



N° 266 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES

PAR M. FABRICE BRUN

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PRÉVENTION DES RISQUES : CRÉDITS, ACTIONS ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR 2018	7
A. EN 2018, FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE L'ADEME ET HAUSSE MODÉRÉE DES AUTRES CRÉDITS	7
1. L'évolution des crédits sur la période 2015-2018.....	7
2. Une hausse des crédits déterminée par les besoins de l'ADEME	8
3. La régulation budgétaire et la gestion des crédits et des emplois au cours de l'exercice 2017	9
4. La gestion future des crédits et des emplois demandés pour 2018	10
B. UN PROGRAMME AFFICHANT DES OBJECTIFS ET DES ACTIONS AMBITIEUX	10
1. Les actions du programme	10
2. Les objectifs et indicateurs du programme	13
3. Les opérateurs du programme	14
C. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR 2018	16
II. PRÉVENIR LES RISQUES TECHNOLOGIQUES, INDUSTRIELS ET NUCLÉAIRES	18
A. L'ACTIVITÉ DE L'INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSÉES	18
B. METTRE EN ŒUVRE UNE FERME STRATÉGIE DE MAÎTRISE DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	19
1. Les plans de prévention des risques technologiques.....	19
a. Objectif et mesures applicables	19
b. Des retards appelés à se résorber.....	19
2. Le risque des hydrocarbures non conventionnels écarté par l'Assemblée nationale	21
C. ASSURER LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE	22
1. Les principaux acteurs au service du contrôle de la sûreté nucléaire	23
a. Des moyens confortés pour l'Autorité de sûreté nucléaire	23

b. L’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire affaibli par l’érosion de son budget de recherche	23
2. Après Fukushima, des défis accrus pour la sûreté nucléaire	24
3. Les difficultés financières d’EDF	25
4. La sûreté nucléaire face à la menace terroriste	26
III. RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ AUX RISQUES NATURELS MAJEURS	27
A. UN PLAN DE PRÉVENTION APPLICABLE À DIVERS TYPES DE RISQUES NATURELS MAJEURS	27
1. Objectifs et mesures applicables	27
2. Un bilan encore inachevé	28
3. Financement des PPRN et dépenses afférentes	29
B. RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ FACE AUX OURAGANS ET CYCLONES	30
1. Des ouragans plus nombreux et plus violents	30
2. Un risque plus seulement limité aux zones tropicales	30
3. Vers une généralisation des abris de survie ? L’exemple de la Polynésie	31
C. PRÉVENIR LES CRUES ET LES INONDATIONS	32
1. Un large éventail de dispositifs de prévision, de vigilance et d’alerte	32
2. Deux outils majeurs de prévention et de gestion des risques d’inondation	33
3. Des dispositifs toujours insuffisants	33
IV. PRÉSERVER LA SANTÉ ET L’ENVIRONNEMENT	35
A. PRÉSERVER LA SANTÉ FACE À DES RISQUES MULTIPLES	35
1. Une feuille de route ambitieuse de prévention des risques pour la santé	35
2. Un acteur majeur en termes de risques pour la santé : l’Anses	36
B. DES MESURES MULTIPLES POUR PROTÉGER L’ENVIRONNEMENT ...	37
1. S’organiser contre le bruit	37
2. Le traitement des déchets et l’économie circulaire	37
C. LES ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES : UNE NOUVELLE MENACE AUX ASPECTS VARIÉS	38
1. Une lutte qui s’organise à différents niveaux	38
2. La pyrale du buis	39
3. Le frelon asiatique	40
4. Le cynips du châtaignier	42
5. Une superposition de contraintes contre-productive	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
Liste des personnes auditionnées	55

INTRODUCTION

Composée de l'ensemble des programmes relatifs à la politique de développement durable, la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (EDMD) regroupe une part prépondérante des activités et moyens du ministère de la transition écologique et solidaire. Au titre du projet de loi de finances 2018, cette mission est dotée de 11 milliards d'euros de crédits.

Au sein de cette mission, le programme 181 « Prévention des risques » prévoit les moyens financiers et humains consacrés à la fois à : la prévention des risques industriels et miniers, ainsi que des pollutions ; la sûreté nucléaire et la radioprotection ; la connaissance, la prévision et la prévention des risques naturels et hydrauliques ; l'évaluation et la gestion des sols pollués ; la prévention et la gestion des déchets et le développement de l'économie circulaire ; l'évaluation des risques en matière de santé/environnement.

Les progrès technologiques, le changement climatique et la constante hausse des échanges internationaux donnent naissance à des risques toujours plus nombreux et étendent mondialement des risques naguère localisés. Qu'il s'agisse du développement de maladies ou de ravageurs à l'origine absents du territoire national, de catastrophes naturelles aux coûts humain et économique élevés dont la fréquence et la force augmentent avec le changement climatique, ou encore des conséquences environnementales de l'exploitation de certaines sources d'énergie, ces risques requièrent la mise en place d'une politique cohérente de prévision, de prévention et de gestion. Ce programme, de par la diversité des formes de risques qu'il entend identifier, prévoir et prévenir, est donc à la fois ambitieux et primordial.

Le programme 181 est marqué par deux spécificités majeures. Tout d'abord, il s'inscrit dans un contexte d'accroissement des exigences communautaires et de multiplicité des conventions internationales que la France s'engage à respecter. Ensuite, ce programme, de par la diversité des enjeux auxquels il répond, se caractérise par sa transversalité ; cette transversalité se traduit notamment par la participation d'autres missions (« Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », et « Outre-mer ») et par l'intervention de partenaires divers.

Afin de réduire la vulnérabilité aux risques naturels majeurs, de nombreux outils sont développés tels que le Plan de prévention des risques naturels (PPRN). La maîtrise des risques nucléaires et technologiques, qui revêtent des formes variées, nécessite de rassembler divers acteurs afin de définir une stratégie cohérente incluant la révision des cadres réglementaires. En outre, dans le but de préserver la santé et l'environnement, il convient de poursuivre les efforts dans le cadre du troisième Plan national santé environnement (PNSE3) et de la lutte

contre le bruit et contre les espèces exotiques envahissantes. Au cours des années passées, des simplifications majeures ont été réalisées, notamment la dématérialisation de la procédure de déclaration pour les installations classées en 2016 puis, en 2017, l'entrée en vigueur de l'autorisation environnementale unique.

Le programme portera, à compter de l'exercice 2018, le financement de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), ce qui conduit mécaniquement à une hausse considérable des crédits du programme.

Ainsi, le programme 181 prévoit des moyens en hausse (I) afin de répondre à des objectifs ambitieux concernant notamment la prévention des risques technologiques et nucléaires (II) ainsi que des risques naturels majeurs (III). Si des crédits sont également attribués aux actions visant à préserver la santé et l'environnement, l'apparition de nouvelles menaces semble appeler à davantage de moyens (IV).

I. PRÉVENTION DES RISQUES : CRÉDITS, ACTIONS ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR 2018

A. EN 2018, FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE L'ADEME ET HAUSSE MODÉRÉE DES AUTRES CRÉDITS

Après trois années successives de baisse des crédits attribués au programme 181, le projet de loi de finances pour 2018 enregistre une hausse spectaculaire des crédits du programme. Toutefois, cette hausse ne résulte pas d'une inversion de tendance, mais d'un changement de structure : l'insertion d'une action de financement de l'ADEME.

1. L'évolution des crédits sur la période 2015-2018

De 2015 à 2017, les crédits du programme 181 ont connu trois années de baisse continue, à la fois en termes d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP), à l'exception des CP en loi de finances initiale pour 2017, en légère augmentation en raison de l'évolution du plafond d'emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Cette diminution est d'autant plus frappante qu'elle s'est effectuée parallèlement à l'augmentation régulière des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (EDMD). Entre l'exécution 2015 et l'exécution 2017, la part des crédits de la mission attribués au programme 181 est ainsi passée de 3,83 % en AE et 3,36 % en CP à 2,31 % en AE et 2,20 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EDMD ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181

(En millions d'euros)

		LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017-2018
Crédits de la mission EDMD	AE	7 842	9 182	10 298	11 357	+10,28 %
	CP	7 289	9 164	10 356	11 321	+9,32 %
Crédits du programme 181	AE	300	283	238	854	+258,82 %
	CP	245	221	228	844	+270,18 %
Part des crédits de la mission attribués au programme 181	AE	3,83 %	3,08 %	2,31 %	7,52 %	+225,54 %
	CP	3,36 %	2,41 %	2,20 %	7,46 %	+239,09 %

Source : Annexes pour la LFI 2016 et 2017 ; Projet Annuel de Performance 2018

Cependant, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une forte augmentation des crédits du programme. En effet, au titre du présent projet de loi de finances, le programme est doté de **854 millions d'euros en AE et 844 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 258,82 % et 270,18 % par rapport à l'exécution 2017**. Ainsi, bien que le programme 181 ne

représente qu'une part modérée des crédits de la mission EDMD (7,52 % en AE et 7,46 % en CP), cette part est multipliée par 3,25 en AE et par 3,4 en CP par rapport à l'exercice précédent. Le budget annonce donc un renversement de la tendance baissière enregistrée depuis 2015.

2. Une hausse des crédits déterminée par les besoins de l'ADEME

Pour 2018, le présent projet de loi de finances propose d'établir le montant des crédits du programme à 854 millions d'euros en AE et 844 millions d'euros en CP. **Les montants incluent 612,7 millions d'euros en AE et CP de subventions à l'ADEME**, précédemment imputées, *via* des mesures de transfert, sur les programmes 422 « Valorisation de la recherche » et 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » (Mission Investissements d'avenir) et financées par affectation de recette fiscale.

RÉPARTITION DES CRÉDITS EN 2017 ET EN 2018

(En millions d'euros)

		Titre 2 dépenses de personnel	Titre 3 dépenses de fonctionnement	Titre 5 dépenses d'investissement	Titre 6 dépenses d'intervention	Total
LFI 2017	AE	44,92	117,92	4,97	70,35	238,16
	CP	44,92	121,17	4,97	56,51	227,58
PLF 2018	AE	45,71	747,69	5,64	55,01	854,05
	CP	45,71	745,59	5,64	46,88	843,82

Source : Annexe pour la LFI 2017 ; Projet annuel de performance pour 2018

En conséquence, comme le montre le tableau ci-dessus, l'augmentation des crédits du programme pour l'exercice 2018 devrait se concentrer sur les dépenses de fonctionnement. Alors que la loi de finance initiale pour 2017 fixe les dépenses du titre 3 à 117,92 millions d'euros en AE et 121,17 millions d'euros en CP, le présent projet de loi de finances prévoit 747,69 millions d'euros en AE et 745,59 millions d'euros en CP.

La hausse des crédits demandés pour les dépenses de fonctionnement provient en quasi-totalité de la prévision de la forte augmentation des dépenses de subvention pour charges de service public (portées, en 2018, à 684,52 millions d'euros en AE et en CP, contre 71,59 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017). Cette augmentation traduit l'ajout de la nouvelle action relative au financement de l'ADEME, qui viendra en remplacement de l'affectation d'une part du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) que l'agence percevait depuis 2014. Il est prévu de remplacer cette modalité de financement par une dotation budgétaire du programme 181.

Ce choix répond à une préconisation de la Cour des comptes⁽¹⁾ et permet de construire une trajectoire budgétaire crédible pour l'ADEME, propre à assurer le financement des reste-à-payer issus de ses engagements antérieurs et à maintenir à un niveau élevé l'action de l'agence en faveur de la transition écologique et solidaire. En outre, la subvention attribuée via le programme 181 offre davantage de souplesse en termes de trésorerie infra-annuelle (la TGAP affectée n'était en effet perçue qu'au mois de mai) et une meilleure lisibilité du budget général et des dépenses publiques.

Ainsi, il convient de relativiser la forte expansion des crédits annoncée par le projet de loi de finances pour 2018 : certes, certaines des autres actions du programme devraient bénéficier de moyens légèrement accrus, mais la **plus grande part des crédits supplémentaires prévus devrait être reversée sous forme de subventions à l'ADEME**, à hauteur de 612,7 millions d'euros en AE et en CP.

À structure constante, les dotations s'établiraient à 241,35 millions d'euros en AE (+ 2,4 %) et 231,12 millions d'euros en CP (+ 2,3 %). Les moyens consacrés aux actions du programme hors ADEME connaîtraient ainsi une croissance légèrement plus favorable que le budget de l'État, mais moindre que celle de la mission (+ 4,3 % hors ADEME).

3. La régulation budgétaire et la gestion des crédits et des emplois au cours de l'exercice 2017

Au cours de l'exercice 2017, le montant de la réserve pour régulation du programme s'élève à 12,4 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP.

Au 31 août 2017, 3,2 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP de rattachements ont été opérés, dont, respectivement 2,7 millions d'euros et 2,2 millions d'euros sur fonds de concours.

L'ensemble des reports budgétaires ouverts en 2017 sur le programme 181 (8 millions d'euros en AE) a été annulé dans le cadre du décret d'annulation 2017-1183 du 20 juillet 2017.

Dans le cadre des prestations assurées pour l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), un transfert de 1 262 251 euros en AE et de 5 747 253 euros en CP du programme 181 (action 09) vers le programme 218 a été réalisé.

Enfin, en vue d'assurer le financement des conventions de mise à disposition de personnels de différents organismes (IRSN, CEA...) au bénéfice de l'ASN, une mesure de fongibilité asymétrique (soit une redistribution des crédits) d'un montant de 7 millions d'euros a également été effectuée des dépenses de titre 2 vers les dépenses hors titre 2.

(1) Cour des comptes, 2017. Rapport particulier « Comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ». <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34449>

4. La gestion future des crédits et des emplois demandés pour 2018

Le présent projet de loi de finances prévoit qu'au cours de l'exercice 2018, 130 000 euros seront reversés au CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique) *via* un transfert vers le programme 174. Un second transfert concernerait le programme 159, dont l'opérateur Météo-France se verrait attribuer 1 774 000 euros en AE et en CP.

En ce qui concerne les emplois, le programme regroupe l'ensemble des emplois de l'ASN. Au titre de la loi de finances initiale pour 2017, le plafond d'autorisation d'emplois du programme en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) s'élevait à 422. En 2018, le plafond d'emplois du programme devrait être augmenté de 10 ETPT. 5 emplois proviendraient d'un effet en année pleine du schéma d'emplois pour 2017 et 2 ETPT d'un effet en année courante du schéma d'emplois pour 2018. Enfin, les 3 ETPT restants résulteraient d'un transfert depuis le plafond d'emplois de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), qui correspond notamment aux emplois des agents recrutés en 2012 dans le contexte post-Fukushima. En effet, conformément à la convention de mobilité signée avec l'IRSN, ces emplois sont progressivement transférés vers le plafond d'emploi de l'ASN : à l'origine au nombre de 22, ils ne devraient plus être que 7 fin 2017.

B. UN PROGRAMME AFFICHANT DES OBJECTIFS ET DES ACTIONS AMBITIEUX

1. Les actions du programme

Les tableaux ci-après présentent la répartition des crédits entre les différentes actions du programme, placées sous la responsabilité de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR).

LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2018

(En millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions		65 213 417	100 000	41 583 210	106 896 627	
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	45 708 596	10 776 496	550 000	1 450 000	58 485 092	500 000
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques		22 869 224	4 050 000	10 480 000	37 399 224	4 155 179
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites		36 130 000	943 931	1 500 000	38 573 931	
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)		612 700 000			612 700 000	
Total	45 708 596	747 689 137	5 643 931	55 013 210	854 054 874	4 655 179

Source : Annexes budgétaires PLF 2018

LES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2018

(En millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions		58 113 417	100 000	33 453 210	91 666 627	
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	45 708 596	15 776 496	550 000	1 450 000	63 485 092	500 000
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques		22 869 224	4 050 000	10 480 000	37 399 224	2 955 179
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites		36 130 000	943 931	1 500 000	38 573 931	
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)		612 700 000			612 700 000	
Total	45 708 596	745 589 137	5 643 931	46 883 210	843 824 874	3 455 179

Source : Annexes budgétaires PLF 2018

Action n° 1 : la prévention des risques technologiques et des pollutions

Cette action, la plus dotée hors ADEME, porte sur la lutte contre les pollutions générées par les installations industrielles et agricoles (réduction des

rejets, en particulier toxiques, la mise en œuvre de la directive européenne relative aux émissions industrielles sur les installations les plus importantes) et la phase opérationnelle des plans de préventions des risques technologiques (PPRT) créés par la loi sur les risques de 2003 et dont les enjeux humains et financiers peuvent être importants.

Au titre de cette action, le **présent projet de loi prévoit 106,9 millions d'euros en AE et 91,67 millions d'euros en CP, soit respectivement une augmentation de 3,34 % et de 3,92 % par rapport à la LFI 2017.**

Action n° 9 : la sûreté nucléaire et la radioprotection

Cette action est relative à la protection des travailleurs, des patients, du public et de l'environnement contre les risques liés aux activités nucléaires nécessite un contrôle performant, impartial, légitime et crédible des installations et activités mettant en œuvre ou utilisant des rayonnements ionisants (installations nucléaires de base, transports des matières radioactives, gestion des déchets radioactifs, installations médicales, installations de recherche...). Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est assuré par l'ASN, autorité administrative indépendante créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, codifiée au code de l'environnement.

Au titre de cette action, **sont prévus en 2018 58,49 millions d'euros en AE et 63,49 millions d'euros en CP, soit respectivement une augmentation de 1,19 % et de 1,1 % par rapport à la LFI 2017.**

Action n° 10 : la prévention des risques naturels et hydrauliques

Cette action vise à préparer nos territoires et notre société à faire face aux aléas naturels inévitables, dans le but de réduire leur vulnérabilité et d'améliorer leur résilience, c'est-à-dire de limiter les dommages sur les populations, les activités, les biens et l'environnement, et de retrouver rapidement un fonctionnement acceptable après une crise.

Cette politique, qui s'appuie notamment sur les plans de prévention des risques naturels (PPRN), concerne l'ensemble des risques naturels susceptibles de survenir sur le territoire : inondations, submersions marines, mouvements de terrain, avalanches, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, ouragans et tempêtes.

Au titre de cette action, **le PLF 2018 prévoit 37,4 millions d'euros en AE et en CP, soit respectivement une diminution de 4,71 % et de 3,86 % par rapport à la LFI 2017.**

Action n° 11 : la prévention des risques miniers

Cette action a pour but d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement après la disparition des exploitants miniers. Dans le cadre de son action, basée sur le triptyque « anticipation, prévention et traitement », l'État s'appuie notamment sur :

– GEODERIS, groupement d'intérêt public (GIP) créé par le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) pour évaluer les risques présentés par les anciennes exploitations minières ;

– le Département de prévention et de sécurité minière (DPSM), département dédié créé au sein du BRGM, pour maintenir les installations de sécurité et procéder à des travaux de mise en sécurité.

Au titre de cette action, **le PLF 2018 a prévu une dotation de 38,57 millions d'euros en AE et en CP, en augmentation de 2.39 % par rapport à la LFI 2017.**

Action n° 12 : Le financement de l'ADEME

En 2018, le programme 181 se voit attribuer une nouvelle action : le financement de l'ADEME, acteur essentiel de la transition écologique et énergétique.

En réponse à un rapport de la Cour des comptes portant sur les comptes et la gestion de l'ADEME⁽¹⁾, la dotation budgétaire du programme 181 remplacera l'affectation d'une part du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont l'agence bénéficiait depuis 2014. Cette évolution dans les modalités de financement de l'ADEME permettra la construction d'une trajectoire budgétaire crédible pour l'ADEME, une trésorerie infra-annuelle plus souple, et une meilleure lisibilité du budget général et des dépenses publiques. Cet exemple offre une bonne illustration des inconvénients du financement des organismes par affectation de recettes.

Au titre de cette action, **le PLF 2018 prévoit 612,7 millions d'euros en AE et en CP.**

2. Les objectifs et indicateurs du programme

L'efficacité des actions portées par le présent programme est mesurée à travers les objectifs, assortis des indicateurs suivants :

(1) Cour des comptes, 2017. Rapport particulier « Comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ». <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34449>

OBJECTIFS ET INDICATEURS POUR 2018

– OBJECTIF 1 : **Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement**

Indicateur 1.1 Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)

– OBJECTIF 2 : **Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement**

Indicateur 2.1 Efficacité du fonds déchets

– OBJECTIF 3 : **Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques**

Indicateur 3.1 Nombre de communes couvertes par un PPR

Indicateur 3.2 Prévention des inondations

– OBJECTIF 4 : **Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public**

Indicateur 4.1 Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire

Source : projet annuel de performance pour 2018

3. Les opérateurs du programme

La réalisation des objectifs et actions du programme 181 repose notamment sur les trois opérateurs qui y sont rattachés : l'ADEME, GEODERIS et l'INERIS.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS RÉMUNÉRÉS PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

	Réalisation 2016		LFI 2017		PLF 2018	
	Sous plafond	Hors plafond	Sous plafond	Hors plafond	Sous plafond	Hors plafond
ADEME	921	195	910	240	894	221
GEODERIS	0	0	0	0	0	0
INERIS	541	49	533	58	522	58
Total ETPT	1 462	244	1 443	298	1 416	279

Source : Annexes budgétaires PLF 2018

Le tableau ci-dessus met en exergue une érosion des emplois sous plafond, à la fois pour l'ADEME et pour l'INERIS, ceux-ci passant de respectivement 921 ETPT en 2016 à 894 ETPT en 2018 et de 541 ETPT en 2016 à 522 ETPT en 2018.

– L’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME)

Créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990, l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) est un établissement public placé sous la tutelle conjointe du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation.

L’ADEME participe à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d’environnement, d’énergie et de développement durable. Elle assume trois missions principales, confiées par son contrat d’objectif et de performance (COP) : accélérer le déploiement de la transition écologique et énergétique ; innover et préparer l’avenir de la transition écologique et énergétique ; contribuer à l’expertise collective. Ses travaux portent notamment sur les domaines suivants : bâtiments économes en énergie, déchets et économie circulaire, chaleur renouvelable, lutte contre le bruit.

Au titre du projet de loi de finances pour 2018, l’ADEME devrait se voir dotée de 612 700 000 euros de crédits.

Une hausse des crédits à relativiser

Les moyens sécurisés et accrus dont sera dotée l’ADEME devraient lui permettre de poursuivre la réalisation des objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et du plan climat. En effet, les actions que l’ADEME effectue dans ce cadre nécessitent des soutiens financiers afin de déclencher des modifications sociales et économiques, notamment au travers du fonds chaleur ou du fonds déchets.

La hausse des moyens accordés à l’ADEME doit toutefois être relativisée : en effet, pendant plusieurs années, le niveau des engagements de l’ADEME était sensiblement supérieur à celui des crédits de paiement dont elle disposait, ce qui a conduit à une augmentation importante du volume des reste-à-payer, passé de 925 millions d’euros en 2011 à 1 335 millions d’euros en 2015, soit une augmentation de 44 %. Ainsi, **la forte hausse des CP demandés pour 2018 visera principalement à financer ces restes à payer.**

– GEODERIS

Le GIP GEODERIS est un groupement d’intérêt public régi par la convention constitutive signée le 8 avril 2013 entre l’État, le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et l’INERIS. Ce groupement est l’expert technique de référence de la direction générale de la prévention des risques et des directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) et de la direction régionale et interdépartementale de l’environnement et de l’énergie d’Île-de-France (DRIEE) pour l’après-mine.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de doter GEODERIS de 6 400 000 euros de crédits.

– l’Institut national de l’environnement industriel et des risques (INERIS)

Créé par le décret n° 90-1089 du 7 décembre 1990, l’Institut national de l’environnement industriel et des risques (INERIS), est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de l’environnement.

L’INERIS contribue à la réalisation de deux actions du programme 181 :

- l’action 1 « prévention des risques technologiques et des pollutions » (prévention des risques et des pollutions générées par les installations classées ; prévention des risques du sol et du sous-sol ; gestion des risques chroniques ; évaluation des substances et produits chimiques ; la surveillance de la qualité de l’air) ;

- l’action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » (prévention des risques naturels de mouvements de terrain ; prévision des inondations et des risques liés aux ouvrages hydrauliques).

Au titre du projet de loi de finances pour 2018, l’INERIS devrait se voir attribuer 28 040 360 euros de crédits, en légère augmentation par rapport à l’exercice budgétaire précédent.

L’INERIS fragilisé par des subventions et des effectifs décroissants

Pour l’INERIS, la réduction des effectifs est particulièrement préoccupante. En effet, en 2013, le plafond d’emplois était fixé à 581 ETPT. Les 522 ETPT prévus pour 2018 indiquent donc une baisse de l’ordre de plus de 10 % en cinq ans, baisse qui fragilise la capacité de l’INERIS à disposer des compétences nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. En particulier, le recours croissant à l’intérim qu’induit la réduction des effectifs est défavorable à la capitalisation des connaissances et savoir-faire et entraîne la sur-mobilisation des experts « internes » à des fins de formation du personnel intérimaire.

Par ailleurs, la hausse prévue des subventions d’appui du programme 181, qui passerait de 26,5 millions d’euros en 2017 à près de 28 millions d’euros pour 2018, ne suffit pas à enrayer la tendance à la forte réduction des subventions du programme à l’INERIS (- 14 % entre 2011 et 2017).

C. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR 2018

En 2018, le programme 181, dans le cadre de ses missions, accordera notamment une attention particulière à cinq sujets :

- **la sûreté nucléaire**, via les actions menées par l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont le budget sera augmenté de 0,1 million d’euros ;

– **la prévention des risques d’inondation**, dont le renforcement du réseau Vigicrues (engagement sur deux ans d’un investissement complémentaire de 2 millions d’euros) et la modernisation des systèmes d’information, assurés par le Service central d’hydrométéorologie et d’appui à la prévision des inondations (SCHAPI) ;

– **l’accélération de l’approbation et de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)** prévus par la loi du 30 juillet 2003 autour des sites industriels à haut risque, pour lesquelles une hausse des crédits à hauteur de 1 million d’euros est prévue ;

– la mise en œuvre du **troisième Plan national santé environnement 2015-2019**, et plus particulièrement en lien avec le **Plan national de lutte contre les micropolluants (2016-2021)** et le **Plan santé au travail (2016-2020)** ainsi qu’avec les **troisièmes plans régionaux santé environnement (PRSE)**, qui devront décliner de manière opérationnelle les actions du PNSE3 tout en veillant à prendre en compte les problématiques locales et à promouvoir des actions propres aux territoires (en cohérence avec le nouveau découpage administratif des régions) ;

– **la réduction de la production des déchets et du développement de leur valorisation** dans le cadre des orientations fixées par la loi de transition énergétique pour la croissance verte, notamment à travers des soutiens financiers (ADEME et investissements d’avenir), le renforcement des filières de responsabilité élargie des producteurs et un renouvellement de la planification territoriale.

II. PRÉVENIR LES RISQUES TECHNOLOGIQUES, INDUSTRIELS ET NUCLÉAIRES

A. L'ACTIVITÉ DE L'INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSÉES

Les installations classées pour la protection de l'environnement, soumises aux dispositions du titre I du livre V du code de l'environnement, sont définies comme les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients (soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique).

L'inspection des installations classées étudie les demandes d'autorisation (régime auquel sont soumises les installations de près de 30 000 établissements). Elle instruit également, depuis avril 2010, les demandes d'enregistrement, régime d'autorisation simplifié qui concerne aujourd'hui près de 14 000 installations. Enfin, elle remplit des fonctions de contrôle et suit l'ensemble des installations.

En 2016, le nombre de contrôles, bien qu'inférieur à celui réalisé en 2015, a été élevé : près de 19 000 visites d'inspection ont été réalisées, dont 10 000 visites d'inspection approfondies. La part des inspections approfondies a continué d'augmenter, passant de 50 % en 2015 à 53 % pour l'année 2016. Par ailleurs, le programme pluriannuel de contrôle (qui impose d'inspecter les installations les plus sensibles chaque année, 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 globalement respecté. En particulier, tous les établissements dits Seveso seuil haut (à hauts risques) ont été inspectés de manière approfondie au moins une fois dans l'année. En outre, 2 100 arrêtés de mises en demeure proposés par l'inspection ont été pris par les préfets, dont 300 suivis de sanctions administratives, soit une légère baisse par rapport à 2015. Enfin, l'inspection a transmis 750 procès-verbaux aux parquets, soit un chiffre équivalent à celui constaté en 2015.

L'inspection des installations classées joue notamment un rôle crucial dans le cadre de l'action menée contre les installations dites « clandestines », c'est-à-dire les installations non connues de l'État qui occasionnent des dommages environnementaux et économiques. Depuis 2012, qui a donné lieu à la co-signature d'une circulaire aux services par les directeurs généraux de la Gendarmerie nationale, de la Police nationale et de la Prévention des risques, près de 2 130 inspections d'installations de ce type ont été menées, conduisant à la fermeture d'environ 150 sites.

B. METTRE EN ŒUVRE UNE FERME STRATÉGIE DE MAÎTRISE DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

1. Les plans de prévention des risques technologiques

Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont l'outil principal de maîtrise des risques technologiques.

a. Objectif et mesures applicables

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a institué un nouveau dispositif permettant de contribuer à définir une stratégie de maîtrise des risques sur les territoires accueillant des sites industriels à risques : les PPRT. La conduite d'un PPRT requiert l'association de différents acteurs dont : l'État, représenté par le préfet, responsable de l'élaboration du PPRT ; la ou les commune(s) sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer ; le ou les établissement(s) public(s) de coopération intercommunale (EPCI) compétents ; des exploitants des installations à l'origine du risque ; du comité local d'information et de concertation (CLIC) créé en application de l'article L.125-2 du code de l'environnement. Les acteurs locaux, publics ou privés, et les riverains ont la responsabilité de se tenir informés des risques auxquels ils sont exposés et de ne pas les aggraver dans les projets et démarches qui relèvent de leur initiative.

En fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité ainsi que de leur cinétique et dans le but de protéger les populations présentes et futures s'installant à proximité des sites Seveso seuil haut, les PPRT peuvent délimiter : **des zones de maîtrise de l'urbanisation future** (réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, constructions nouvelles et extension des constructions existantes interdites ou soumises à des prescriptions) ; **des secteurs de mesures foncières pour les biens existants** à l'intérieur desquelles des mesures d'expropriation (risque très fort) et le droit au délaissement (risque fort) peuvent être appliquées ; **des zones de prescriptions sur l'existant** (désormais limitées aux logements) à l'intérieur desquelles des prescriptions peuvent être imposées aux constructions existantes.

b. Des retards appelés à se résorber

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 a prévu que l'ensemble des 392 PPRT à réaliser devait être approuvé avant le 31 juillet 2008. À cette date, seulement 55 % l'étaient. **Au 1^{er} août 2017, 361 plans, soit 92,6 %, étaient approuvés**, ce qui équivaut à une augmentation de 3,7 % par rapport au 1^{er} août 2016. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le retard pris dans l'approbation des PPRT observée lors des exercices budgétaires précédents s'explique principalement par :

– **l’important travail préalable sur la réduction des risques à la source mené en amont de la démarche à travers l’examen des études de dangers.** Ce travail a permis à près de 350 km² de territoire urbanisé d’être épargnés par des mesures foncières ainsi qu’une diminution à hauteur de 1,8 milliard d’euros du coût de mise en œuvre des PPRT ;

– **le temps nécessaire à la présentation de la démarche auprès de l’ensemble des parties concernées et à la concertation menée pour chaque PPRT ;**

– **différents points de blocage**, relatifs notamment au financement des mesures des PPRT ou au traitement des activités économiques.

D’après les informations transmises à votre rapporteur, ces actions sont désormais achevées et l’ensemble des améliorations législatives introduites au cours de ces dernières années permet aujourd’hui d’accélérer à la fois l’approbation et la mise en œuvre des PPRT approuvés. Parmi les améliorations apportées, on peut notamment citer la mise en place, en 2012, d’un dispositif de financement par défaut des mesures foncières en cas d’absence d’accord entre les parties dans le cadre du financement tripartite.

Par ailleurs, au-delà de l’approbation, c’est désormais la mise en œuvre des PPRT qui doit être accélérée, comme le rappelle une **instruction du Gouvernement du 31 mars 2016**, qui définit les modalités de pilotage par les préfets et énumère les outils dont disposent les services déconcentrés. De plus, **une note de l’Agence nationale de l’habitat (Anah) du 23 décembre 2015 prévoit l’accompagnement des riverains** dans les différentes étapes nécessaires à la réalisation des travaux de renforcement des logements existants dans le cadre des opérations programmées d’amélioration de l’habitat (OPAH) ou des programmes d’intérêts généraux (PIG). À ce jour, pour la moitié des PPRT prescrivant des travaux, le montage de ces opérations d’accompagnement a été effectué ou est bien avancé. Ces opérations, dont le coût est estimé à environ 50 millions d’euros étalés sur 10 ans, seront financées par redéploiement. Enfin, pour ce qui est des **mesures foncières, 10 % de celles prévues par les PPRT sont déjà mises en œuvre** et d’autres procédures sont d’ores et déjà lancées.

On constate, lors des exercices budgétaires précédents, une sous-consommation des crédits, qui s’explique par les retards pris dans l’approbation – et donc également dans la mise en œuvre – des PPRT. Ainsi, en 2016, 25 % des CP n’avaient pas été consommés. **Cependant, l’exercice 2017 a donné naissance à des améliorations permettant de rattraper en partie le retard accumulé et de progresser dans la phase de mise en œuvre.** Ainsi, au 31 juillet 2017, 17,9 millions d’euros de CP avaient été consommés, contre seulement 11 et 3 millions d’euros à la même période des années 2016 et 2015, respectivement. En 2018, compte tenu des prévisions d’accélération des procédures, des moyens en hausse sont prévus pour les PPRT : 50,2 millions d’euros en AE et 34,9 millions d’euros en CP seront consacrés à cette action,

contre respectivement 49,2 millions d'euros et 33,9 millions d'euros au titre de la loi de finances pour 2017, soit une légère augmentation.

Ainsi, les mesures engagées dans le cadre des PPRT semblent indiquer une accélération prochaine à la fois du rythme d'approbation et du rythme de consommation des crédits dédiés aux PPRT.

2. Le risque des hydrocarbures non conventionnels écarté par l'Assemblée nationale

Conformément à la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, la fracturation hydraulique, seule méthode aujourd'hui utilisée pour exploiter les hydrocarbures non conventionnels, est interdite en France.

Cette loi, en laissant ouverte la possibilité de recherche expérimentale, encadrée par une commission nationale sous contrôle public, n'éliminait donc pas les risques pour l'environnement qui pourraient être associés à l'extraction du gaz de schiste par des méthodes alternatives. En effet, de nouvelles méthodes présentant des dangers auraient pu être développées, ce qui suscitait l'inquiétude chez les citoyens dont les territoires ont été concernés par des permis par le passé.

Le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, adopté le 10 octobre par l'Assemblée nationale, met définitivement un terme à ces questionnements, en interdisant la délivrance de permis d'exploration et d'exploitation à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

Votre rapporteur se félicite de l'avancée représentée par ce projet de loi et tient à souligner que la France possède tous les atouts nécessaires pour devenir un leader des énergies renouvelables. Les représentants de la DGEC auditionnés dans le cadre du présent rapport pour avis ont en particulier insisté sur le développement de la biomasse, qui permettrait de conjuguer développement économique et protection de l'environnement.

RECHERCHE ET EXPLOITATION D'HYDROCARBURES : LES RÉPONSES SANS AMBIGUÏTÉ DU GOUVERNEMENT

À l'occasion de ses travaux budgétaires, votre rapporteur a interrogé le ministère de la transition écologique et solidaire au sujet de la recherche et de l'exploitation de gaz et d'hydrocarbures en France. Les réponses, parvenues en même temps qu'était discuté à l'Assemblée nationale le projet de loi sur les hydrocarbures, sont dépourvues d'ambiguïté :

Fabrice Brun, rapporteur : combien de permis d'hydrocarbures non conventionnels (pétrole et gaz de schiste) sont encore en vigueur en France actuellement ? Jusqu'à quand ces permis sont-ils valables ?

Réponse : il n'y a aucun permis d'hydrocarbures non conventionnels (pétrole et gaz de schiste) en vigueur en France actuellement. Trois permis ont été abrogés dans le cadre de l'application de la loi de 2011.

Fabrice Brun : est-il envisageable de poursuivre l'exploration et la recherche en matière d'hydrocarbures non conventionnels, même si l'exploitation n'est pas à l'ordre du jour ?

Réponse : à partir du moment où la volonté est d'arrêter progressivement la production de tous les hydrocarbures conformément aux exigences de la lutte contre le changement climatique, il n'y a plus lieu de poursuivre la recherche.

La loi de 2011 laissait ouverte la possibilité de recherche expérimentale, encadrée par une commission nationale sous contrôle public. Cette commission ne s'est jamais réunie et la nouvelle loi hydrocarbures acte sa suppression.

Le projet de loi prévoit par ailleurs de ne plus accorder de nouveaux permis d'hydrocarbures, conventionnels ou non, ce qui supprime la possibilité de recherche en matière d'hydrocarbures non conventionnels.

Fabrice Brun : dans le contexte du projet de loi hydrocarbures, est-ce que les recherches sur une extraction moins agressive que la fracturation hydraulique seront poursuivies ?

Réponse : le projet de loi élargit l'interdiction de la recherche et de l'extraction d'hydrocarbures non conventionnels en prévoyant qu'au-delà de la fracturation hydraulique, est interdit l'emploi de toute autre méthode ayant pour but de conférer à la roche une perméabilité.

C. ASSURER LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

Le parc nucléaire français compte actuellement 58 réacteurs en exploitation, répartis entre 19 centrales, ainsi que 12 réacteurs arrêtés (dont 9 en cours de démantèlement). Avec une capacité installée de 63,13 GW, il s'agit du deuxième parc le plus important au monde en puissance, derrière celui des États-Unis. En 2015, il a produit 416,8 TWh en 2015, soit 76,3 % de la production électrique française. L'importance du nucléaire civil en France et les risques qui en découlent justifient le recours à une politique ambitieuse de prévention des risques nucléaires.

1. Les principaux acteurs au service du contrôle de la sûreté nucléaire

a. Des moyens confortés pour l’Autorité de sûreté nucléaire

Conformément aux dispositions de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dite « loi TSN »), codifiées au titre IX du livre V du code de l’environnement, l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante, par ses actions d’inspection, d’autorisation et de prescriptions, contribue à prévenir et limiter les risques et nuisances dus aux activités nucléaires. Il est à noter qu’en revanche, la sécurité des sites et leur protection contre les menaces d’intrusion ne relèvent pas de sa compétence.

Rattachée pour son financement au programme 181, l’ASN est dirigée par un collège de cinq commissaires, chargé de définir sa politique générale en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection ainsi que de prendre les décisions majeures. Ces commissaires sont nommés pour six ans par décret, à raison de trois (y compris le président) par le Président de la République et un par le président de chaque assemblée parlementaire. La mise en œuvre des orientations de l’ASN ainsi que l’efficacité de ses actions et la coordination entre entités est assurée par son comité exécutif, composé du directeur général, des directeurs généraux adjoints, du directeur de cabinet et du conseiller.

Dans le cadre de sa mission de contrôle, l’Autorité prend les décisions relatives à la mise à l’arrêt et au démarrage des réacteurs. Après la mise à l’arrêt le 27 août 2015 pour maintenance et renouvellement du combustible d’un réacteur de la centrale nucléaire du Bugey, elle avait par exemple autorisé EDF, par décision du 29 mars 2017⁽¹⁾, à mettre en œuvre une solution de réparation. C’est également l’ASN qui, par décision du 18 juillet 2017, a autorisé le redémarrage du réacteur⁽²⁾.

En vertu de l’importance de sa mission, les moyens prévus pour l’ASN au titre du projet de loi de finances pour 2018 s’élèvent à 58,49 millions d’euros en AE et 63,49 millions d’euros en CP. Le budget de l’ASN, hors titre 2, enregistre ainsi une hausse de 0,1 million d’euros.

b. L’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire affaibli par l’érosion de son budget de recherche

L’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), créé par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, est l’expert public de référence en matière d’évaluation des risques nucléaires et radiologiques. Il est placé sous la tutelle

(1) Décision n° CODEP-LYO-2017-008165 du Président de l’Autorité de sûreté nucléaire du 29 mars 2017 autorisant la société Électricité de France (EDF) à modifier de manière notable le réacteur n° 5 de la centrale nucléaire du Bugey (INB n° 89).

(2) Décision n° CODEP-LYO-2017-024192 du Président de l’Autorité de sûreté nucléaire du 18 juillet 2017 donnant accord à la société Électricité de France (EDF) pour la divergence du réacteur n° 5 de la centrale nucléaire du Bugey (INB n° 89).

conjointe des ministres chargés de l'écologie, de la recherche, de l'énergie, de la santé et de la défense.

Sa mission principale consiste en la réalisation d'expertises et d'études dans le domaine de la sécurité nucléaire, ainsi qu'à la recherche (fondamentale ou appliquée) dans ce domaine. En outre, l'IRSN contribue à la formation en radioprotection des professionnels de santé et des personnes professionnellement exposées, participe à la veille permanente en matière de radioprotection et assure la gestion de l'inventaire des sources de rayonnements ionisants ainsi que la comptabilité centralisée des matières nucléaires. Dans le cadre de ses activités, l'IRSN apporte un appui technique à l'Autorité de sûreté nucléaire et lui propose des mesures d'ordre technique, sanitaire et médical propres à assurer la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement et à rétablir la sécurité des installations.

Votre rapporteur est préoccupé par la diminution du budget de recherche de l'IRSN, qui représente aujourd'hui 40 % du budget total de l'institut, après une érosion annuelle de l'ordre de 10 % depuis plusieurs années. En effet la mission de recherche permet d'acquérir les connaissances nécessaires à son autre mission, l'expertise. **Il conviendrait donc de corriger cette tendance baissière qui pourrait, en cas de poursuite, amoindrir la capacité de l'IRSN à remplir ses fonctions le plus efficacement possible.**

En outre, **vos rapporteur préconise de relever le plafond de la contribution annuelle au profit de l'IRSN due par les exploitants d'installations nucléaires de base (INB).**

2. Après Fukushima, des défis accrus pour la sûreté nucléaire

L'accident survenu en mars 2011 à la centrale nucléaire de Fukushima-Daiichi a contribué à une recrudescence du débat sur la sûreté nucléaire, la transition énergétique et le démantèlement, débat qui représente un défi de taille pour le nucléaire français.

Dans le cadre de ses responsabilités en termes de sûreté nucléaire, l'ASN a imposé à EDF, par décision en date du 26 juin 2012, des prescriptions incluant la mise en place d'équipes spécialisées capables d'intervenir pour assurer la relève des équipes de quart et mettre en œuvre des moyens d'intervention d'urgence. En réponse à cette prescription, EDF a mis en place la Force d'action rapide nucléaire (FARN) ; depuis le 1^{er} janvier 2016, la FARN peut intervenir dans les domaines de la conduite, la maintenance et de la logistique sur toute installation du parc qui serait en situation d'accident.

Afin de classer et mesurer la gravité des anomalies qu'elle constate lors de ses visites d'installations nucléaires, l'ASN utilise l'échelle internationale de classement des événements nucléaires, dite **échelle INES** (*International Nuclear and Radiological Event Scale*). Cette échelle compte huit niveaux de gravité,

allant de 0 à 7. Un 0 correspond à un « écart » sans importance du point de vue de la sûreté, un événement de niveau 1 à 3 est qualifié d' « incident », un événement de niveau 4 à 7 est classé comme « accident ».

Dans le cadre d'une audition menée par votre rapporteur pour avis, **le directeur général de la prévention des risques a relevé la récente multiplication des anomalies constatées sur les installations du parc nucléaire français.** Après les défauts trouvés sur la cuve de la centrale nucléaire de Flamanville (Manche) et les « anomalies » détectées dans l'usine Creusot Forge (Saône-et-Loire), **l'ASN a décidé de placer la centrale de Belleville-sur-Loire (Cher) sous « surveillance renforcée »** au motif d'une « *dégradation du niveau de sûreté [...] depuis 2016* » et de « *l'absence d'améliorations notables de la part d'EDF à ce jour* ». ⁽¹⁾ **Ces préoccupations sont partagées par votre rapporteur, ainsi que par le directeur général de l'IRSN, qui note que 3 événements de niveau 2, fait rare en France, ont déjà été observés en 2017.**

La **centrale du Tricastin** (Drôme et Vaucluse), en particulier, a fait l'objet de plusieurs expertises techniques depuis 2007, qui ont révélé un risque d'inondation du site en cas de séisme lié au manque de solidité de la digue du canal de Donzère-Mondragon. Ces conclusions ont conduit l'ASN à ordonner l'arrêt des quatre réacteurs de la centrale en septembre 2017. **Votre rapporteur pour avis souligne que le changement climatique aggrave les catastrophes naturelles comme les séismes les crues ou les tempêtes, ce qui accroît encore les risques pour la sûreté nucléaire. Aucune concession sur la sécurité des installations ne pouvant être tolérée, tous les risques doivent être appréhendés et traités.**

3. Les difficultés financières d'EDF

Les centrales d'EDF, conçues pour durer au moins 40 ans mais dont EDF espère pouvoir étendre la durée de vie à 50 voire 60 ans, seront soumises à échéance régulière à une autorisation d'exploitation délivrée par l'ASN après une visite approfondie des installations. L'ASN, d'ores et déjà un acteur primordial dans le cadre de la prévention des risques nucléaires, sera amenée, au cours des années à venir, à jouer un rôle plus déterminant encore : **en 2018, l'Autorité doit arrêter une position de principe sur la prolongation des réacteurs de plus de 40 ans, avant de donner un avis sur chaque réacteur.** 14 réacteurs sont concernés d'ici à 2023, et 24 d'ici à 2025.

En outre, le programme dit « Grand carénage », qui rassemble l'ensemble des investissements de maintenance prévus sur la période 2014-2025, en particulier, est estimé à plus de 56 milliards d'euros. Cependant, la sûreté nucléaire ne doit pas pâtir du contexte financier difficile d'EDF : ainsi, il est

(1) Autorité de Sûreté Nucléaire, 13 septembre 2017. Note d'information « Centrale nucléaire de Belleville-sur-Loire (Cher). L'ASN met le site sous surveillance renforcée ». <https://www.asn.fr/Informer/Actualites/Centrale-nucleaire-de-Belleville-sous-surveillance-renforcee>

primordial d'allouer à ces mesures de sûreté les moyens nécessaires afin d'assurer la sûreté nucléaire.

Par ailleurs, conformément à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la part du nucléaire dans la production d'électricité doit être ramenée à 50 % en 2025. Dans ce cadre, un rapport de la Cour des comptes de février 2016 ⁽¹⁾ indique que la réalisation de cet objectif nécessiterait l'arrêt définitif de 17 à 20 réacteurs – ce qui priverait EDF d'environ 5,7 milliards d'euros de revenus. En accord avec ces estimations, le ministre de la transition écologique et solidaire a évoqué la possibilité de fermer jusqu'à dix-sept réacteurs nucléaires d'ici à 2025.

Votre rapporteur pour avis est soucieux de la situation d'EDF, qui doit faire face à des défis de taille (démantèlement d'anciens réacteurs, « Grand carénage », projets majeurs tels que les EPR de Flamanville et d'Hinkley-Point en Angleterre), assortis de répercussions financières majeures.

4. La sûreté nucléaire face à la menace terroriste

Enfin, dans un contexte de montée de la menace terroriste, **votre rapporteur souhaite souligner l'importance de la prise en compte, au sein des installations nucléaires, d'une protection élevée contre le risque terroriste, à la fois externe et interne. De plus, il est primordial que la communication à ce sujet soit développée.**

Après les attentats du 11 septembre 2001, les installations nucléaires françaises ont connu un renforcement des mesures de sûreté, notamment en ce qui concerne le risque d'incendie.

Pendant, face à la multiplication des attentats, il semble nécessaire de renforcer de nouveau les mesures en place, en particulier celles qui assurent la protection des piscines d'entreposage des combustibles. En effet, un rapport publié par Greenpeace alerte sur la vulnérabilité des piscines, qui constituent, au vu de leur conception moins robuste que les réacteurs, « *un problème prioritaire* » ⁽²⁾.

Le 12 octobre dernier, huit militants de Greenpeace, afin de démontrer la vulnérabilité du site, se sont brièvement introduits dans l'enceinte de la centrale de Cattenom (Moselle). Aux yeux de votre rapporteur, cet exemple est révélateur d'un déficit de protection des centrales, qui sont pourtant des sites à risque et donc particulièrement sensibles aux actes de malveillance.

(1) Cour des comptes, février 2016. Rapport public annuel 2016. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA2016-Tome-1-integral.pdf>

(2) Greenpeace, octobre 2017. Résumé du rapport « La sécurité des réacteurs nucléaires et des piscines d'entreposage du combustible en France et en Belgique, et les mesures de renforcement associées ». https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/10/R%C3%A9sum%C3%A9-Rapport_FR.pdf?_ga=2.36717091.2040514722.1508227028-762423529.1508227028

Autres mesures de prévention qu'il paraît primordial de développer : celles concernant le contrôle interne du personnel des installations nucléaires. **Votre rapporteur insiste la nécessité de renforcer le « criblage », c'est-à-dire les enquêtes relatives aux personnels employés dans les installations nucléaires aussi bien que chez les sous-traitants. Il considère primordial, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres entreprises sensibles, de pouvoir mener des enquêtes sur les personnels nouvellement embauchés mais aussi sur ceux plus anciens mais dont les changements d'attitude pourraient laisser penser à une radicalisation philosophique ou religieuse.**

Le directeur du parc nucléaire d'EDF a pour sa part assuré que les installations d'EDF, y compris les piscines, *« ont été conçues pour résister à tout type d'agression d'origine naturelle ou humaine, chutes d'avion incluses »* et a affirmé que 700 millions d'euros seraient investis par EDF dans le renforcement de la sécurité d'ici 2023.

III. RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ AUX RISQUES NATURELS MAJEURS

A. UN PLAN DE PRÉVENTION APPLICABLE À DIVERS TYPES DE RISQUES NATURELS MAJEURS

1. Objectifs et mesures applicables

Créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement), le **Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** s'est substitué aux différentes procédures préexistantes en matière de prévention des risques naturels. Il a pour objectif de réduire l'exposition aux risques naturels (inondations, séismes, mouvements de terrain, incendies de forêt, ouragans, avalanches...) ainsi que la vulnérabilité des biens et des personnes.

À ce titre, le PPRN peut :

– **interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ;**

– **définir des mesures de prescription** pour adapter les constructions nouvelles à l'état des risques ;

– **définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde** incombant aux collectivités territoriales et aux particuliers.

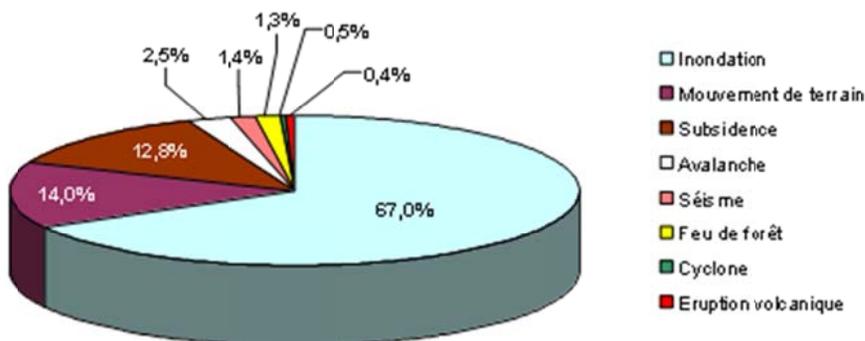
Le PPRN est élaboré sous l'autorité du préfet qui prend un arrêté de prescription. Après concertation avec les collectivités locales, puis soumission à l'enquête publique, le PPRN est approuvé par arrêté préfectoral. Sa mise en œuvre suppose l'implication de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, ministères, citoyens). Le PPRN constitue une servitude

d'utilité publique, et, à ce titre, doit être annexé au plan local d'urbanisme de chaque commune concernée.

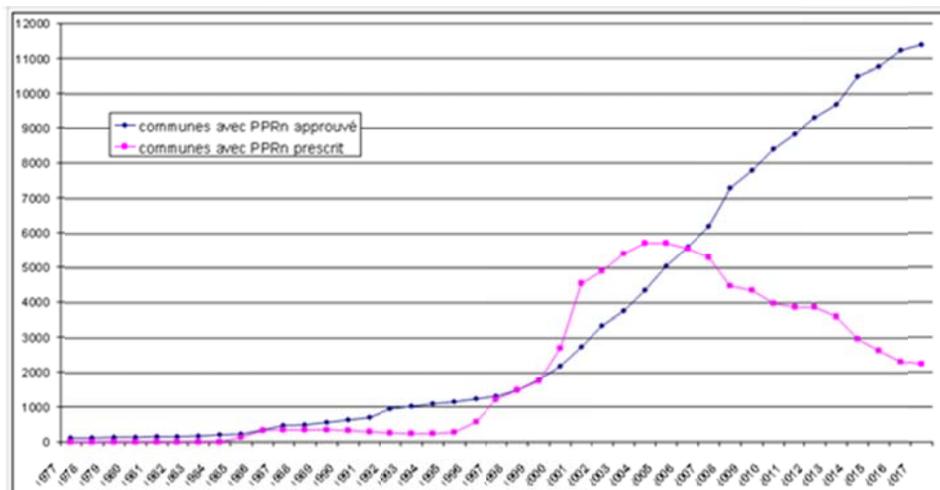
2. Un bilan encore inachevé

Sur le territoire national, les PPRN sont répartis comme suit :

RÉPARTITION DES PPRN



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES COUVERTES PAR UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS OU ASSIMILÉ (HORS PSS)



Source : base de données GASPARE (MTES, DGPR), août 2017.

Au 1^{er} août 2017, 11 395 communes étaient couvertes par un PPRN approuvé et 2 217 communes étaient concernées par un PPRN prescrit. Pour ce qui est des plans de surfaces submersibles (PSS), au 1^{er} août 2017, 216 communes sans PPRN approuvé ou prescrit en étaient dotées.

Depuis le milieu des années 2000, on constate une baisse du nombre de communes sur le territoire desquelles un PPRN est prescrit, qui s'explique par l'approbation d'un nombre croissant de PPRN et de l'absence de comptabilisation des révisions approuvées de PPRN existants dans le nombre de PPRN prescrits.

L'élaboration des PPRN, en particulier dans les zones prioritaires (littoral, secteurs définis par les stratégies régionales), requiert l'usage **d'outils techniques** plus précis ainsi que la prise en compte de **données nouvelles**, telles que les modèles numériques de terrain. Les dépenses afférentes seront supportées par le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, dit « Fonds Barnier », qui, depuis 2014, prend en charge l'intégralité des dépenses liées aux PPRN et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs.

3. Financement des PPRN et dépenses afférentes

Au 31 décembre 2015, le solde du Fonds Barnier s'élevait à 299 millions d'euros. En 2015, les montants totaux des recettes perçues et des dépenses effectuées par le fonds étaient de respectivement 204,9 millions d'euros et 123,4 millions d'euros, soit un solde positif de 81,5 millions d'euros. Les dépenses supportées par le fonds ont ainsi enregistré une baisse de 34,6 millions d'euros par rapport à l'exercice 2014. Cette baisse constante semble s'expliquer par plusieurs facteurs, cumulatifs :

– la sous-estimation des délais liés aux démarches administratives préalables à la réalisation des travaux ;

– les difficultés de réalisation et retards de certaines actions en raison du déficit de prise en compte de certains enjeux au moment de la labellisation (enjeux environnementaux, fonciers, paysagers...) ;

– les capacités techniques et financières parfois insuffisantes des maîtres d'ouvrage ;

– l'évolution des règles d'intervention financière de certains acteurs (FEDER, Régions, Départements) qui conduit à la révision, voire à l'abandon de certaines actions ;

– l'évolution du cadre juridique (GEMAPI, élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale...) ;

Cette diminution des dépenses engagées par le Fonds Barnier conduit à un déficit de protection des biens et des populations face aux risques naturels majeurs. Dans l'attente de la publication des données de trésorerie du fonds pour les exercices 2016 et 2017, **il semble nécessaire d'enrayer la diminution des dépenses financées par le fonds.**

Lorsqu'existe un PPRN approuvé ou prescrit sur une commune, les études ou travaux de prévention des risques naturels ou de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes peuvent faire l'objet de subventions de ce fonds. Le taux maximum de subvention est de 50 % pour les études, de 40 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention et de 25 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour les communes où un PPRN est prescrit. Ces taux de subvention sont portés respectivement à 50 %, 50 % et 40 % lorsque le PPRN est approuvé. **Face à ces taux de subvention particulièrement stricts, votre rapporteur regrette que certaines communes aux moyens limités rencontrent des difficultés de financement – allant souvent jusqu'à renoncer – à financer de lourds travaux tels que des confortations de falaises. Il propose que, dans certains cas, ces taux puissent être dé plafonnés, notamment dans les cas les plus lourds concernant la sauvegarde du littoral.**

B. RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ FACE AUX OURAGANS ET CYCLONES

1. Des ouragans plus nombreux et plus violents

Comme l'illustrent les récents événements – **ouragans Irma et Maria de septembre 2017**, tous deux classés catégorie 5 sur l'échelle de Saffir-Simpson – les ouragans représentent un risque majeur pour les départements et collectivités d'outre-mer. L'ouragan Irma, en particulier, a causé des dégâts considérables sur les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Début septembre, la Caisse centrale de réassurance (CCR) estimait à 1,2 milliard d'euros le coût des dommages provoqués par le passage de l'ouragan sur ces deux îles et soulignait que l'ouragan était « *l'un des plus importants survenus en France depuis 35 ans* ». Quant à l'ouragan Maria, il a violemment touché la Guadeloupe, causant la mort d'au moins deux personnes et d'importantes disruptions pour l'agriculture locale ; le coût des dommages y est estimé à 100 millions d'euros, soit une somme douze fois inférieure à celles estimée pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, mais néanmoins significative.

En se fondant sur la hausse de la fréquence des ouragans classés en catégorie 5, les climatologues indiquent que la fréquence et la violence de ces phénomènes météorologiques sont appelées à augmenter avec le réchauffement climatique. D'où l'importance de prévoir les moyens nécessaires à la prévention des dégâts causés par ce type de catastrophes naturelles.

2. Un risque plus seulement limité aux zones tropicales

Non seulement le changement climatique provoque une intensification du nombre et de la violence des ouragans et cyclones, mais il est également à l'origine d'un élargissement de leur aire géographique.

En témoigne l'**ouragan Ophélie**, le plus puissant jamais observé près des côtes européennes, qui a touché l'Irlande le 16 octobre avec des vents atteignant 150 km/h. Cet ouragan, classé catégorie 3 sur l'échelle de Saffir-Simpson, a provoqué au moins trois morts et mené à d'importantes perturbations en matière de transports et de distribution d'électricité.

La plupart des ouragans majeurs se forment dans le golfe du Mexique, le long des côtes américaines et au niveau des tropiques. **Le passage d'un ouragan d'une telle force si près de nos côtes, et notamment des côtes bretonnes, est extrêmement préoccupant.** En effet, si les ouragans étaient jusqu'alors des risques naturels limités à l'outre-mer, l'exemple d'Ophélie démontre qu'ils menacent désormais aussi les côtes européennes.

3. Vers une généralisation des abris de survie ? L'exemple de la Polynésie

Les dommages provoqués par les cyclones et les ouragans nécessitent la mise en place de mesures de protection efficaces, comme la construction d'abris de survie.

En effet, les abris de survie permettent non seulement de protéger les populations mais également d'optimiser les espaces publics ainsi créés en abritant des écoles, des structures de santé (centres médicaux, infirmerie ou postes de secours), des mairies et divers services administratifs.

Les conséquences des cyclones de 1983 en Polynésie française, et plus particulièrement dans l'ensemble des îles et atolls (îles basses) des Tuamotu-Gambier avaient mené au lancement d'une campagne de constructions d'abris de survie. Cependant, cette campagne s'est avérée incomplète, les constructions n'ayant concerné que 20 % des atolls et de la population de l'archipel. De plus, les rares abris datant de cette époque nécessitent aujourd'hui des rénovations importantes.

Fort de ce constat et face aux dégâts causés par les houles cycloniques des années 1990 et 2000, l'État et la collectivité locale ont décidé de créer un volet « abris de survie » au sein du contrat de projets 2008-2013. **Quoique la sécurité des populations relève de la compétence de l'État, les financements demandés à la collectivité de la Polynésie française sont extrêmement élevés.**

Constatant les dégâts considérables causés par les ouragans en outre-mer au cours des semaines passées, **votre rapporteur souligne l'importance majeure de ces abris, et apporte son soutien aux demandes de madame la députée Maina Sage de mécanisme spécifique pour protéger les populations des atolls.**

C. PRÉVENIR LES CRUES ET LES INONDATIONS

En France, le risque inondation est le premier risque naturel en termes de dommages économiques provoqués, de nombre de communes concernées (16 000), d'étendue des zones inondables (27 000 km²) et de populations résidant dans ces zones (5,1 millions de personnes).

1. Un large éventail de dispositifs de prévision, de vigilance et d'alerte

Depuis le début des années 2000, les dispositifs de prévision, de vigilance et d'alerte mis en place par l'État ont été considérablement renforcés :

– mise en place à l'automne 2001 de la **vigilance météorologique par Météo-France** et enrichissement progressif de celle-ci ;

– réorganisation des services d'annonce des crues, entre 2002 et 2014, en **services de prévision des crues (SPC)**, aujourd'hui au nombre de 19, répartis sur le territoire métropolitain, coordonnés et appuyés par le **Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI)**, créé en 2006 ;

– mise en place en 2006 de la **vigilance crues**, dispositif qui se présente sous forme de cartes (nationales ou locales) et permet d'informer en simultané les préfets, les services de sécurité civile, les maires, les médias et le public, sur le niveau de risque de crues. Ces informations sont diffusées sur le site www.vigicrues.gouv.fr, qui, en 2016, a atteint plus de 11 millions de connexions et 170 millions de pages vues ;

– **réforme de l'hydrométrie**, lancée en 2006, qui a permis l'unification des réseaux de mesure et la rationalisation des moyens consacrés par l'État ;

– améliorations apportées dans le cadre du **plan national sur les submersions rapides (PSR)**, élaboré à la suite des événements climatiques de 2010 (tempête Xynthia et crues du Var) : programme d'amélioration de l'observation de la pluie (2011-2018) mené par Météo-France, création d'un service complémentaire d'avertissement sur la possibilité de crues soudaines en mars 2017, mise en place de systèmes d'alertes locaux (SDAL), appuyés par les services de l'État en fonction des besoins exprimés et des moyens disponibles...

Des travaux portant sur l'amélioration des dispositifs de prévision, de vigilance et d'alerte sont en cours. Ainsi, au début de l'été 2017, après les importantes inondations du printemps 2016 (bassins de la Seine moyenne et du Cher), une réflexion sur l'amélioration de la lisibilité du dispositif de vigilance s'est engagée avec Météo France. De plus, en outre-mer, des travaux sont en cours afin de mettre en place des cellules de veille hydrologique (CVH). Au-delà de la prévision des crues, c'est désormais la prévision des inondations qui, pour répondre à une demande sociale, se concrétise, notamment grâce aux possibilités

récentes d'accès à des cartographies précises et aux progrès réalisés en termes de performance des outils de modélisation.

2. Deux outils majeurs de prévention et de gestion des risques d'inondation

Élaborés par les préfetures de département en association avec les communes et en concertation avec la population, les **plans de prévention des risques d'inondation (PPRI)** visent à réduire la vulnérabilité des personnes installées en zone inondable, à limiter l'exposition des personnes au risque d'inondation et à ne pas aggraver les risques (ni en provoquer de nouveaux). À ce titre, ils réglementent l'occupation et l'utilisation du sol dans les zones concernées. Ils ont valeur de servitude d'utilité publique et doivent être annexés au plan local d'urbanisme, ainsi qu'à la carte communale. **À ce jour, sur les 2 568 communes exposées à un risque important d'inondation, 1 923 d'entre elles, soit les trois quarts, sont couvertes par un PPRI approuvé et 303 communes sont concernées par un PPRI prescrit.**

Créé en 2003, le dispositif des **Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)**, pour sa part, a pour but de limiter les dégâts causés par les inondations à travers une approche globale du risque, portée par un partenariat entre les services de l'État et les acteurs locaux. Une instruction du gouvernement du 29 juin 2017 introduit le cahier des charges « PAPI 3 », soit une troisième génération de PAPI avec de nouveaux objectifs et critères d'éligibilité, applicables à compter du 1^{er} janvier 2018.

3. Des dispositifs toujours insuffisants

Malgré la multiplicité des dispositifs de prévention et d'alertes relatives aux crues et inondations, **votre rapporteur a relevé certaines défaillances** :

– **le déficit de formation des nouveaux élus locaux et acteurs du tourisme ainsi que des forces de l'ordre, qui sont pourtant responsables de la sécurité des populations** : les territoires exposés à d'importants risques de crues et d'inondations nécessitent des précautions spécifiques. Ainsi, les épisodes cévenols, pour leur part, ont la particularité de causer des crues aux conséquences d'autant plus graves que les pluies abondantes provoquent une montée extrêmement rapide du niveau des rivières et ruisseaux (environ quatre mètres par heure). Afin de garantir au mieux la sécurité des populations et des touristes et d'éviter autant que possible les dégâts matériels, votre rapporteur considère comme primordial d'améliorer l'information des nouveaux élus locaux et acteurs du tourisme, ainsi que des gendarmes et policiers, et de fournir à ces personnes une formation adaptée ;

– **le manque d'informations relatives aux dispositifs d'alerte, type CII Telecom** : ces dispositifs d'alerte, qui permettent une prévention immédiate et, ainsi, le cas échéant, l'évacuation rapide des zones exposées, peuvent fournir une

aide peu onéreuse et efficace dans le cadre de la lutte contre les risques naturels. Votre rapporteur, s'il reconnaît qu'un subventionnement total de l'État n'est pas forcément nécessaire, voit dans ces outils un moyen de prévention dont l'acquisition mériterait d'être incitée et accompagnée ;

– **l'interdiction de nettoyer les berges et de désensabler les rivières, bien que l'effet des crues se trouve renforcé par l'accumulation de matériaux dans les rivières** : outre l'aggravation des crues qu'elles entraînent, ces interdictions forcent les communes concernées à importer du sable (d'où un impact non seulement économique, mais également écologique), alors qu'elles pourraient utiliser le sable de leur propre territoire. Ainsi, votre rapporteur souhaiterait obtenir une clarification quant aux textes législatifs et/ou réglementaires qui définissent ces interdictions, et souligner l'importance de réviser ces mesures, nocives tant sur le plan environnemental qu'économique et humain.

L'exemple concret de la gestion des risques « crue » et « inondation » par la commune de Vallon-Pont-d'Arc

Votre rapporteur pour avis a auditionné M. Pierre Peschier, maire de Vallon-Pont-d'Arc (Ardèche), qui a fait part de son expérience d'élus local en matière de politique de gestion des crues et inondations.

Lors de cette audition, M. Peschier a mis en exergue les failles présentées par les dispositifs actuels de prévention et de gestion du risque de crue et d'inondation, y compris ceux précédemment mentionnés.

Par ailleurs, il a noté, de manière plus générale, une tendance à trop se fier aux dispositifs technologiques de type vigicrues, qui peuvent parfois s'avérer défaillants, au détriment des moyens humains.

On pourrait ainsi mettre en place un **réseau humain de vigie et de surveillance tout au long de la rivière**. Ce système, complémentaire aux dispositifs technologiques, permettrait d'assurer une prévision efficace des risques « crue » et « inondation » et ainsi d'empêcher les pertes humaines, en particulier dans le cadre des épisodes cévenols, caractérisés par une montée extrêmement rapide du niveau de la rivière.

Par ailleurs, il conviendrait de valoriser l'expérience des élus locaux, trop souvent sous-estimée, notamment par les services de l'État qui adoptent parfois une attitude rigide.

IV. PRÉSERVER LA SANTÉ ET L'ENVIRONNEMENT

Favorisées par la mondialisation et les activités humaines, les menaces pour l'environnement et la santé se multiplient, appelant à la mise en place de mesures de protection plus efficaces et à l'amélioration des dispositifs existants.

A. PRÉSERVER LA SANTÉ FACE À DES RISQUES MULTIPLES

1. Une feuille de route ambitieuse de prévention des risques pour la santé

Le troisième Plan national santé environnement (PNSE3) a pour objectif l'élaboration d'une feuille de route gouvernementale visant à répondre aux enjeux de santé posés par les pathologies d'origine environnementale. Adopté en novembre 2014, il permet la poursuite et la progression des actions entreprises dans le cadre des deux premiers PNSE (2004-2008, 2009-2013). Afin d'associer les acteurs des territoires sur les questions de santé environnementales, le PNSE se décline désormais à l'échelon local en plans régionaux santé environnement (PRSE).

Le PNSE est un plan ambitieux par lequel le gouvernement entend proposer une nouvelle approche de la santé environnementale intégrant le développement de nouveaux concepts scientifiques, notamment celui d'« exposome », concept correspondant à l'ensemble des facteurs environnementaux auxquels un être humain est exposé au cours de son existence. Le PNSE3 s'articule en cinq chapitres, et comprend une trentaine de mesures qui se répartissent en près d'une centaine d'actions.

Parmi les mesures associées au PNSE, on peut notamment relever :

– la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens

Dans certains produits ou objets d'usage quotidien, tels que les détergents, les cosmétiques, les textiles et les peintures, se trouvent des substances classées « *perturbateurs endocriniens* ». Ces substances chimiques peuvent interférer avec la régulation hormonale et ainsi affecter le développement, la croissance, la reproduction, ou encore le comportement des êtres vivants. En raison de ces effets, la lutte contre les perturbateurs endocriniens s'est organisée en une « *stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens* », qui fait de la France un moteur dans la préparation de la stratégie européenne sur les perturbateurs endocriniens. Parmi les actions prises dans le cadre de cette stratégie, citons la mise en place d'un label *Tickets sans bisphénol A*, développé par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

– la prévention des risques associés aux pesticides

En raison de la complexité des expositions de la population et des impacts sanitaires potentiels, le PNSE3 préconise d'étendre le terme « pesticide », longtemps limité aux substances à usage agricole et pour l'entretien des jardins particuliers, à certains produits biocides et aux antiparasitaires humains et vétérinaires. Au titre du PNSE3, la prévention des risques associés à ce type de substances inclut des mesures telles que la définition d'une liste socle de pesticides à mesurer dans l'air, la formalisation d'un protocole de surveillance des pesticides dans l'air et le lancement d'une campagne exploratoire de mesures des pesticides dans l'air extérieur (Action n° 29), et requiert l'association de nombreux acteurs (DGAL, DGEC, Anses...).

Rappelant son attachement aux politiques de prévention en matière de santé et d'environnement, votre rapporteur tient cependant à souligner que les réglementations françaises, qui se superposent aux contraintes européennes, vont parfois trop loin et privent particuliers et professionnels de produits efficaces sans proposer d'alternative fiable techniquement et viable économiquement.

2. Un acteur majeur en termes de risques pour la santé : l'Anses

Créée le 1^{er} juillet 2010, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministères chargés de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, du travail et de la consommation.

Compétente en matière de santé humaine, de santé et de bien-être animal et de santé végétale, l'Anses assure des missions de veille, d'expertise, de recherche et de référence. Elle est notamment chargée d'évaluer les risques (chimiques, biologiques, physiques...) auxquels les individus peuvent être exposés au cours de leur vie et contribue à la réalisation de nombreuses actions dans le cadre du PNSE. Ainsi, l'Anses est partenaire de l'Action n° 26 du PNSE, intitulée « mener une expertise globale sur l'électro-hypersensibilité ». L'agence joue un rôle crucial en termes de prévention des risques ; à ce titre, bien qu'elle ne fasse pas partie des opérateurs rattachés au programme 181, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de lui attribuer une subvention du programme de 7 millions d'euros en AE et en CP.

Récemment, l'Anses a notamment permis la reconnaissance, en juin 2017, du bisphénol A en tant que « substance extrêmement préoccupante » par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) dans le cadre du règlement européen REACH, au moyen d'une proposition soumise en février 2017. Cette décision oblige l'industrie de notifier à l'ECHA la présence de la substance dans les articles fabriqués ou importés et d'informer l'acquéreur d'un article de la présence de bisphénol A, et ouvre la possibilité que de soumettre cette substance à autorisation.

B. DES MESURES MULTIPLES POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT

1. S'organiser contre le bruit

La politique de lutte contre le bruit vise à répondre à trois principaux objectifs : **prévenir les effets du bruit sur la population** (par des mesures telles que le classement sonore, les plans d'exposition au bruit ou encore la réglementation acoustique du bâtiment) ; **identifier et recenser les points noirs de bruit** (observatoires départementaux du bruit, cartes de bruit, Plans de gêne sonore), **puis définir des solutions adaptées** (plans de prévention du bruit dans l'environnement) ; **informer le public** .

L'exercice 2017 a été marqué par une évolution de la réglementation concernant la lutte contre le bruit. Ainsi, un arrêté du 14 avril 2017 a étendu la liste des agglomérations devant élaborer des cartes de bruit et plans de prévention du bruit aux métropoles et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants. Par ailleurs, un décret du 9 août 2017 renforce la protection des personnes fréquentant les lieux diffusant de la musique et des sons amplifiant et du voisinage de ces lieux.

2. Le traitement des déchets et l'économie circulaire

Dès 1975, la prévention des déchets est introduite dans la loi française. Depuis, **la France s'est positionnée comme l'un des pionniers européens de ce secteur**, en particulier à travers le plan d'actions déchets (2009-2012) puis l'adoption du programme national de prévention des déchets (2014-2020).

La loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui consacre un titre entier à l'économie circulaire, illustre l'engagement de la France en faveur de l'économie circulaire et a donné lieu à des avancées notables dans ce domaine. Parmi ces dispositions, citons notamment l'interdiction des sacs plastiques au 1^{er} janvier 2016 et l'objectif de réduction du ratio PIB/consommation de ressources d'ici 2030 à hauteur de 30 %. En 2017, la phase d'application des décrets d'application de la loi, qui avait commencé l'année précédente, s'est poursuivie.

Par ailleurs, conformément à la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République, les conseils régionaux sont désormais compétents pour établir des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets et pour coordonner à l'échelle régionale les actions entreprises par l'ensemble des parties concernées. Cette nouvelle responsabilité permet non seulement une simplification administrative, mais également de favoriser le développement économique, les régions étant compétentes dans ce domaine. **Au-delà du défi qu'elle pose, l'économie circulaire représente en effet une opportunité pour l'emploi, que les régions peuvent désormais favoriser.**

Le Conseil national des déchets (CND), organe de consultation qui s'est fortement impliqué dans les discussions concernant la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, s'est notamment réuni en décembre 2016 au sujet de l'application de la loi. Le plan climat de juillet 2017 prévoit une nouvelle avancée majeure dans le domaine de l'économie circulaire, avec l'élaboration d'une « feuille de route pour l'économie circulaire » en 2018, à laquelle sera associé le CND.

Enfin, l'économie circulaire fait l'objet de l'un des programmes thématiques de l'ADEME, le programme « déchets et économie circulaire », qui concentre, en 2016, 182 millions d'euros, soit environ 32 % des dépenses totales de l'agence. Dans ce cadre, l'ADEME accompagne et promeut les orientations fixées par la loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, notamment au travers des 64,7 millions d'euros de soutiens aux investissements publics et privés pour le recyclage des déchets ménagers, industriels et du BTP versés par l'agence en 2016. Autre exemple : en 2016, l'ADEME a engagé 45 millions d'euros de dépenses pour soutenir la prévention des déchets et l'animation des territoires, en particulier à travers la poursuite du programme de labellisation et de soutien aux collectivités locales « zéro déchets, zéro gaspillage » introduit en 2015.

C. LES ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES : UNE NOUVELLE MENACE AUX ASPECTS VARIÉS

Au vu de la multiplicité des risques qui ne font pas encore l'objet d'actions de prévention dans le cadre du programme 181, **voire rapporteur souhaiterait intégrer de nouveaux risques, en particulier ceux représentés par les insectes nuisibles. Certains d'entre eux, en effet, tels que la pyrale du buis, le frelon asiatique ou le cynips du châtaignier, occasionnent des dommages qui constituent un risque pour la biodiversité et pour la stabilité des sols, une entrave au tourisme ou encore une menace pour le secteur agricole.**

1. Une lutte qui s'organise à différents niveaux

Dans le cadre de la circulation accrue des marchandises, une lutte contre les organismes nuisibles s'est engagée au niveau européen, notamment avec le règlement UE 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux.

Par ailleurs, actuellement, plus de 200 espèces nuisibles font l'objet d'une surveillance voire de réglementations particulières par l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP). Fondée en 1951 par quinze pays européens, cette organisation intergouvernementale responsable de la coopération européenne concernant la santé des plantes a maintenant 50 membres, couvrant presque tous les pays de la région européenne et méditerranéenne.

Au niveau national, des mesures sont également prises. En 2011, une catégorisation des dangers sanitaires a notamment été établie par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Le niveau de priorité est défini par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), avec la concertation des parties prenantes. Il existe trois niveaux de priorité :

– les dangers de première catégorie, dont les manifestations ont des conséquences graves et qui requièrent un encadrement réglementaire en vue d'une éradication ;

– les dangers de deuxième catégorie, pour lesquels il peut être opportun de définir des mesures réglementaires ou de reconnaître officiellement l'action menée par certaines filières de production ;

– les dangers de troisième catégorie, dont la maîtrise relève de l'initiative privée (certains d'entre eux pouvant néanmoins faire l'objet de conditions réglementaires ponctuelles ne concernant qu'une partie limitée de la population).

2. La pyrale du buis

La pyrale du buis (*Cydalima perspectalis*) est une espèce d'insectes lépidoptères de la famille des *Crambidae*, originaire d'Asie. Introduite accidentellement en Allemagne vers 2005 *via* des végétaux importés d'Asie, la pyrale du buis a ensuite proliféré rapidement en Europe, y compris en France où les premières observations datent de 2008.

Cette espèce envahissante tire son nom du régime alimentaire de sa chenille, qui semble consommer exclusivement des feuilles et de l'écorce du buis. Autour de la plante-hôte sur laquelle elles se nourrissent, les chenilles tissent des toiles, rongent la plante et peuvent provoquer d'importants dégâts, tant dans les parcs et jardins que dans les milieux forestiers. Désormais implantée dans la plupart des départements de métropole, cette chenille est à l'origine d'importantes défoliations notamment dans les départements de l'Ain, de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et de la Savoie. Ces défoliations sont une menace pour l'écosystème français. En effet, le buis permet une bonne rétention d'humidité, ce qui favorise le cycle de renouvellement de la faune et de la flore. En outre, ses fleurs constituent une importante source de nectar pour les abeilles. Au surplus, les dépérissements massifs du buis augmentent significativement le risque d'incendie et mettent en danger la stabilité des versants par rapport aux chutes de blocs en zones de montagne sèche. Le bois du buis, dur et dense, est également fréquemment utilisé tant en menuiserie qu'en construction.

Quant au papillon, qui vole exclusivement la nuit et semble attiré par la pollution lumineuse, sa prolifération constitue une gêne pour la circulation automobile ainsi que pour le fonctionnement de certaines installations

(climatisations par exemple) et occasionne même de fortes nuisances, pour toutes ces raisons, pour les activités touristiques et de restauration.

Alors que la pyrale du buis avait été placée en 2008 sur la liste d'alerte de l'OEPP, elle en a été retirée depuis, au motif que sa prolifération était trop étendue pour envisager l'éradication. En France, elle est actuellement classée comme danger sanitaire de 3^e catégorie.

Les dégâts occasionnés par la chenille sur les buis en milieu forestier font l'objet d'une surveillance particulière du Département de la santé des forêts (DSF) et du Centre national de la propriété forestière (CNPF). Parmi les mesures prises, on note un suivi des zones défoliées par la pyrale, réalisé en continu par les correspondants-observateurs, ainsi qu'un réseau de placettes, installé pour cinq ans sur les zones défoliées. Un bilan de ce suivi sera fait fin 2017.

En ce qui concerne la lutte à proprement parler, il existe deux types de méthodes principales : les insecticides chimiques (pyréthrinoides, diflubenzuron) et le traitement biologique contenant la bactérie *Bacillus thuringiensis*, qui, une fois ingérée par les chenilles, provoque l'incapacité à s'alimenter et conduit ainsi à la mort de celles-ci. Des chercheurs de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique), en collaboration avec Plante & Cité, l'ASTREDHOR et KOPPERT France, développent également des solutions de bio-contrôle contre la pyrale du buis, dans le cadre du programme national SaveBuxus, financé par Ecophyto.

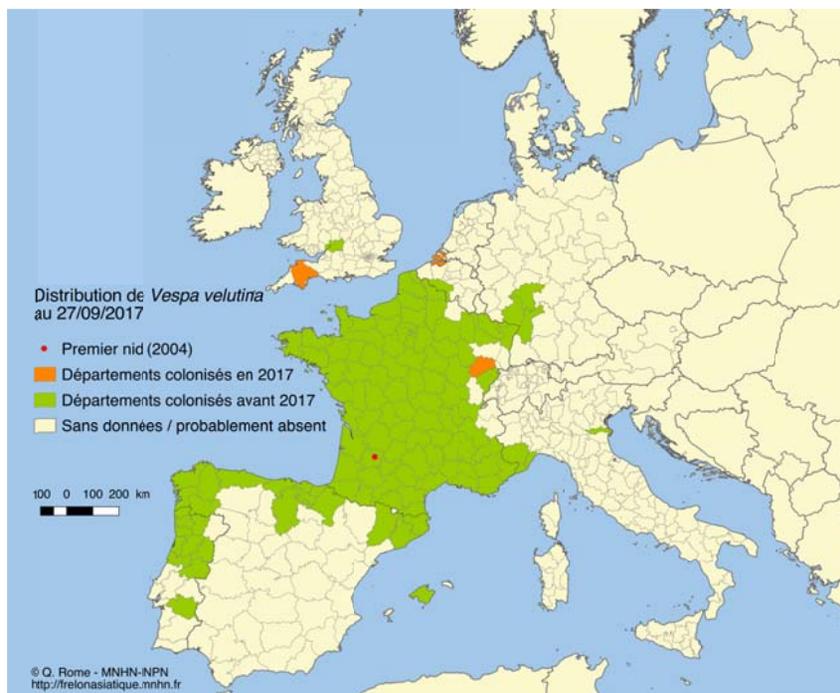
Bien qu'il constate que la menace représentée par la pyrale n'est pas uniquement sanitaire et que l'éradication semble difficilement envisageable étant donné son état de propagation, **voire rapporteur considère que le niveau de priorité accordé à la pyrale ne correspond pas à la réalité. Un passage en catégorie 2 pourrait permettre le déploiement d'un plan adapté à la situation constatée sur le terrain.**

3. Le frelon asiatique

Le frelon asiatique (*Vespa velutina*) est une espèce d'hyménoptère de la famille des *Vespidae* originaire d'Asie. Elle aurait été introduite en France en 2004 *via* des importations de poteries chinoises. Observée pour la première fois en Lot-et-Garonne, l'espèce a peu à peu colonisé le territoire français, et a commencé à s'étendre en Europe.

Si la prolifération de ce frelon ne constitue pas un problème de santé publique (depuis son introduction, il n'y a pas eu de hausse significative du nombre de piqûres sur l'homme), elle représente un danger pour l'apiculture ainsi que, plus globalement, sur la culture fruitière. En effet, la prédation de l'abeille, qui constitue environ les 2/3 du régime alimentaire du frelon asiatique, a un effet direct sur la population de la ruche. De plus, la présence du frelon autour de la colonie stresse les abeilles, conduisant ainsi à un dépérissement de la ruche.

DISTRIBUTION DU FRELON ASIATIQUE EN EUROPE AU 27 SEPTEMBRE 2017



Sources : INPN (France), Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (Espagne), ICNF, NATIVA et SOS Vespa (Portugal), CARI et CiEi / DGARNE (Belgique), CREA et Università de Torino (Italie), R. Witt (Allemagne), NNSS et NBU (Grande Bretagne)

Deux arrêtés ministériels ont défini le statut de cette espèce. Elle a tout d'abord été classée comme danger sanitaire de 2^e catégorie au titre du code rural et de la pêche maritime le 26 décembre 2012 par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). Puis, le 22 janvier 2013, un arrêté du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie (MEDDE) a classé le frelon asiatique comme « *espèce exotique envahissante* » au titre du code de l'environnement (janvier 2013) et interdit son introduction sur le territoire national. Par ailleurs, dans le cadre de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le Gouvernement devrait rendre prochainement un rapport sur l'opportunité de classer le frelon asiatique dans la catégorie des organismes nuisibles, au sens du code rural et de la pêche maritime.

Une note de service du 10 mai 2013 du ministère de l'agriculture définit les mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre l'invasion du frelon asiatique. Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), qui est responsable de mettre à disposition sur son site internet les éléments nécessaires à la diagnose du frelon, a établi une carte nationale, régulièrement mise à jour, des départements colonisés par le frelon asiatique, sur la base des signalements qui lui sont transmis annuellement par les organismes à vocation sanitaire (OVS). En complément,

l'Institut technique et scientifique de l'abeille et de la pollinisation (ITSAP) est chargé, en concertation avec le MNHN, d'élaborer et d'évaluer les protocoles de lutte.

À ce jour, il n'existe pas de mesure permettant d'éradiquer ce fléau – étant donné la distribution du frelon asiatique sur le territoire national (seuls l'Outremer et certains départements dans l'Est de la France paraissent pour le moment épargnés), l'éradication semble dans tous les cas illusoire. Deux voies peuvent cependant permettre de réduire son impact et de limiter la progression du frelon. Tout d'abord, comme c'est le cas actuellement, la lutte peut prendre la forme d'un piégeage des frelons et d'une destruction des nids. Afin de développer des substances nocives exclusivement sur les frelons ainsi que des méthodes innovantes de destructions des nids, des travaux sont en cours. Ces recherches sont partiellement financées par la Commission européenne, dans le cadre du 7^e programme d'action pour l'environnement (PAE), et partiellement par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Une seconde possibilité est la voie génétique : on pourrait en effet envisager d'opérer une sélection génétique de l'abeille domestique privilégiant l'agressivité – les abeilles pouvant ainsi se défendre plus efficacement contre les frelons.

4. Le cynips du châtaignier

Le cynips du châtaignier (*Dryocosmus kuriphilus*) est un micro-hyménoptère ravageur parasite du châtaignier originaire de Chine. Repéré pour la première fois en Europe dans le Piémont (Italie) en 2003, il est alors ajouté à la liste d'alerte de l'OEPP. Aperçu en France pour la première fois en 2007, le cynips est repéré en Ardèche, principale zone française de production castanéicole, en 2010, avant de coloniser la quasi-totalité du bassin de production au cours des années suivantes.

Depuis 2014, l'obligation d'éradication établie par l'Union européenne n'est plus en vigueur et la France n'est pas concernée par les réglementations spécifiques aux zones protégées du fait de la dissémination trop importante du cynips sur le territoire national.

Afin de réguler la population de cynips, un projet d'introduction du parasitoïde *Torymus sinensis*, prédateur naturel du cynips, dans certains départements et régions de France, a été entrepris en 2011 par l'INRA (qui a depuis été relayé par la Chambre d'agriculture d'Ardèche). En 2015, une subvention de 50 000 euros a été approuvée par le ministère de l'agriculture afin de financer les lâchers de *Torymus*. Cette approche a déjà prouvé son efficacité à l'étranger, notamment en Italie et au Japon. Néanmoins, les délais nécessaires à l'établissement de *Torymus sinensis* sont relativement longs (5-10 ans), ce qui explique que les résultats ne soient pas partout significatifs en France, même si des progrès sont enregistrés d'ores et déjà en Ardèche par exemple.

Votre rapporteur se félicite de la mise en place d'une réelle méthode de lutte naturelle contre la prolifération du cynips du châtaignier. Les lâchers, qui ne sont certes pas une méthode d'éradication du cynips, permettront à terme de limiter l'expansion de la population de cynips sur le territoire national, et donc de préserver à la fois la richesse du milieu forestier et la production castanéicole. La poursuite du soutien de l'État s'avère donc indispensable.

5. Une superposition de contraintes contre-productive

À noter qu'il est extrêmement difficile de lutter contre ces espèces envahissantes, et que **la législation entrave parfois les possibilités de lutte, notamment concernant les produits phytosanitaires.** En effet, **aux exigences communautaires déjà très contraignantes, se superposent des exigences nationales plus restrictives encore.**

En 2009, dans un souci d'harmonisation des normes entre les États-membres, l'Union européenne a adopté un « Paquet pesticides » encadrant le secteur des produits phytosanitaires et regroupant les règlements 1107/2009 relatifs à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et 1185/2009 relatif aux statistiques sur les pesticides, ainsi que les directives 2009/127/CE et 2009/128/CE.

Cependant, la France est allée plus loin encore en la matière, notamment à travers la **loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national** (dite « loi Labbé ») interdit, à partir du 1^{er} janvier 2017, l'usage par les personnes publiques de produits phytosanitaires pour l'entretien des espaces verts, forêts, promenades et voiries accessibles ou ouverts au public. Pour les particuliers, l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires codifiée par la « loi Labbé » entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Autre exemple : les contraintes imposées aux agriculteurs français par la **loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages** qui édicte que « *L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1^{er} septembre 2018* ». Quoique l'effet de ces substances, en particulier concernant les abeilles, ne soit pas à prendre à la légère, **aucune solution de remplacement unique aux néonicotinoïdes n'est à ce jour disponible pour les agriculteurs, ce qui pourrait les conduire à avoir recours à divers produits, moins efficace et parfois plus nocifs pour l'environnement.** Par ailleurs, notons que les différences de législation par rapport aux autres États membres suscitent une **perte de compétitivité pour les agriculteurs français, accentuant de surcroît des distorsions de concurrences insupportables.**

Préconisations

L'ampleur des enjeux, à la fois économiques, touristiques et environnementaux, amène votre rapporteur à formuler des propositions pour lutter contre la propagation de ces insectes :

- arrêter les interdictions de produits phytosanitaires lorsqu'aucune solution de remplacement n'existe ;
- *a minima*, mettre en place une dérogation à la loi dite « loi Labbé » pour les jardiniers amateurs ;
- promouvoir la pyrale du buis en catégorie 2 des insectes nuisibles de manière à faciliter son éradication ;
- déployer les moyens nécessaires au développement d'une solution de biocontrôle de la pyrale du buis disponible au 1^{er} janvier 2019 ;
- veiller à l'information des citoyens en promouvant les outils d'observation et de veille sanitaire ;
- poursuivre le financement de projets de développement de solutions de biocontrôle, tel que le projet SaveBuxus.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de *MM. Fabrice Brun, Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, M. Damien Pichereau, Mme Zivka Park, M. Jimmy Pahun*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale)⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** ».

Article 29 : crédits du budget général

La commission examine l'amendement n°II-CD82 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Je retire l'amendement.

L'amendement n°II-CD82 est retiré.

La commission examine l'amendement n°II-CD81 de M. Matthieu Orphelin.

M. Mathieu Orphelin. L'amendement n°II-CD81 est un amendement d'appel, pour inciter le Gouvernement à faire basculer les éventuels surplus de recettes du compte d'affectation spéciale « Transition écologique » en 2018 vers le Fonds Chaleur.

*La commission **adopte** l'amendement n°II-CD81.*

Puis elle examine l'amendement n°II-CD72 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le champ des exonérations de la cotisation patronale d'allocations familiales et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi. Cette extension a conduit à augmenter, en 2017, le

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c014.asp

budget du programme 205 « Affaires maritimes » de 19 millions d'euros, afin de compenser la perte de recettes pour les organismes de Sécurité sociale et pour Pôle Emploi. Mais dans le projet de loi de finances pour 2018, l'article 53 prévoit la suppression de l'extension du champ des exonérations. Le présent amendement vise à transférer 19 millions d'euros du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », sans que cette somme soit prélevée sur les crédits de personnel de ce programme, vers le programme 205.

M. Christophe Bouillon, rapporteur pour avis. Je comprends votre préoccupation, mais le programme 217, qui est un programme « support », a déjà fait l'objet de rationalisations et de réductions de crédits : on arrive à l'os ! Opérer une nouvelle ponction risque de compromettre des actions. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement n°II-CD72.

Sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », MM. Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, MM. Damien Pichereau, Zivka Park et Jimmy Pahun, rapporteurs pour avis, expriment un avis favorable. M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis, émet un avis défavorable.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Article 30: Crédits des budgets annexes

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Article 31 : Crédits des comptes d'affectation spéciale

La commission examine l'amendement n°II-CD83 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Cet amendement vise à rendre possible la mise en place, par décret, d'un dispositif d'aide à l'achat des vélos à assistance électrique, en identifiant une somme de 30 millions d'euros au sein du compte d'affectation spéciale pour le financer.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Avis favorable

M. Vincent Thiébaud. Le groupe La République En Marche soutient cet amendement.

La commission adopte l'amendement n°II-CD83. Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » ainsi qu'à l'adoption de ceux du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Article 53 : Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises d'armement maritime

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD71 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. Quand j'ai présenté le rapport pour avis sur le budget des affaires maritimes, j'ai souligné l'importance de la flotte française, l'importance du trafic dans la Manche, l'importance de la formation des marins français. J'avais évoqué les différences de coûts salariaux entre les marins français et ceux d'autres pays, différences qui avaient conduit à l'adoption d'une mesure de réduction des cotisations sociales patronales dans le cadre de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'article 53 du projet de loi de finances supprime cette mesure, qui était une des mesures les plus emblématiques de la loi pour l'économie bleue, et ce, à peine un an et demi après son adoption.

Cette mesure d'allègement des charges sociales visait à réduire le coût du travail, ce qui était indispensable pour permettre au pavillon français de résister à la concurrence internationale très vive des pavillons de pays où les salaires sont très bas. Cette mesure visait aussi à favoriser l'employabilité des marins français.

Aucune étude d'impact précise n'a été réalisée pour évaluer les pertes d'emplois potentielles ou encore les dépaillonnements que pourrait provoquer la suppression du « *netwage* ». En effet, l'évaluation préalable de l'article 53 publiée par le Gouvernement se borne à évoquer une « perte potentielle » pour « les entreprises armant des navires de fret ou de service » !

Par ailleurs, je remarque que les arguments employés pour justifier la suppression du « *netwage* » sont assez surprenants.

Tout d'abord, le délai mis par la Commission européenne à valider le dispositif est présenté comme un signe de non-conformité de la mesure avec le droit européen. Toutefois, l'avis de la Commission est attendu pour la fin de l'année et rien n'indique qu'il sera négatif !

De plus, l'étude d'impact de l'article 53 indique que les entreprises d'armement maritime pourront bénéficier à partir de 2019 du renforcement des allègements de charges sociales, contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les armements ne bénéficient pas aujourd'hui du CICE et ces exonérations de charges sociales étaient vues comme une contrepartie.

Toutefois, la réforme prévue n'est pas encore appliquée et il convient de trouver une solution pour l'année à venir !

C'est pourquoi le présent amendement propose simplement de repousser d'un an l'entrée en vigueur de l'article 53 du projet de loi de finances, de manière à ce que la décision de conserver ou non le « *netwage* » puisse être fondée sur une véritable étude d'impact socio-économique précise reposant sur une analyse juridique solide.

La commission rejette l'amendement n° II-CD71 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53.

Article 54 : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD63 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement de suppression qui vous est proposé est lié au fait que les ressources des agences de l'eau servent trop souvent de variable d'ajustement pour le budget de l'État. Et en 2018, c'est une double peine qui risque de leur être appliquée avec l'effet combiné des articles 19 et 54 du projet de loi de finances pour 2018. L'écrêtement des ressources tel qu'il était prévu à l'article 19 a été reporté à 2019 mais un prélèvement de 200 millions d'euros sera opéré en 2018. En outre, l'article 54 prévoit une contribution directe des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un total de 260 à 297 millions d'euros. C'est une trop grande contrainte budgétaire que l'on fait peser sur les agences de l'eau, alors même que leurs responsabilités et missions s'accroissent. Le Gouvernement persiste dans la logique des beaux discours en rabaissant les ressources essentielles à la protection des milieux aquatiques. Nous ne sommes pas dupes, cela ne vise qu'à compenser les coupes franches effectuées par le Gouvernement dans le budget de la mission sur le dos de la biodiversité, de l'eau et des paysages, dont les crédits ont été divisés par deux. Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités face à l'urgence climatique et financer les politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable car l'article 54 ne peut être supprimé car cela revient également à supprimer tout versement de l'équivalent des subventions pour charges de service public à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

La commission rejette l'amendement n° II-CD63.

La commission est ensuite saisie de l'amendement n° II-CD76 de M. Vincent Thiébaud.

M. Vincent Thiébaud. Il est proposé que l'arrêté prévu par l'article 54 détermine également les modalités de versement de la contribution des agences de l'eau. Un premier versement de chacune des agences de l'eau serait opéré avant le 15 février 2018, d'un montant minimal de 10 millions d'euros par agence pour l'Agence française pour la biodiversité et de 1,5 million d'euros par agence pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'article 54 instaure en effet un financement annuel par les agences de l'eau d'autres établissements publics de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette évolution traduit l'aboutissement de la politique de rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, confortée par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

En cohérence avec cette mesure, les établissements publics chargés des parcs nationaux seront également financés par les agences de l'eau, par l'intermédiaire de l'AFB. Le montant de la contribution des agences de l'eau à l'AFB, prévu au I de l'article 54, permet à cette dernière d'assurer ce financement. Toutefois, la répartition de cette contribution sera fixée par arrêté par le ministre chargé de la tutelle.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier d'établissements qui ne disposent pas d'une trésorerie importante, et notamment de couvrir leurs dépenses obligatoires en début d'année, le présent amendement précise les modalités de versement des agences de l'eau à l'AFB et l'ONCFS.

Cet amendement vise également à interroger le Gouvernement sur le montant minimal du versement qu'il entend faire engager, à travers l'AFB, aux établissements publics chargés des parcs nationaux, ainsi que les modalités dudit versement.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis favorable.

La commission adopte l'amendement n° II-CD76 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 ainsi modifié.

Après l'article 54

Mme Barbara Pompili. Nous sommes à présent saisis d'amendements portant article additionnel après l'article 54.

La commission examine l'amendement n° II-CD64 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement est défendu.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable, compte tenu des travaux déjà engagés au sein de notre commission, avec l'avis budgétaire sur le programme 113 et la mission d'information relative à l'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sont rapporteuses. Il convient également de ne pas multiplier les demandes de rapport qui ont un coût en termes de personnel et ne sont pas toujours très utiles.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement n° II-CD66 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. Deux tiers de nos réacteurs sont actuellement à l'arrêt ou en panne. Certains tuyaux des circuits de refroidissement sont rouillés. Quel est le coût, tant financièrement que sur le plan de la sûreté et de la sécurité de cette gestion ? Par ailleurs, faire une lumière totale sur ce que va coûter la prolongation des réacteurs nucléaires au-delà de 40 ans, si toutefois cette décision irresponsable était prise, est d'une absolue nécessité. En effet, les dépenses liées au démantèlement des centrales ont coutume d'être systématiquement sous-provisionnées par EDF. Le cabinet d'analyse financière AlphaValue avait souligné en 2016 le sous-provisionnement massif relatif aux dépenses prévisionnelles liées au démantèlement des réacteurs nucléaires et du traitement des déchets nucléaires. Le sous-provisionnement, à horizon 2025, était estimé entre 57,3 et 63,4 milliards d'euros. Il n'y a pas de raison pour que le coût de réhabilitation de certaines centrales ne le soit pas de la même façon. L'Assemblée nationale doit donc impérativement saisir cette occasion pour produire une information indépendante à ce sujet. Il s'agit de savoir ce qu'il peut en coûter aux finances publiques, lorsqu'il sera demandé à l'État de renflouer EDF comme il a déjà dû renflouer Areva à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Le nucléaire est un gouffre financier. Ce rapport d'information est de nature à en estimer l'ampleur, et opérer une comparaison entre le coût de la gestion actuelle et le coût d'une sortie du nucléaire à horizon 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Vous soulevez de vraies questions mais « trop de rapports tuent le rapport ». Je serais d'ailleurs curieux de savoir combien de demandes de rapports ont été formulées au cours de l'examen de cette loi de finances. Il y a une sorte d'inflation. Je vous invite plutôt à travailler sur le sujet en vous saisissant des outils mis à disposition des parlementaires en demandant des auditions ou des missions d'information sur ce sujet ou en effectuant des visites sur le terrain auprès de l'ANDRA ou d'autres structures dont les portes sont ouvertes comme elles l'étaient au cours des législatures précédentes. Pendant mes travaux, nous avons auditionné notamment l'IRSN et la Direction générale de la prévention des risques et je regrette que vous n'ayez pas participé à ces auditions.

Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je vous précise, chers collègues, que notre commission réalisera très prochainement des auditions sur ces questions.

M. Loïc Prud'homme. Comme vous le savez, l'article 40 de la Constitution nous empêche de déposer des amendements plus concrets. Les rapports que nous demandons s'adressent au gouvernement et ne sont pas en concurrence mais en complément des travaux que peut conduire l'Assemblée. Nous le faisons pour avoir des éléments financiers précis et chiffrés sur des sujets qui nous préoccupent. Il n'y a pas de désinvolture de notre part.

La commission rejette l'amendement n° II-CD66 puis elle examine l'amendement n° II-CD67 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Il s'agit encore d'une demande de rapport d'information. Le projet de loi de finances pour 2018 appelle, dans le paragraphe relatif à l'Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), qui aborde le cadre du projet de contrat d'objectifs 2017-2021, « à réussir Cigéo collectivement ». Il n'est pas possible de faire réussir un projet voué à l'échec, ou à tout le moins, qui suppose tant de risques qu'il serait inconséquent de le poursuivre en l'état. Les risques ont été soulignés par l'institut de radioprotection et de sûreté nationale (IRSN) dans des conclusions rendues publiques en juillet dernier. En effet, les déchets nucléaires présentent un risque fort d'inflammation lors de leur enfouissement. Le risque est d'autant plus grand que l'incendie pourrait se propager aux autres types de déchets présents dans la centrale d'enfouissement. Ce problème pose, plus généralement, la question des déchets nucléaires radioactifs, pour le traitement desquels aucune solution n'a pour l'heure été trouvée et, en toute hypothèse, ne sera jamais trouvée. Nous exprimons les mêmes inquiétudes à l'égard du projet d'enfouissement de déchets ultimes « Stocamine », soit 44 000 tonnes de déchets ultimes stockés sous la plus grande nappe phréatique d'Europe. Cette demande de rapport d'information sur Cigéo et sur Stocamine est l'occasion de soulever le problème central qui est celui de la politique de traitement des déchets ultimes, et de renouveler une position raisonnable et seule adaptée pour résoudre une fois pour toutes le problème : la sortie du nucléaire d'ici 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Je comprends votre argumentaire relatif à l'article 40 et loin de moi l'idée de considérer votre démarche comme désinvolte. Mais pour les mêmes raisons que celles expliquées précédemment, j'émet un avis défavorable à cet amendement en vous invitant à vous rendre sur le terrain et à échanger avec les acteurs concernés.

La commission rejette l'amendement n° II-CD67.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CD36 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement demande un rapport sur la privatisation des aéroports. Les aéroports sont un secteur stratégique pour l'État qui rapporte chaque année aux finances publiques plusieurs dizaines de millions d'euros de dividendes par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État. Les aéroports jouent un rôle majeur pour la souveraineté de la Nation. En revendant ses parts dans les aéroports français, l'État délègue la gestion des sites à des entreprises privées. Alors que plusieurs privatisations ont eu lieu et que d'autres sont en cours, à l'image du sort fait aux Aéroports de Paris, un bilan d'étape s'impose pour évaluer combien d'argent ont réellement rapporté ces cessions d'actifs publics, quels coûts directs et indirects elles ont induit pour les administrations publiques et l'intérêt de la Nation. Les aéroports de Paris ont été les premiers, en 2005, à passer sous un statut privé. Ainsi, la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports cède aux collectivités territoriales et aux Chambres de commerces et d'industrie (CCI) la propriété et la gestion d'une grande majorité des aéroports provinciaux. L'État ne reste présent que sur les sites présentant un « potentiel national et international ». À ce titre, les aéroports de Lyon, Bordeaux, Marseille ou Strasbourg pourraient un jour être également concernés par le processus de privatisation pour financer notamment la filière nucléaire et le désendettement. La privatisation de Toulouse-Blagnac s'est faite à ce titre dans des conditions nébuleuses. Les parties refusent de dévoiler le pacte d'actionnaires et l'actionnaire majoritaire Chinois (49,9 %) agit en prédateur sur les profits. Ce rapport visera notamment à déterminer si cette orientation politique de marchandisation des infrastructures publiques poussée par l'Union européenne est judicieuse au regard de la perte de souveraineté nationale sur des éléments stratégiques.

Mme Zivka Park. Cet amendement demande un rapport sur « la privatisation en cours de plusieurs aéroports français ». Or, je constate que les privatisations des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon, réalisées en 2015 et 2016, n'auront pas d'incidence financière sur le projet de loi de finances pour 2018 ; l'éventuelle décision relative à la cession de parts d'AdP n'est pas encore prise et n'aura donc pas d'incidence, non plus, sur le présent projet de loi de finances. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD36 puis elle examine l'amendement n° II-CD39 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, qui stagne depuis plusieurs années, a un coût initial estimé à 565 millions d'euros, coût qui sera probablement dépassé dans des proportions importantes si le projet est mis en œuvre. Mais un coût encore plus important serait celui de son impact carbone, avec l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre due au trafic. Aucune stratégie d'aménagement et d'accessibilité au site en transports en commun n'a été pensée. Le car et la voiture individuelle seront privilégiés. Par ailleurs, beaucoup d'agriculteurs sont opposés à ce projet qui supprimerait près de 2000 hectares de

terres agricoles. 731 hectares de bocages et zones humides sont par ailleurs menacés. Une étude effectuée en 2013 par la Direction générale de l'aviation civile estimait en retour qu'un maintien de l'activité à Nantes Atlantique impliquait la construction de nouvelles aérogares, la réfection de la piste et la fermeture de l'aéroport pendant trois à six mois.

Du fait de l'enlisement du dossier, les parlementaires doivent être en mesure de bénéficier des conclusions d'une étude actualisée, intégrant les données les plus récentes sur le volet économique mais également environnemental, pour pouvoir évaluer de manière pertinente les coûts inhérents à toutes les potentialités. Quelle facture pour l'État et les collectivités locales de l'abandon du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? Quel montant pour les travaux d'extension de l'aéroport actuel ? Quel montant pour l'indemnisation de Vinci en cas de renoncement au projet ? Quelle part de prise en charge de l'État et des collectivités locales des coûts prévisionnels ? Il reste bien des zones d'ombre dans ce dossier : les parlementaires comme les citoyens ont le droit de bénéficier d'informations objectives pour en mesurer le poids sur les finances publiques.

Mme Zivka Park. Comme vous le savez peut-être, un rapport d'experts doit être remis à l'exécutif en décembre et une décision gouvernementale sera prise ensuite sur la base de ce rapport. Plutôt que de demander au gouvernement un rapport sur ce rapport, je vous propose plutôt de demander la publication de ce rapport ou, tout au moins, de ses conclusions. À défaut, rien ne vous empêchera de proposer, le moment venu, une audition de la ministre des transports ou des experts ayant rendu le rapport. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD39.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation, direction générale de l’alimentation (14 septembre 2017)

- Mme Myriam Carpentier, adjointe au sous-directeur, inspectrice en chef de la santé publique vétérinaire (sous-direction de la santé et de la protection animale)
- Mme Juliette Auricoste, chef du bureau semences et santé des végétaux (sous-direction de la qualité, de la santé et de la protection des végétaux)

Mairie de Vallon-Pont-d’Arc (27 septembre 2017)

- M. Pierre Peschier, maire de Vallon-Pont-d’Arc

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (11 octobre 2017)

- M. Jean-Christophe Niel, directeur général

Ministère de la Transition écologique et solidaire, Direction générale de l’énergie et du climat, Direction de l’énergie (11 octobre 2017)

- Mme Virginie Schwarz, directrice générale
- Mme Anne-Florie Coron, sous-directrice de la sécurité d’approvisionnement et nouveaux produits

Union des entreprises pour la protection des jardins et des espaces publics (UPJ) (11 octobre 2017)

- M. Nicolas Marquet, directeur général

Union des industries de la protection des plantes (UIPP) (18 octobre 2017)

- Mme Eugénia Pommaret, directrice générale
- M. Ronan Vigouroux, responsable environnement et agriculture durable

Direction générale de la Prévention des risques (24 octobre 2017)

- M. Marc Mortureux, directeur général

Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) (31 octobre 2017)

- M. Bruno Léchevin, président
- M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

M. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance a fait parvenir une contribution écrite