



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS PRÉVENTION DES RISQUES

« DES MOYENS À CONSOLIDER ET À RENFORCER EN 2023 POUR AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES RISQUES »

Réunie le 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la commission a, suivant son rapporteur, Pascal Martin, émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes dédiés à la **prévention des risques** du **projet de budget 2022** sous le bénéfice de certaines **observations et réserves** tendant à :

– saluer la concrétisation de la hausse de + 50 postes (ETP) pour l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) annoncée par le Gouvernement après l'accident des usines Lubrizol et Normandie Logistique en 2019 ;

– regretter l'absence d'ambition pour la prévention des risques dans le plan de relance, hors économie circulaire, alors que cette politique contribue directement à l'adaptation au changement climatique et à la protection des citoyens et des activités économiques en s'attachant au traitement à la source des risques naturels, industriels et nucléaires ;

– souligner que parmi les enjeux centraux du prochain budget 2023 figureront d'une part, la consommation effective des crédits dédiés au traitement des conséquences des catastrophes naturelles et, d'autre part, le renforcement de la sûreté nucléaire.

Sur proposition du rapporteur et de François Calvet, rapporteur sur les crédits dédiés à la transition énergétique et au climat, la commission a adopté **2 amendements** visant à :

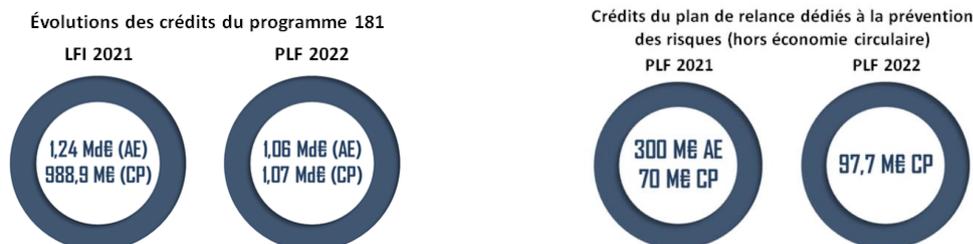
– augmenter de 2 M€ la subvention versée aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) pour leur permettre de couvrir les **coûts de fonctionnement** du système de **suivi environnemental des situations incidentelles et accidentelles** ;

– rattraper le retard pris par la France dans le développement des énergies renouvelables en renforçant les moyens alloués au **Fonds Chaleur**.

1. UN BUDGET 2022 S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DE L'EXERCICE 2021 : DES FORCES ET DES FAIBLESSES

A. LES ÉQUILIBRES ET LES ANGLES MORTS DU BUDGET DE LA PRÉVENTION DES RISQUES DEMEURENT LES MÊMES QU'EN 2021

Pour le programme 181, la **baisse de 14 %** des autorisations d'engagement (AE) par rapport à 2021 et la **hausse de 8,5 %** des crédits de paiement (CP) voient une **stabilité**, illustrée par une **ventilation** très proche entre les actions.



Les hausses constatées cette année résultent d'un **saupoudrage sur plusieurs actions**, dont :

- un renforcement de la prévention des **risques hydrauliques** (+ 3,6 %) ;
- un effort supplémentaire sur le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (- 43 % en AE et + 14,6 % en CP) avec 30 M€ fléchés vers le traitement des conséquences de la **tempête Alex** ;
- un accroissement des moyens de l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (Ademe) de 50 M€ (+ 9,25 %).

En outre, pour la deuxième année, **le plan de relance apparaît décevant pour la prévention des risques naturels et industriels** et ce, malgré des montants importants inscrits pour la décarbonation de l'industrie et l'économie circulaire. Des **crédits de paiement manquent** pour couvrir les engagements ouverts en 2021 et un financement complémentaire sera donc nécessaire dans les exercices post-2022 en particulier pour l'action 2 « Biodiversité » du programme 362 « Écologie ». Le rapporteur regrette particulièrement la **faiblesse des moyens mis à disposition des collectivités pour anticiper et gérer le recul du trait de côte**, alors que la loi « Climat et résilience » d'août 2021 leur confie de nouvelles responsabilités.

Cette année, les angles morts sont d'autant plus visibles avec la mise en place du **plan « France 2030 »**, qui n'apporte pas de financement supplémentaire pour la politique de prévention des risques.

Face à ce constat et compte tenu des enjeux qui s'annoncent pour le prochain budget 2023, sur proposition conjointe du rapporteur et du rapporteur François Calvet, **la commission a adopté 1 amendement**, visant à augmenter les crédits du programme 181 de **2 M€**, afin de permettre l'attribution de cette somme aux **associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA)** pour assurer le financement des coûts de fonctionnement (astreinte météorologique, temps et coûts de maintenance, temps consacré aux exercices de commandement des opérations de secours) du **système de suivi environnemental des situations incidentelles et accidentelles**, qui peuvent avoir des conséquences sur la qualité de l'air et les populations, comme l'a montré l'incendie des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en septembre 2019.

Cette année encore, **le rapporteur regrette que le plan de relance ne comporte pas davantage de crédits dédiés à la prévention des risques naturels, industriels et nucléaires**. Il formule la même critique à l'égard du **plan « France 2030 »**.

Cette absence de moyens supplémentaires ne permet pas encore d'opérer un changement d'échelle pour plusieurs de nos politiques d'adaptation au changement climatique (érosion du trait de côte, gestion des conséquences des catastrophes naturelles) et de lutte contre les pollutions de toute nature (perturbateurs endocriniens, qualité de l'air, etc.). Ce déficit est particulièrement dommageable, car **pour 1 euro investi dans la prévention, ce sont 7 euros économisés en matière d'indemnisation des dommages**.

Des actualités nécessitant une vigilance accrue et un travail plus approfondi :

« Fonds chaleur » - « StocaMine » - « Cigéo »

Chaleur : diverses mesures ont été engagées en 2021 pour **renforcer le Fonds Chaleur**¹. Le **plan de relance** a également permis d'accroître les moyens en faveur de la chaleur renouvelable dans les **secteurs industriel, agricole et tertiaire** (500 M€ sur 2020-2022). Le rapporteur estime toutefois que des **leviers supplémentaires** doivent être mobilisés dès à présent pour **espérer rattraper le retard pris par rapport aux objectifs de la PPE**.

En conséquence, la commission a adopté **1 amendement**, co-signé avec le rapporteur François Calvet, visant à **renforcer les moyens du Fonds Chaleur à hauteur de 450 M€** pour 2022 afin de permettre le financement de l'ensemble des projets actuellement en attente.

Cigéo : lors de l'examen du PLF 2022 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un **amendement du Gouvernement visant à prolonger la contribution spéciale exigible auprès des producteurs de déchets et perçue par les groupements d'intérêt public** constitués localement pour la mise en œuvre du projet Cigéo **jusqu'en 2025**, en lien avec le décalage du calendrier d'autorisation de création du projet² (article 32 *duodecies*). Le décret d'autorisation de création (**DAC**) ne devrait pas intervenir avant **2025, voire 2027**. La phase d'exploitation du site pourra alors débuter, pour s'achever à l'horizon 2150.

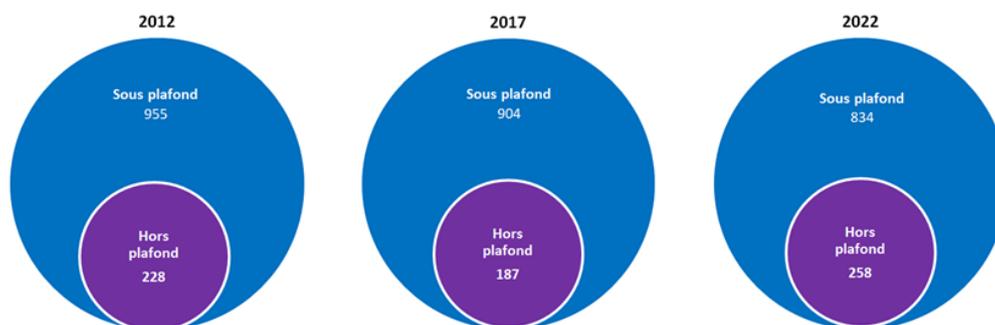
StocaMine : les députés ont adopté un amendement du Gouvernement visant à permettre à l'État d'apporter une **garantie financière à la société des Mines de Potasse d'Alsace** à hauteur de 160 M€ jusqu'au 1^{er} janvier 2030, pour le stockage des déchets solubles et non solubles en couches géologiques profondes présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim, afin de répondre à l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel (CAA) de Nancy, pour lequel l'État s'est d'ailleurs pourvu en cassation (article 39 *octies*). Selon une étude du BRGM, le **confinement définitif sans déstockage** représente un coût de **87,32 M€**, le coût du **déstockage uniquement des déchets solubles** d'ici 2029, puis de leur confinement ailleurs représente entre **246 et 307 M€**, et le **déstockage total d'ici 2029** puis un confinement ailleurs de l'ensemble des déchets solubles et non solubles représenterait un coût de **379 à 440 M€**.

La commission demeurera attentive à ces dossiers, qui ont déjà fait et feront encore l'objet de travaux au Sénat.

B. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DIFFICILEMENT LISIBLE MAIS TRADUISANT ENFIN LES ANNONCES « POST-LUBRIZOL » DU GOUVERNEMENT

La réduction d'effectifs pour le ministère de la transition écologique (- 1,4 %) apparaît moins importante cette année. Toutefois, sur les cinq dernières années, environ 5 500 postes auront été supprimés, soit une **diminution de l'ordre de 13,5 % des effectifs**. Si cette trajectoire était anticipée, la commission s'inquiète toutefois d'une **érosion** de l'expertise des grands opérateurs nationaux, constat qu'elle a d'ailleurs régulièrement formulé à l'occasion de l'examen de ce budget 2022. Ainsi, l'Ademe a massivement recouru à des **contrats courts** et a **perdu 12 % de ses effectifs** sous plafond en 5 ans.

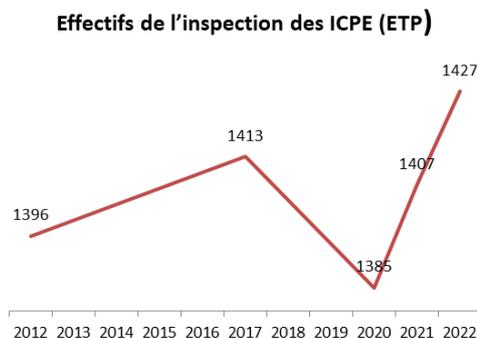
Effectifs sous plafond et hors plafond de l'Ademe (ETP)



¹ Voir l'avis n° 167 (2021-2022).

² La LFR 2013 avait prévu que le fonds « conception », dédié au financement des études de conception du centre de stockage Cigéo, serait alimenté par cette contribution spéciale jusqu'au 31 décembre 2021.

Au-delà, le rapporteur salue la **concrétisation de l'annonce** faite par le Gouvernement après l'accident des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en 2019 de renforcer les effectifs de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement à hauteur de **50 équivalents temps plein (ETP)**. Même si **les emplois auront finalement été créés sur deux exercices budgétaires (2021, 2022)** alors que l'annonce initiale d'Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique à l'époque, portait sur **le seul exercice 2021**, l'engagement a été tenu :



- en 2021, 22 ETP supplémentaires ont été inscrits sur le programme 217 et 8 ETP ont été transférés au ministère du travail pour le contrôle des mines à ciel ouvert et des carrières, soit **30 ETP** au total ;
- en 2022, 14 ETP nouveaux sont prévus et 6 ETP seront apportés par repyramidage entre catégories C et A, soit **20 ETP** au total.

Toutefois, dans les faits, cette information est très difficile à vérifier, compte tenu des **marges de manœuvre laissées aux préfets**, à l'échelle des DREAL, pour répartir les postes dont ils bénéficient entre les différentes politiques ministérielles. Ainsi, certains postes affichés dans les tableaux des services ne correspondent pas toujours à des postes effectivement occupés... et leur suppression factuelle ne correspond pas toujours à des suppressions réelles de postes, comme en témoigne la situation de la DREAL Normandie.

En outre, la répartition géographique des postes attribués en 2021 peut sembler discutable, notamment au regard des enjeux de sécurité industrielle révélés par l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique. Ainsi, la Normandie n'a bénéficié que de **0,9 ETP** supplémentaire en 2021 contre **7,8 ETP** pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et **3,6 ETP** pour la région Occitanie, à titre d'exemple.



Par ailleurs, en fonction des différents documents à la disposition du rapporteur (« bleu », réponses écrites, etc.), **des écarts persistent dans les valeurs et les références considérées pour une même question posée**, ce qui nuit considérablement à la portée de l'autorisation parlementaire sur le budget.

Enfin, comme l'an dernier, le rapporteur doute du réalisme de l'objectif affiché par le ministère de la transition écologique sur la hausse du nombre de contrôle de 50 % d'ici 2022, compte tenu de l'exécution des exercices 2019 à 2021.

Le rapporteur se réjouit que la promesse du Gouvernement concernant le renforcement des effectifs de l'inspection des ICPE se concrétise enfin en 2022, même s'il regrette que la politique de gestion des ressources humaines soit particulièrement illisible. La commission approfondira prochainement ce point dans le cadre de travaux de contrôles dédiés aux suites de l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique en 2019.

À l'occasion d'une réflexion à venir sur la prévention et la gestion des risques liés au transport et au stockage d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux, la commission maintiendra sa vigilance sur les effectifs mobilisés par le ministère pour les contrôles de terrain portant sur les installations faisant peser des risques pour les intérêts protégés par le code de l'environnement.

Enfin, la situation des ressources humaines de l'Ademe apparaît préoccupante aux yeux du rapporteur et l'opportunité de reporter la charge de travail sur ces contrats courts et intérimaires peut être discutée d'un point de vue budgétaire.

2. PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET SÛRETÉ NUCLÉAIRE : DES ÉVOLUTIONS MAJEURES À ACCOMPAGNER POUR LE PROCHAIN BUDGET 2023

A. « TEMPÊTE ALEX » : MENER À BIEN LES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION ET RESTAURER L'ATTRACTIVITÉ DES ZONES LES PLUS TOUCHÉES

Le coût annuel moyen de réparation après des sinistres d'origine naturelle représente environ **1 Md€** à l'heure actuelle mais devrait **augmenter de 50 % d'ici 2050** compte tenu de l'intensité et de la fréquence croissantes des événements climatiques exceptionnels.

La **tempête Alex**, qui a particulièrement ravagé le département des Alpes-Maritimes dans la nuit du 2 au 3 octobre 2020, constitue, par son ampleur et son intensité, **l'évènement de ce type le plus important qu'ait connu notre pays depuis la Seconde Guerre mondiale**.

Face à une situation extrême aux plans humain et matériel, l'État a fait jouer la **solidarité nationale** et plusieurs dotations ont été mobilisées, notamment à partir du **programme 122** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »¹ et du **programme 181** via le Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Ainsi, en **2021**, **50 M€ ont été mobilisés sur le fonds Barnier** par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale. En **2022**, sur les 235 M€ de crédits de paiement disponibles pour le fonds Barnier, **30 M€** sont fléchés vers les Alpes-Maritimes.

Si la commission salue le **volontarisme et la grande mobilisation des services de l'État**, en particulier du préfet à la reconstruction Xavier Pelletier désigné par le Gouvernement, elle s'étonne d'une **méthodologie encore perfectible** pour la mobilisation des financements publics pour le traitement des dégâts. Elle souhaite par ailleurs que le **dispositif expérimental de « Mieux reconstruire après une inondation »** instauré l'an dernier² soit effectivement mis en œuvre.

En outre, d'une manière générale, le rapporteur regrette un **manque de dynamisme dans la couverture des engagements** et la **consommation des crédits du FPRNM** ouverts chaque année en loi de finances, qui entraîne *in fine* un **manque de clarté** sur le financement de la politique de prévention des risques.

Par ailleurs, le retour du fonds Barnier à un **niveau de dépenses proche de celui des recettes** perçues par l'État au titre des cotisations versées pour la garantie CatNat sur les contrats d'assurance, ne peut faire oublier le fait que le fonds a été **ponctionné de 325 M€** entre 2015 et 2019. **La commission se réjouit que la ponction ait cessé mais relève que les moyens pris sur « le bas de laine » de la politique de prévention des risques pour alimenter le budget général de l'État n'ont pas été réinscrits.** Avant sa budgétisation en 2021³, la **trésorerie** du fonds avait en effet été fortement entamée.



La commission se rendra dans le département des Alpes-Maritimes le 25 novembre prochain, avec une attention particulière pour la vallée de la Roya. Il s'agira de prendre la mesure des dégâts occasionnés par la tempête et d'apporter le soutien du Sénat aux populations et aux élus, en première ligne pour assurer la gestion des conséquences de cette catastrophe. La commission publiera prochainement ses principaux constats et propositions sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles.

¹ Dans les documents budgétaires dédiés à la dotation de solidarité pour les collectivités frappées par des événements climatiques exceptionnels, la part consacrée aux Alpes-Maritimes n'est pas claire.

² Article 224 de la loi de finances pour 2021. À ce titre, 18 communes ont été sélectionnées dans les vallées des Alpes-Maritimes particulièrement touchées par la tempête Alex et 49 communes du département des Landes exposées à des phénomènes particulièrement intenses.

³ Article 85 de la loi de finances pour 2021.

B. SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET NOUVEAU PROGRAMME NUCLÉAIRE FRANÇAIS : DES MOYENS À METTRE AU SERVICE DES AMBITIONS

Face à une **hausse de la consommation d'électricité** à venir en France, qui pourrait passer de **475 TWh à 650 TWh en 2050** du fait de l'électrification des usages, notre pays est face à des **choix cruciaux** et **assez urgents**, compte tenu du temps nécessaire au déploiement des infrastructures de production, quelle que soit la technologie utilisée.



Au début du mois de novembre, le Président de la République a fait part de sa volonté d'**engager la construction de réacteurs nucléaires de nouvelle génération**, qui viendraient s'ajouter puis se substituer aux 56 réacteurs nucléaires actuellement en service dans notre pays. À ce jour, la

construction de **trois paires d'EPR II** serait envisagée, soit **6 réacteurs** au total, qui entreraient en service de façon échelonnée entre **2035 et 2040**.

La Cour des comptes¹ souligne l'**ampleur du défi économique, social, technologique, industriel et technique** que suppose la création d'un nouveau parc de production électrique à partir de l'énergie nucléaire et les « **lourdes conséquences sur l'adaptation des réseaux, la structuration des filières industrielles, l'emploi et les territoires** » qu'elle emporte. Actuellement, la filière nucléaire représente 200 000 emplois et 2 000 entreprises, soit la 3^e filière industrielle en France après l'aéronautique et l'automobile. Le développement d'un nouveau programme nucléaire constitue donc une **opportunité de développement territorial à saisir**.

Si le rapporteur **partage cette orientation** et **salue cette décision**, il souhaite que des **précisions** soient apportées prochainement tant sur le calendrier de sa mise en œuvre que sur son ampleur. Il conviendrait, en effet, de **concevoir une politique industrielle et énergétique globale et durable**, permettant d'une part, de **sécuriser** les approvisionnements de notre pays sur une longue période et donc de contribuer à garantir notre souveraineté économique, et, d'autre part, de **capitaliser** sur les compétences et procédés industriels acquis pour construire ces 6 nouveaux réacteurs.

L'annonce du Président de la République aura surtout pour conséquence d'**alourdir un programme de travail déjà bien rempli pour l'ASN**, notamment par le réexamen périodique des réacteurs de 900 et 1 300 MW et par la montée en puissance prochaine des exigences de contrôle sur les réacteurs de petite à moyenne puissance (30 à 400 MW), les SMR, dont le développement industriel sera accompagné *via* le plan « France 2030 ».

En termes de sûreté nucléaire, cette annonce soulève deux séries d'enjeux à titre principal :

- en premier lieu, pour gérer l'**effet « falaise »** lié à l'arrêt du parc nucléaire actuel, qui sera concentré sur une courte période compte tenu des dates rapprochées de sa mise en service initiale, la **prolongation jusqu'à 60 ans**, voire au-delà, d'une partie de ce parc impose **une vigilance et une mobilisation renforcées de la part de l'ASN et des opérateurs qui lui apportent son expertise** ;
- en second lieu, pour gérer la **mise en service du nouveau parc**, la définition d'une **organisation et d'une méthodologie adaptées et particulièrement robustes** pour le contrôle de la sûreté est nécessaire, tant pour garantir l'acceptabilité sociale du nouveau programme que pour assurer sa viabilité à long terme.

Ces deux chantiers doivent être menés de front, **sans abaisser le niveau d'exigence de sûreté ni la prévisibilité temporelle des décisions et avis** rendus par l'ASN, qui sont essentiels pour la filière industrielle et l'exploitant.



¹ Note de la Cour des comptes, novembre 2021, *Les choix de production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers*.

Les ressources du régulateur et de ses opérateurs partenaires devront être ajustées en conséquence à la fois sur le **fonctionnement** et sur les **moyens humains**. Le développement des **SMR** constitue également un défi parallèle pour lequel l'ASN sera appelé à mobiliser ses ressources de façon croissante dans les années à venir.



Si les effectifs de l'ASN ont été renforcés ces dernières années, il conviendra de **poursuivre ce mouvement pour que les agents chargés du contrôle de la sûreté puissent accompagner les constructeurs et l'exploitant tout au long des processus de conception jusqu'à la mise en service des réacteurs**. Il s'agit à la fois d'un **impératif d'efficacité** pour la filière industrielle et de **sûreté** pour le public.

Face à ces défis considérables pour la filière nucléaire française, le rapporteur souligne que les ressources humaines, techniques et financières de l'ASN devront être adaptées aux nouveaux enjeux de la sûreté nucléaire dans les années à venir.

Dans ce contexte, le rapporteur considère que la démarche visant à **mieux retracer les crédits alloués à la politique de prévention des risques nucléaires en les regroupant dans un programme budgétaire dédié** paraît encore plus légitime, même si ce choix de maquette relève du Gouvernement.

Pour le budget 2023, le rapporteur envisage de proposer des ajustements à la hausse des effectifs et du budget de l'ASN.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>
- Travaux de contrôle : http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/lubrizol_bilan_2_ans_apres.html



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

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01 42 34 23 20

