



N° 4502

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2021.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME II

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

### PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES

PAR MME SOPHIE PANONACLE  
Députée

---

Voir les numéros : **4482, 4524** (Tome III, annexe 15).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA PROTECTION DES RISQUES DANS LE BUDGET 2022</b> .....	7
A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES POUR LE PROGRAMME 181 .....	7
B. LE PROGRAMME 181 CONSERVE LA MÊME STRUCTURE QUE L'EXERCICE PRÉCÉDENTE.....	10
1. La prévention des risques est au cœur du programme 181 .....	10
a. La prévention des risques technologiques, industriels et des pollutions (actions 01 et 13) .....	10
b. Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (action 09).....	12
c. La prévention des risques liés aux anciens sites miniers (action 11).....	12
d. La prévention des risques naturels et hydrauliques (actions 10 et 14) .....	13
2. Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ....	17
<b>II. AIDER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À RENFORCER LA PRÉVENTION CONTRE LA SUBMERSION MARINE ET LES INONDATIONS</b> .....	21
A. LES CÔTES FRANÇAISES CONFRONTÉES À UN RISQUE NON NÉGLIGEABLE D'INONDATION PAR SUBMERSION MARINE.....	21
1. Un risque de submersion présent en de nombreux endroits du territoire .....	21
2. Un phénomène amené à s'accroître .....	22
B. UNE CONNAISSANCE ET DES OUTILS DE PRÉVISION DE PLUS EN PLUS DÉVELOPPÉS .....	23
1. Des instruments de prévision gérés par l'État et Météo-France .....	23
2. Des analyses de risques et des stratégies de prévention réalisés au niveau local ...	26
a. Les territoires à risque important d'inondation .....	26
b. Les plans de prévention des risques d'inondation et les plans de préventions des risques littoraux .....	27
c. Les programmes d'action pour la prévention des inondations .....	28

d. La nécessité d’informer les collectivités et la population .....	30
<b>C. RENFORCER LES MESURES ACTUELLES DE PRÉVENTION ET DE GESTION DU RISQUE DE SUBMERSION.....</b>	<b>32</b>
1. Un rôle toujours croissant joué par les collectivités locales .....	32
a. La gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.....	32
b. Les systèmes d’endiguement.....	33
c. Le rôle des administrations de l’État .....	34
d. Les financements disponibles.....	36
2. Un besoin toujours fort de sensibilisation et de communication .....	38
a. L’information et la sensibilisation du grand public .....	38
b. Un effort nécessaire pour développer la culture du risque.....	39
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>57</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>59</b>

## INTRODUCTION

Le programme 181 « Prévention des risques » est consacré à la prévention de nombreux risques, qu'ils soient naturels, technologiques, industriels, nucléaires ou miniers. Il apporte également un soutien à l'économie circulaire et au développement des énergies renouvelables, à travers le financement de l'Agence de la transition écologique (ex ADEME).

Si peu d'accidents industriels majeurs sont à déplorer sur le territoire, l'incendie survenu au sein de l'entreprise Lubrizol en septembre 2019 nous rappelle que le risque industriel n'est pas nul. L'explosion d'une usine chimique de traitements de déchets survenue en Allemagne en juillet 2021 dans la région de Cologne nous rappelle également la nécessité de contrôler ce type de sites pour éviter au maximum que surviennent des événements préjudiciables pour la santé et l'environnement.

Le changement climatique tend par ailleurs à accroître la fréquence et l'intensité des risques naturels, alors que la densification des populations sur les littoraux ou dans des zones potentiellement exposées à des aléas augmente les coûts humains et économiques des catastrophes naturelles. En septembre 2020, la tempête *Alex* a provoqué la mort d'au moins dix personnes et des dégâts matériels importants dans plusieurs vallées montagneuses des Alpes-Maritimes. Les inondations aux lourdes conséquences qui ont touché l'Allemagne et la Belgique en juillet 2021 nous rappellent que le risque d'inondation est un risque naturel majeur en Europe et auquel la population est fortement exposée.

Le programme 181, par la diversité des risques qu'il entend identifier, prévoir et prévenir, constitue une source de financement ambitieux et essentiel.

Le projet de loi de finances pour 2022 propose de doter le programme 181 de 1 065 970 916 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 072 609 127 euros en crédits de paiement (CP) au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » dotée au total de 21 552 015 763 euros en AE et 21 223 924 323,00 euros en CP.

Pour la première fois, les crédits consacrés à la prévention des risques dépassent le milliard d'euros en AE et en CP.

Après l'analyse de l'évolution des crédits du programme, le présent rapport s'intéresse plus particulièrement aux dispositifs permettant de limiter les risques de submersion marine en complément de l'étude réalisée l'année dernière sur le risque inondation.



## I. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA PROTECTION DES RISQUES DANS LE BUDGET 2022

### A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES POUR LE PROGRAMME 181

● Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits du programme 181 par action, entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PAR ACTION <sup>(1)</sup>

*(en euros)*

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
Action 01 – Prévention des risques technologique et des pollutions	61 512 815	61 524 486	0,02	63 451 026	63 462 697	0,02
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	109 146 698	63 602 477	- 41,8	67 146 698	68 302 477	1,6
<i>dont titre 2</i>	<i>49 412 485</i>	<i>50 668 264</i>	<i>2,5</i>	<i>49 412 485</i>	<i>50 668 264</i>	<i>2,5</i>
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	35 851 611	37 151 611	3,6	35 851 611	37 151 611	3,6
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	39 777 130	40 277 130	1,3	39 777 130	40 277 130	1,3
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	547 890 705	598 590 604	9,3	547 890 705	598 590 604	9,3
Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	29 824 608	29 824 608	0,00	29 824 608	29 824 608	0,00
Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	415 000 000	235 000 000	- 43,4	205 000 000	235 000 000	14,6
Total (hors titre 2)	1 189 591 082	1 015 302 656	- 16,5	939 529 293	1 021 940 863	8,8
<b>Total</b>	<b>1 239 003 567</b>	<b>1 065 970 916</b>	<b>-14</b>	<b>988 941 778</b>	<b>1 072 609 127</b>	<b>8,5</b>

*Source : Ministère de la transition écologique – Direction générale de la prévention des risques et programme annuel de performance pour 2022*

*(1) Les crédits du titre 2 de l'action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » sont mentionnés, étant les seuls crédits de personnel du programme 181.*

À périmètre constant, les crédits du programme 181, hors titre 2, connaissent une baisse significative en AE (- 16,5 %) et une légère hausse en CP (+ 8 %).

Les crédits du programme 181 connaissent **une baisse sensible des autorisations d'engagements** entre la loi de finances (LFI) de 2021 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, principalement en raison de la diminution des autorisations d'engagements prévue aux actions 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » et 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs ». Cette baisse n'est pas intégralement compensée par l'augmentation des autorisations d'engagement disponibles pour l'ADEME (action 12) :

– au sein de l'action 09, la diminution des autorisations d'engagement s'explique par la baisse des dépenses du titre 3 (bail de l'Autorité de sûreté nucléaire) ;

– au sein de l'action 14 qui porte les crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit Fonds Barnier), la baisse des AE en 2022 traduit le caractère exceptionnel du budget prévu par la LFI pour 2021. En effet, la budgétisation de ce fonds en 2021 s'était accompagnée de l'inscription d'un montant de 415 millions d'euros en autorisations d'engagement afin que des engagements pris antérieurement puissent être assumés par cette nouvelle action ;

– au sein de l'action 12 « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie » qui détermine les moyens de l'ADEME, l'augmentation en AE s'élève à 50,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2021.

**Pour leur part, les crédits de paiement du programme 181 augmentent de 8,5 %.** Cette augmentation est répartie sur plusieurs actions :

– sur l'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques », dont les CP augmentent de 3, 63 % par rapport à 2021 ;

– sur l'action 12 dont les CP augmentent de 9,3 % par rapport à 2021 ;

– sur l'action 14 qui voit son budget augmenter de 30 millions d'euros en CP par rapport à la LFI pour 2021 (soit une hausse de 14,4 %).

L'action 11 relative à la « gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnités et expropriations sur les sites » voit son budget légèrement augmenter également (en AE et CP).

Par ailleurs, depuis la LFI pour 2021, les actions de l'ADEME sont également financées par des crédits du Plan de relance qui n'apparaissent donc pas dans le programme 181.



**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PAR TITRE**

Titres	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Titre 2	49 412 485	50 668 264	2,5 %	49 412 485	50 668 264	2,5 %
Titre 3	764 854 410	767 362 322	0,3 %	716 900 752	772 462 322	7,6 %
Titre 5	59 599 449	30 286 034	- 50,8 %	37 236 034	37 86 034	- 0,5 %
Titre 6	365 137 223	217 654 296	- 40 %	185 392 507	212 392 507	14,5 %
Total P181 (hors titre 2)	1 189 591 082	1 015 302 656	- 16,5 %	939 529 293	1 021 940 863	8,8 %
Total P181	1 239 003 567	1 065 970 916	- 14 %	988 941 778	1 072 609 127	8,5 %

*Source : Ministère de la transition écologique – Direction générale de la prévention des risques*

Les baisses en autorisations d'engagement portent sur les titres 5 et 6, respectivement les dépenses d'investissement et les dépenses d'intervention (qui correspondent aux diminutions enregistrées sur les actions 09 et 14).

Les crédits du titre 3 relatif aux dépenses de fonctionnement sont en hausse dans le PLF 2022 en crédits de paiement. Ces crédits sont majoritairement composés de subventions pour charges de service public (SCSP) portées par le programme, notamment celle versée à l'ADEME. La part des SCSP au sein du programme a diminué au cours des dernières années mais reste toutefois prépondérante. Ainsi, ces subventions représentent 63 % des crédits du programme 181. Le montant de ces subventions pour charges de service public a augmenté de 8,5 % par rapport à la LFI pour 2021.

En ce qui concerne les équivalents temps pleins portés par le programme 181 : seuls les emplois des agents de l'ASN sont inscrits au programme 181 et leurs rémunérations et les charges afférentes représentent l'ensemble des crédits alloués au titre 2. Le programme annuel de performance indique que l'ASN dispose en propre de 445 ETPT.

Les crédits des personnels œuvrant pour le programme 181 « Prévention des risques » sont inscrits pour les personnels affectés en administration centrale et en service déconcentrés (DREAL, DEAL, DRIEE et DDT(M)) à l'action 16 du programme 217. En 2022, l'effectif pour ces administrations est porté à 3 218 ETPT.

## **B. LE PROGRAMME 181 CONSERVE LA MÊME STRUCTURE QUE L'EXERCICE PRÉCÉDENTE**

### **1. La prévention des risques est au cœur du programme 181**

#### ***a. La prévention des risques technologiques, industriels et des pollutions (actions 01 et 13)***

##### **i. La prévention des risques technologiques et des pollutions (action 01)**

La prévention des risques technologiques et des pollutions comprend un nombre étendu de mesures, parmi lesquelles :

– la mise en œuvre des dispositifs de contrôle destinés à prévenir des accidents ou des émissions diffuses, liés notamment aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), aux explosifs ou au transport de matières dangereuses ;

– la réforme du cadre réglementaire visant la simplification de procédures, comme l'autorisation environnementale unique ou la révision de la nomenclature des IPCE ;

– la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Au 1<sup>er</sup> août 2021, sur les 389 PPRT dont l'élaboration était prévue, tous sont prescrits (100 %) et 385 sont approuvés (99 %). 4 poursuivent leur phase d'approbation.

– l'élaboration du quatrième Plan national santé environnement (PNSE) pour la période 2020-2024.

Au titre de l'action 01, le présent projet de loi prévoit 61 524 486 euros en AE et 63 462 697 euros en CP. Ces montants sont quasiment identiques à ceux prévus par la loi de finances pour 2021.

L'action 01, comme les autres actions du programme, réserve des crédits pour financer des études commandées à des opérateurs dont le budget ne relève pas du programme 181. C'est le cas de l'ANSES qui participe à l'élaboration du PNSE et reçoit de ce fait une subvention du programme 181 (le programme annuel de performances pour 2022 prévoit un montant de 9 330 020 euros en CP à destination de l'ANSES).

En ce qui concerne le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement, l'effort réalisé en 2020 pour maintenir le plan de contrôle sur place, malgré l'épidémie de covid-19, s'est poursuivi en 2021.

### **Les conséquences de l'incident à l'usine Lubrizol**

L'explosion de l'usine Lubrizol a conduit à un renforcement du cadre réglementaire relatif la surveillance de certains sites industriels et donc de certaines entreprises qui sont le plus souvent des installations classées pour la protection de l'environnement. La réglementation vise aujourd'hui à mieux connaître la nature et la quantité des produits stockés, la toxicité des fumées et à identifier les défaillances sécuritaires. Sept textes réglementaires, datés du 24 septembre 2020, ont ainsi renforcé les règles sur les sites Seveso, parmi lesquels :

- le décret n° 2020-1168 concernant les règles applicables aux installations dans lesquelles des substances dangereuses sont présentes dans des quantités pouvant être à l'origine d'accidents majeurs (renforcement de l'information du préfet, mise à disposition du public d'informations sur les accidents majeurs susceptibles de se produire, réexamen tous les cinq ans de l'étude de danger, précisions sur les plans d'opération internes (POI) définissant en particulier les mesures d'organisation et les méthodes d'intervention) ;
- le décret n° 2020-1169 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

De nouveaux mécanismes ont par ailleurs été créés :

- le bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels (BEA-RI) chargé de mener des enquêtes techniques à la suite des principaux accidents technologiques pouvant se produire. Ce bureau relève budgétairement du programme 217 ;
- en juillet 2021, sur 13 sites industriels, un dispositif de vigilance renforcée à partir duquel les six exploitants concernés (Pena, Tereos, Le Siaap, Esso, Lactalis, Yara) doivent élaborer un plan de mise en conformité au plus tard le 31 décembre 2022.

#### ii. Le financement de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (action 13)

L'action 13 porte, depuis la LFI pour 2021, la subvention pour charges de service public de l'INERIS, qui était répartie entre les actions 01 et 10 dans les précédentes lois de finances. Pour 2022, la subvention pour charges de service public inscrite dans le programme 181 s'élève à 29 824 608 euros (en AE et CP).

L'INERIS est un établissement public à caractère industriel et commercial qui développe une expertise sur tous les risques naturels et technologiques, hormis le risque nucléaire et la radioprotection. Il mène des travaux d'appui aux politiques publiques principalement dans le cadre des programmes suivants :

– le programme 181 mené en liaison avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et, pour certaines actions liées à la qualité de l'air, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ;

– le programme 174 « énergie et après-mine » en ce qui concerne les travaux liés à qualité de l'air réalisés dans le cadre du laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) qui regroupe l'INERIS, le laboratoire national de métrologie et d'essais et l'école des Mines-Télécom de Lille Douai (IMT) et dont la direction est assurée par l'INERIS.

### ***b. Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (action 09)***

Créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est une autorité administrative indépendante chargée de contrôler la sûreté nucléaire et la radioprotection.

L'action n° 9 porte les crédits de personnel ainsi que les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de l'ASN. Ces crédits couvrent les dépenses engagées pour la réalisation des cinq missions principales de l'autorité : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle des installations nucléaires, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence.

Les moyens budgétaires de l'ASN prévus au titre de l'action 09 dans le PLF pour 2022 s'élèvent à 63 602 477 euros en autorisations d'engagement et 68 302 477 euros en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement avaient été augmentées dans la LFI pour 2021 pour permettre à l'autorité de renouveler le bail de ses locaux. Hormis cette opération budgétaire, le budget de l'action 09 a légèrement augmenté en crédits de paiement. Cette augmentation est due à la hausse des crédits du titre 2 mais également à la hausse des crédits du titre 3 consacrés aux dépenses de fonctionnement <sup>(1)</sup>. Les crédits consacrés à l'information du public et à l'équipement informatiques et aux télécommunications augmentent de 900 000 euros.

En termes d'emplois, les effectifs de l'ASN augmentent de deux ETP pour atteindre 445 ETP. Cette évolution des emplois ne tient pas compte des entrées et sorties des agents mis à disposition auprès de l'ASN par divers organismes (notamment l'IRSN, le CEA, l'AP-HP ou l'ANDRA...).

Les crédits du titre 2 sont également à la hausse en raison d'un abondement de 80 820 € afin de prendre en compte le montant de la protection sociale complémentaire pris en charge par l'ASN.

### ***c. La prévention des risques liés aux anciens sites miniers (action 11)***

L'action 11 « Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites » a pour but d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement après la disparition des exploitations minières. Dans le cadre de cette action, basée sur le triptyque « anticipation, prévention et traitement », l'État s'appuie notamment sur :

– GEODERIS, groupement d'intérêt public créé en 2001 par le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et l'INERIS pour évaluer les risques présentés par les anciennes exploitations minières ;

---

(1) L'augmentation des crédits du titre 3 n'est au total que 50 000 euros par rapport à 2021, certains autres postes de dépenses diminuant.

– 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 sur d’anciens sites miniers.

Ces deux entités sont financées par l’action 11. Pour cette action, le PLF pour 2022 a prévu une dotation de 40,28 millions d’euros en AE et en CP, en hausse de 500 000 euros par rapport à la LFI pour 2021.

Un peu moins des trois quarts des crédits de cette action représentent les subventions pour charges de service public du GIP GEODERIS et du département de prévention et de sécurité minière (29,7 millions d’euros au total).

En 2021, la subvention pour charges de service public versée au département de prévention et de sécurité minière du BRGM a augmenté. En effet, les anciennes concessions dites « perpétuelles » sont arrivées à échéance fin 2018 et entraînent, à l’issue des procédures de travaux, le transfert à l’État et donc au DPSM d’installations hydrauliques de sécurité et de surveillance en contrepartie d’une soulte versée par l’ancien exploitant. Plus d’une trentaine de concessions sont concernées par de tels transferts, qui entraînent des coûts de fonctionnement supplémentaires annuels estimés à 2,3 millions d’euros en 2022 et à près de 4 millions d’euros en 2025.

En 2022, l’augmentation concerne les crédits de fonctionnement autres que les dépenses de personnel de GOEDERIS et du DPSM (augmentation des crédits pour des travaux de mise en sécurité).

#### ***d. La prévention des risques naturels et hydrauliques (actions 10 et 14)***

La politique de prévention des risques naturels et hydrauliques vise à préparer les territoires et leurs habitants à faire face aux aléas naturels inévitables, afin de réduire la vulnérabilité et d’améliorer la résilience, c’est-à-dire de limiter les dommages sur les populations, les activités, les biens et l’environnement.

Deux actions – 10 et 14 – du programme 181 contribuent à la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques.

– L’action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » concerne la connaissance, la surveillance, l’information du public, la sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que la préparation à la gestion de crise. Cette action dispose d’un budget de 37,15 millions d’euros en AE et CP dans le PLF pour 2022, en augmentation de 3,6 % par rapport à 2021.

Les politiques publiques portées par cette action s’articulent autour de plusieurs leviers d’actions complémentaires : l’amélioration de la connaissance des risques, la prévention des crues et des inondations grâce à des dispositifs comme Vigicrues et Vigicrues flash, l’information du public et le développement de la culture du risque, l’élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRN) et la promotion auprès des collectivités territoriales d’actions de réduction des

risques, notamment à travers la mise en place de cadres d'intervention adaptés (plan séisme Antilles, programmes d'action de prévention des inondations). Le renforcement de la sécurité des ouvrages hydrauliques fait également partie de la politique de prévention des risques naturels.

La politique de prévention des risques naturels se décline à l'ensemble des risques naturels susceptibles de survenir sur le territoire : inondations, submersions marines, mouvements de terrain, avalanches, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, cyclones et tempêtes.

Les dépenses de fonctionnement de l'action 10 augmentent de presque 5 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2021. Cette hausse a deux origines :

– d'une part, un alignement des dépenses prévisionnelles observées en 2021 en matière de dépenses de fonctionnement courant pour la prévention des risques hydrauliques. Les crédits correspondants couvrent notamment les dépenses de fonctionnement des services d'hydrométrie et de prévision des crues des cours d'eau surveillés par l'État ([Vigicrues.gouv.fr](http://Vigicrues.gouv.fr)) ;

– d'autre part, une augmentation de la subvention pour charges de service public de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et de l'Office national des forêts (ONF) pour mener des expertises sur l'anticipation des débits des cours d'eau en outre-mer et sur les risques accrus par le changement climatique (feux de forêt, fonte des glaciers). En contrepartie les dépenses d'intervention de l'action 10 diminuent de 3 millions d'euros en ce qui concerne les transferts aux collectivités territoriales. Cela correspond à un transfert de cette même somme à l'action 14.

**Le plan de relance** prévoit, par ailleurs, depuis l'année dernière des crédits finançant des politiques entrant dans le champ de l'action 10. Ces crédits sont ceux du programme 362 (crédits dans l'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation des sols »).

#### Renforcement des barrages :

Treize barrages gérés par l'État ou par ses établissements publics ont été identifiés pour des travaux de renforcement de la sécurité à court terme. Si certains travaux débutent en 2021, la majorité des travaux sera menée en 2022. Les besoins en CP sont estimés à 4,1 millions d'euros en 2022.

#### Abris de survie en Polynésie française :

Une convention entre l'État français et la collectivité de Polynésie française a été signée dans l'objectif de construire ou rénover dix-sept abris anticycloniques. Les besoins en CP sont estimés à 2,1 millions d'euros en 2022.

### Risque sismique en outre-mer :

Les bâtiments utiles à la gestion de crise devant faire l'objet d'un renforcement parasismique ont déjà été désignés : 20 sites sont concernés dont des établissements de santé, des centres de décision et de coordination (préfectures, sous-préfectures) et des services de gestion de crise (gendarmerie, etc.). Les besoins en CP sont estimés à 13,3 millions d'euros en 2022. Il s'agit principalement de mesures comprises dans le plan séisme Antilles (PSA 3).

– L'action n° 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs » qui regroupe désormais les crédits du fonds dit Barnier, est dotée de 235 millions d'euros en AE et en CP dans le PLF 2022, soit une augmentation des CP de 14,5 % par rapport à 2021. Les 30 millions d'euros supplémentaires inscrits à l'action 14 en 2022 seront intégralement consacrés à la prise en charge des dégâts provoqués par la tempête *Alex* dans les Alpes-Maritimes notamment *via* des aides à la relocalisation (abondement de la sous action 03 « Mesures individuelles réduction de la vulnérabilité (hors plan d'action) »).

#### **Fonds de prévention des risques naturels majeurs**

Mis en place par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », finance une large série de mesures concourant à la prévention des risques naturels majeurs. Prenant en compte des critiques récurrentes, la loi de finances pour 2021 a intégré le FPRNM dans le budget général de l'État, au sein du programme 181.

– Le fonds apporte des aides financières aux collectivités territoriales afin de leur permettre de réduire leur vulnérabilité face aux risques. Ces aides, qui représentent la majorité des crédits du fonds, peuvent financer des études, des travaux et des équipements sur les territoires dotés de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Elles permettent notamment de financer des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), des opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) et une partie du plan séisme Antilles (PSA). Concernant les particuliers et les petites entreprises, le FPRNM peut venir en soutien à des mesures de réduction de la vulnérabilité du bâti.

– Le fonds permet également l'acquisition de biens de particuliers sinistrés ou exposés au risque, à l'amiable ou par expropriation, sans prise en compte du risque dans la valeur des biens.

– Le fonds finance enfin des mesures au bénéfice de l'État, en particulier les études et les travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines, ainsi que les dépenses liées à l'élaboration des PPRN, à l'information préventive et à la mise en œuvre de la directive inondation.

Le FPRNM a connu des évolutions récentes importantes suite au décret n° 2021-518 du 29 avril 2021 relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs :

- le taux de prise en charge de la réduction de la vulnérabilité individuelle a été porté à 80 % pour les biens à usages d'habitation ou mixtes pour tous les aléas dans le cadre de mesures imposées dans un plan de prévention des risques ou inscrites dans un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou encore prévues par le plan séismes Antilles ;

- la prise en charge du FPRNM pour ces deux mesures peut atteindre jusqu'à 36 000 euros par bien, dans la limite de 50 % de la valeur vénale du bien, contre un plafond de 10 % de la valeur vénale du bien jusqu'alors ;

- la simplification du recours à la mobilisation des établissements publics fonciers en appui aux procédures d'acquisitions amiables ou d'expropriation de biens gravement menacés ou sinistrés, ce qui facilitera notamment ces procédures dans les Alpes-Maritimes à la suite de la tempête *Alex* ;

- La prolongation du soutien du FPRNM jusqu'au 31 décembre 2027 au plan séismes Antilles (PSA) d'une part la prolongation aux études et travaux sur les digues domaniales dont la gestion a été transférée à une collectivité territoriale après le 1<sup>er</sup> janvier 2018 d'autre part.

Les montants inscrits dans les PLF pour 2021 et 2022 au titre de l'action 14 ont connu des évolutions importantes en raison de l'intégration du fonds Barnier dans le budget de l'État. Ainsi, dans la LFI pour 2021, 415 millions d'euros étaient inscrits en autorisations d'engagement. Elles se décomposaient ainsi :

205 millions d'euros inscrits pour l'année 2021 auxquels se sont ajoutés 50 millions d'euros pour la prise en charge des dégâts causés par la tempête *Alex* et 160 millions d'euros d'autorisations d'engagement complémentaires (AEC), intégrées pour prendre en compte des délégations de crédits accordées aux directions déconcentrées qui ne s'étaient pas encore traduites par une autorisation d'engagement.

En 2022, ce sont 235 millions d'euros de crédits qui sont prévus en AE et CP.

La première année de budgétisation du FPRNM a également permis d'organiser la gestion budgétaire et comptable dans les administrations déconcentrées et confirme une plus grande lisibilité dans la gestion et l'utilisation du fonds par rapport à la situation antérieure.



### **Une nouvelle démarche ouverte au sein du FPRNM**

La loi de finances pour 2021 a créé un dispositif expérimental qui concerne les biens à usages d'habitation, soutenu par le FPRNM <sup>(1)</sup>. Dans le fonds, cette expérimentation est désignée par le terme « Mieux reconstruire après inondation » dans la sous-action 01 « Plans d'action portés par les collectivités territoriales ».

L'objectif est d'inciter les particuliers à réduire la vulnérabilité de leur habitation aux inondations. Une aide financière mais également un accompagnement des particuliers seront proposés. Les modalités précises sont définies sur chaque territoire expérimentateur et pourront donc varier d'un territoire à l'autre afin de tester plusieurs solutions (critères définissant les habitations éligibles, les taux de financement et d'avance des subventions, le niveau d'accompagnement, etc.). À titre d'exemple, les particuliers pourraient bénéficier gratuitement d'un diagnostic de vulnérabilité de leur bâtiment, ainsi que d'un appui pour déterminer les travaux nécessaires et préparer le dossier de demande de subvention. À ce jour, deux expérimentations ont été initiées : la première dans 18 communes des vallées des Alpes-Maritimes sinistrées par la tempête *Alex*, la seconde dans 49 communes du département des Landes. L'expérimentation a démarré le 27 septembre 2021 avec la désignation de ces communes pour une période de trois ans. D'autres territoires expérimentateurs pourront être désignés.

## **2. Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie**

L'ADEME, qui est un établissement public à caractère industriel et commercial, occupe une place importante dans le programme 181. Acteur essentiel de la transition énergétique et écologique, l'agence soutient le développement des énergies renouvelables et des économies d'énergie, par l'intermédiaire de plusieurs programmes, dont le « fonds chaleur », ou encore celui consacré à l'économie circulaire.

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a conforté plusieurs actions engagées par l'agence, qui est amenée à apporter un soutien croissant aux collectivités territoriales (extension des consignes de tri des emballages, harmonisation des modalités de tri des déchets, gestion des déchets organiques...), aux acteurs économiques (travaux sur l'indice de réparabilité et de durabilité des produits, analyse de leur stratégie en matière d'usage du plastique...) et aux consommateurs (affichage environnemental, campagne sur l'allongement de la durée de vie des produits...). La loi précitée a également confié à l'agence une nouvelle mission dédiée au suivi des filières de responsabilité élargie du producteur (REP).

Depuis la loi de finances pour 2018, les actions de l'agence sont financées par une subvention pour charges de service public inscrite au programme 181. L'agence dispose de moyens importants pour mettre en œuvre l'ensemble de ses missions.

---

(1) III de l'article 224 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Au titre de l'action 12, la subvention pour charges de service public dont bénéficie l'agence s'élève dans le présent projet de loi de finances à 598,6 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 9,3 % par rapport à la LFI de 2021

La répartition des crédits entre les différentes missions, fonds et appels à projet de l'agence n'est pas encore déterminée pour 2022, le budget d'engagement de l'agence n'étant fixé qu'au mois de décembre <sup>(1)</sup>. Il est possible qu'une partie de la hausse des crédits inscrits à l'action 12 vienne alimenter le budget des différents fonds.

Parmi ces fonds, le « fonds chaleur » qui a bénéficié en LFI pour 2021 d'un montant de 350 M€ en AE (dont une grande partie prise sur le programme 181) est celui dont le budget a le plus augmenté ces dernières années. Le « fonds chaleur » est le principal outil pour accompagner la généralisation de la chaleur renouvelable auprès des industriels et des collectivités, principalement par des aides aux investissements. Ce fonds doit contribuer à l'objectif fixé dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte qui prévoit un objectif de 38 % d'énergies renouvelables pour la consommation totale de chaleur d'ici 2030.

Dans la lignée des années précédentes, les crédits du fonds soutiennent le développement des études et des investissements pour le développement de réseaux de production et de distribution de chaleur renouvelable (biomasse, solaire thermique, géothermie, biométhane, chaleur de récupération, réseaux de chaleur et de froid) pour les usages principaux répondant aux besoins de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'industrie et de l'agriculture.

Au-delà des missions que l'ADEME assure dans le cadre du programme 181, l'agence est également un opérateur des programmes d'investissements d'avenir (PIA) depuis 2010.

L'agence s'est en outre vue confier la gestion de plusieurs dispositifs exceptionnels mis en place dans le cadre du Plan de relance. Celui-ci prévoit des aides à la décarbonation de l'industrie française ainsi que le renforcement du soutien à l'hydrogène faible en carbone pour accompagner le développement de la production et de la distribution d'hydrogène et celui des véhicules à hydrogène. L'agence se verra également confier la gestion d'un fonds de recyclage des friches, ainsi que des aides au tourisme durable et à l'accélération de la transition écologique des artisans et commerçants (programmes 362 et 364 de la mission Plan de relance)

---

(1) Le budget de l'ADEME dépasse la somme inscrite au programme 181. L'année dernière les autorisations d'engagement s'élevaient à 777 millions d'euros.

En tout, près de 1,3 milliard d’euros sont affectés à l’agence pour la période 2020-2022 dans le cadre du Plan de relance. En 2022, la subvention pour charges de service public qui est octroyée à l’Agence dans le cadre du Plan de relance représentera 227,5 millions d’euros, auxquels s’ajouteront 115 millions d’euros versés au titre du fonds de décarbonation de l’industrie géré en compte de tiers <sup>(1)</sup>. Le tableau ci-dessous retrace **l’ensemble des fonds disponibles** via le Plan de relance hors fond de décarbonation pour l’industrie pour les différentes missions de l’ADEME.

(En millions d’euros)

Chronique AE du plan de relance	2021	2022	2023 et suivantes	TOTAL
Économie circulaire et déchets	246,0	236,3	1,7	484,0
<i>Investissements réemploi recyclage, tri à la source des biodéchets</i>	105,0	104,3	0,7	210,0
<i>Modernisation centres de tri, recyclage et valorisation des déchets</i>	141,0	132,1	0,9	274,0
Rénovation énergétique et transition des PME	103,2	46,5	0,3	150,0
<i>Accompagnement des entreprises engagées pour la transition écologique</i>	47,5			47,5
<i>Tourisme Durable</i>	25,0	24,8	0,2	50,0
<i>Ecoconception des PME</i>	12,5	19,9	0,1	32,5
<i>Agro-écologique (diag GES)</i>	8,2	1,8		10,0
<i>Communication MaPrimeRenov'</i>	10,0			10,0
Fonds de recyclage des friches	28,4	31,3	0,2	60,0
Stratégie Hydrogène	50,0	24,8	0,2	75,0
<b>Total PLAN DE RELANCE</b>	<b>427,6</b>	<b>339,0</b>	<b>2,4</b>	<b>769,0</b>

Source : Chiffres fournis par l’ADEME.

À ces sommes s’ajoutent les crédits disponibles pour le fonds de décarbonations de l’industrie fixés à 237,5 millions d’euros pour 2022 <sup>(2)</sup>.

Le schéma d’emplois pour l’année 2022, prévoit la création de 9 postes au sein de l’ADEME, notamment pour renforcer les moyens dédiés au suivi des filières « à responsabilité élargie des producteurs » (REP). Le plafond d’emplois de l’agence est de 876 ETPT en 2022 contre 869 en 2021.

Les emplois hors plafond progressent de 16 ETPT justifiés par le maintien à un niveau élevé des postes financés sur ressources externes (50, soit + 3 par rapport à 2021, dont près de 40 liés au portage des ressources SARE et LIFE), par la confirmation du rôle de l’agence en matière de formation professionnelle avec l’ambition d’accueillir 40 alternants (contre 35 en 2021) et par les effets induits de la période de confinement en 2020 qui autorise une prolongation des contrats doctorants d’une durée maximale de 6 mois (153, soit + 8 par rapport à 2021) <sup>(3)</sup>.

(1) *Projet annuel de performances pour 2022 – Programme 181.*

(2) *Direction générale de la prévention des risques – Réponse au questionnaire budgétaire.*

(3) *SARE : Service d’accompagnement à la rénovation énergétique – LIFE : projets de la Commission européenne en faveur du climat et de la biodiversité.*



## **II. AIDER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À RENFORCER LA PRÉVENTION CONTRE LA SUBMERSION MARINE ET LES INONDATIONS**

### **A. LES CÔTES FRANÇAISES CONFRONTÉES À UN RISQUE NON NÉGLIGEABLE D'INONDATION PAR SUBMERSION MARINE**

#### **1. Un risque de submersion présent en de nombreux endroits du territoire**

En France, le risque d'inondation est le premier risque naturel par l'importance des dommages qu'il provoque, le nombre de communes concernées, l'étendue des zones inondables et la population résidant dans ces zones. 17,1 millions d'habitants se trouvent ainsi dans des zones inondables par débordement de cours d'eau et 1,4 million d'habitants sont exposés aux submersions marines. Comme le précise le ministère de la transition écologique et solidaire, sur son site internet, 20 % des habitations exposées aux submersions marines sont de plain-pied

Les submersions marines représentent une des causes d'inondations des zones littorales. Elles surviennent en raison de conditions météorologiques et marégraphiques sévères (fort coefficient de marées et/ou passage d'une dépression). Les phénomènes de submersions peuvent avoir diverses origines : des phénomènes météorologiques violents peuvent provoquer des vagues plus hautes et rapides qu'habituellement observées, les marées peuvent être particulièrement élevées, le relief de la côte et des estuaires peut favoriser le débordement depuis la mer vers des zones habitées.

Fin février 2010, un phénomène de submersion marine particulièrement important a entraîné de graves inondations, notamment sur les côtes de la Charente maritime et de la Vendée où 58 personnes sont décédées. Ce phénomène a été causé par une tempête née dans l'océan Atlantique, la tempête *Xynthia*, associée à une mer haute. Cette catastrophe a montré la vulnérabilité des territoires côtiers à de tels phénomènes, notamment en raison de leur urbanisation croissante.

De nombreux territoires sont susceptibles d'être concernés par des phénomènes de submersion : c'est le cas de la côte atlantique, mais aussi de tout le pourtour méditerranéen et des territoires d'outre-mer, quasiment tous insulaires.

Les outre-mer sont particulièrement concernés par les risques littoraux et notamment le risque de submersion qui peut être provoqué par des cyclones, éventuellement des tsunamis, risque qui est accentué par l'élévation continue du niveau de la mer. La Guyane est le territoire le moins touché par ce type de risque naturel. Les territoires les plus à mêmes d'être concernés sont les Antilles, La Réunion et les îles du pacifique sud (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie...). L'ouragan *Irma* qui a, en septembre 2017, dévasté les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy a montré les conséquences dramatiques que pouvait avoir la submersion marine accompagnée d'un ouragan et la difficulté à

faire face aux premiers besoins des habitants dans un territoire insulaire où de nombreuses infrastructures publiques et des bâtiments étaient endommagés.

Au-delà des coûts humains et environnementaux, les inondations ont également des conséquences économiques importantes. Ainsi, une étude réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2014 a montré l'impact économique considérable que pourrait avoir une crue majeure en région Ile-de-France. Celle-ci toucherait directement ou indirectement près de cinq millions d'habitants et de nombreuses entreprises. Les dommages d'une telle catastrophe ont été estimés à hauteur de 3 à 30 milliards d'euros pour les seuls dommages directs selon les scénarii d'inondation, assortis d'une réduction significative du produit intérieur brut (PIB) qui atteindrait sur cinq ans de 1,5 à 58,5 milliards d'euros, soit de 0,1 à 3 % en cumulé. La tempête *Xynthia* et ses conséquences ont entraîné une prise en charge par les assureurs à hauteur d'au moins un milliard d'euros et l'État et les collectivités ont engagé des dépenses de réparation et d'investissements pour plusieurs centaines de millions d'euros.

## **2. Un phénomène amené à s'accroître**

Comme le risque d'inondation, le risque de submersion marine ne pourra que s'accroître dans les prochaines décennies. Celui-ci est en partie lié à l'élévation du niveau de la mer qui est un phénomène certain et mesurable.

Actuellement, pour la façade Atlantique, il est estimé que la mer s'élève en moyenne de 2 mm par an depuis plus de 70 ans. Le niveau de la mer continuera à s'élever en s'accéléralant, y compris après 2100. Deux scénarii à 2100 sont généralement retenus concernant l'élévation du niveau de la mer :

– de 30 à 60 cm (dans un scénario où des politiques publiques permettent de faire baisser les concentrations de CO<sub>2</sub>) ;

– de 50 à 100 cm (dans un scénario où les émissions de CO<sub>2</sub> ne sont pas réduites).

Le risque de submersion est par ailleurs accru par l'érosion côtière. Celle-ci peut avoir de nombreux effets sur le relief et la sédimentologie des côtes. Avec l'érosion côtière et ses effets (recul du trait de côte, fragilisation des dunes et des ouvrages...), les territoires proches de la mer sont de moins en moins protégés des élévations du niveau de l'eau. À l'inverse les épisodes de submersion peuvent aussi accélérer l'érosion des côtes et les rendre plus fragiles. Le changement climatique accélère l'ensemble ces phénomènes en les rendant plus rapides, plus fréquents ou de plus forte intensité.

L'intrication de ces différents phénomènes démontre par ailleurs la nécessité d'avoir une vision globale de la gestion d'un côté des risques naturels qui se manifestent par des événements si ce n'est imprévisibles du moins exceptionnels dans leur ampleur et de l'autre de phénomènes continus et relativement prévisibles

comme l'érosion côtière qui n'est actuellement pas considérée comme un risque naturel et ne bénéficie donc pas du même effort financier.

La sinistralité, évaluée en nombre de reconnaissances de catastrophes naturelles ou en montant des sinistres indemnisés par an, a quant à elle été très irrégulière d'une année sur l'autre lors des trente-cinq dernières années. Il est donc difficile de savoir quels coûts pourraient engendrer à l'avenir des épisodes de submersion marine. D'ici 2050, la Caisse centrale de réassurance (CCR) prévoit néanmoins une augmentation de 50 % du coût des dommages, en raison de l'augmentation des risques et de leur concentration dans les zones les plus exposées.

En effet, dans une étude conduite en partenariat avec Météo-France sur la base du scénario du GIEC RCP 8.5 (« *business as usual* »), la CCR montre qu'à valeur assurée constante, la sinistralité globale liée aux catastrophes naturelles devrait s'accroître de 50 % <sup>(1)</sup>. Cette évolution s'explique pour 15 points par la concentration des activités et biens dans les zones à risque (scenarii INSEE) et pour 35 points par l'intensification et l'accroissement de la fréquence des phénomènes. Dans le cas spécifique des submersions marines, la dynamique d'accroissement de la sinistralité est plus forte que celle de la moyenne des catastrophes naturelles. Ainsi, la sinistralité liée aux submersions marines pourrait s'accroître de 82 % à l'horizon 2050 du seul fait de l'évolution de la fréquence et de la sévérité des phénomènes, elle-même principalement liée à l'élévation du niveau de la mer (+ 23 cm à l'horizon 2050).

## **B. UNE CONNAISSANCE ET DES OUTILS DE PRÉVISION DE PLUS EN PLUS DÉVELOPPÉS**

### **1. Des instruments de prévision gérés par l'État et Météo-France**

La prévision, la surveillance et les alertes relatives aux inondations relèvent de l'État via le système Vigicrues. Vigicrues permet d'informer sur le risque de crues d'un linéaire de 23 000 km de cours d'eau surveillé (sur un total de 120 000 km) qui couvre 75 % de la population exposée au risque inondation. Il s'agit d'un linéaire d'une largeur ou d'un débit hors crue suffisamment important pour que des prévisions d'évolution puissent être réalisées à 12 heures (voire parfois à 6 heures).

Le système Vigicrues fait intervenir des météorologues de Météo-France et des hydrologues du service de prévisions des crues et du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) qui collectent et analysent les données météorologiques et hydrologiques locales. Un bulletin d'information local et national et la carte de vigilance crues associée sont diffusés au moins deux fois par jour, voire plus fréquemment si nécessaire.

---

(1) RCP désigne un profil d'évolution des concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. RCP 8.5 est le scénario climatique le plus pessimiste où les émissions de CO<sub>2</sub> continuent de progresser au rythme actuel.

Actuellement, les services de l'État comme Météo-France développent des services d'informations et d'alerte de plus en plus réactifs. C'est le cas du dispositif Vigicrues Flash qui est lié au dispositif APIC (pour Avertissement sur les pluies intenses à l'échelle communale). Ce dispositif permet d'informer automatiquement les collectivités de phénomènes pluvieux intenses lorsque les précipitations en cours prennent un caractère exceptionnel sur la commune. Ce service a été ouvert au public en mai 2021 (au-delà des collectivités locales).

En ce qui concerne l'observation du niveau de la mer et son évolution en temps réel, Météo-France coopère avec le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) qui est un service dédié notamment à l'hydrographie océanographique pour des besoins civils et militaires <sup>(1)</sup>. Le SHOM coordonne son réseau de marégraphes avec des instruments d'autres instituts au sein du système REFMAR qui lui permet de communiquer en permanence sur le niveau de la mer sur les côtes de l'hexagone et dans les outre-mer. De plus, à partir de ces informations, le SHOM utilise des modèles permettant d'évaluer les risques de surcote et de vagues et de prévenir Météo-France.

Depuis 2011, Météo France a créé un nouveau type de vigilance, **la vigilance « vagues submersion »** notamment grâce aux modélisations du SHOM (projet mené sous l'égide du programme Homonim). La vigilance « vagues-submersion » a été conçue par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et Météo-France, avec le soutien de la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Elle bénéficie d'une importante coopération R&D entre Météo-France et le SHOM (modélisation fine côtière des états de mer et surcotes) depuis plus de dix ans. Elle prend en compte les dangers liés à la mer dans le but d'assurer la sauvegarde des populations présentes sur des portions sensibles du littoral.

Cette vigilance s'est accompagnée d'un pictogramme dédié. Celui-ci apparaît sur les cartes de vigilance et est évalué département par département. Cette vigilance, comme celles relative au « risque inondation » ou « risque de crue », est destinée à la population mais aussi aux services de l'État et des collectivités. Elle est entrée dans le dispositif de vigilance météorologique pour la métropole le 3 octobre 2011. Le phénomène météorologique et le risque associé de « vagues submersion » est le neuvième pris en compte dans la carte de vigilance par Météo-France. La tempête *Xynthia* de février 2010 en a accéléré le déploiement.

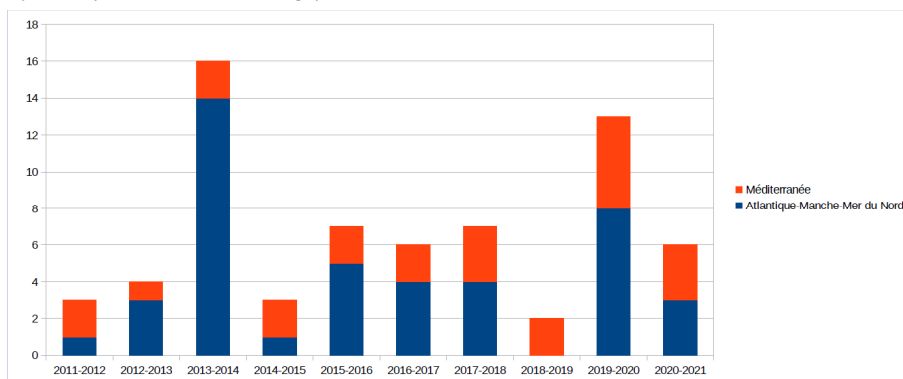
---

(1) Le SHOM est un établissement public administratif qui relève du ministère de la défense.



## 10 ans de VVS en métropole

Nombre d'épisodes de VVS de niveau Orange  
(Pas d'épisode de niveau Rouge)



**67 épisodes de niveau Orange entre octobre 2011 et avril 2021**  
43 sur la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord  
24 sur la façade Méditerranée

Source : Présentation de Météo-France – Audition du 13 octobre 2021

Cette vigilance spécifique est établie comme les autres vigilances de Météo-France au niveau départemental mais les services de l'État peuvent recevoir des informations plus précises à une échelle infra-départementale.

Météo-France a mis très récemment en place la vigilance vagues submersion dans les départements et régions d'outre-mer. En 2021, elle a remplacé la Vigilance « forte houle » à La Réunion et la Vigilance « mer dangereuse à la côte » aux Antilles (Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) et en Guyane.

Des services tels que le SHOM et Météo-France développent des instruments de connaissance et de modélisation de plus en plus poussés, notamment l'application Litto3D qui est un modèle de description de l'altimétrie continue terre-mer de l'estran à la zone rétro-littorale sur les côtes de France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer<sup>(1)</sup>. Au niveau local des dispositifs de modélisation et prévision peuvent être mis en œuvre pour couvrir une zone littorale délimitée.

Comme l'a indiqué Météo-France lors de son audition, l'un des enjeux techniques et financiers dans les années à venir se situe dans la puissance des super calculateurs servant à faire des prévisions. Plus précisément, en matière de protection de la population, une multiplication par 6 de sa puissance de calcul permettrait à Météo-France de progresser dans l'anticipation de phénomènes

(1) La zone rétro littorale correspond à la zone en arrière du trait de côte.

dangereux, afin d'améliorer significativement la prévision des phénomènes dangereux jusque 4 jours d'échéance. Cette avancée s'appuiera sur un saut en qualité dans la modélisation des orages pour les échéances situées entre 2 à 4 jours, la qualité de la prévision des précipitations et des rafales étant également améliorées.

Pour réaliser l'ensemble de ses missions Météo-France a besoin de garder l'effectif actuel qui a diminué de manière importante au cours des dernières années et de conserver et transmettre le haut niveau de compétences de ses agents.

## **2. Des analyses de risques et des stratégies de prévention réalisés au niveau local**

### ***a. Les territoires à risque important d'inondation***

À l'échelle nationale, la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) élaborée par l'État en 2014 définit trois objectifs prioritaires : augmenter la sécurité des populations exposées ; stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ; raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

À l'échelle de chaque bassin hydrographique, une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) est approuvée par le préfet coordonnateur de bassin et réévaluée tous les six ans. Cette évaluation repose sur les inondations passées et le risque actuel. Sur la base de cette évaluation préliminaire et de la stratégie nationale, 124 territoires à risque important d'inondation (TRI) ont été identifiés sur le territoire national par les préfets coordonnateurs de bassin. Les cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation sont mises à jour tous les six ans.

À l'échelle de chaque bassin ou groupement de bassins, l'autorité administrative arrête un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour les territoires comportant un risque d'inondation important. Les objectifs du PGRI sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) pour les territoires à risque d'inondation important.

En ce qui concerne la submersion marine, le Plan submersions rapides (PSR), plan national et interministériel d'urgence validé en février 2011, à la suite des inondations par la tempête *Xynthia*, puis du fait des crues soudaines, dans le Var en 2010, est arrivé à son terme fin 2016. Avec l'approbation de la stratégie nationale SNGRI et l'élaboration des PGRI, le PSR a joué un rôle d'anticipation de la directive inondation. Comme a pu l'expliquer à votre rapporteure la direction générale de la prévention des risques (DGPR), l'objectif est aujourd'hui de conforter le pilotage national permettant de structurer, de suivre et d'animer la mise en œuvre de la SNGRI sur les territoires, qui se concrétise au travers des PGRI et des SLGRI et des programmes d'actions pour la prévention des inondations (PAPI) associés.

### ***b. Les plans de prévention des risques d'inondation et les plans de préventions des risques littoraux***

À l'échelle locale, les plans de prévention des risques naturels (PPRN) sont adoptés par les préfets de département en collaboration avec les collectivités territoriales et en concertation avec la population. Parmi les PPRN, on trouve des plans de prévention du risque inondation (PPRI) et des plans de prévention des risques littoraux (PPRL). La prise en compte et la gestion du risque de submersion marine peut apparaître dans les PPRL ou dans les PPRI.

Ces plans de prévention sont élaborés avec pour objectif d'interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, de préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques dans les zones situées en amont et en aval et de sauvegarder l'équilibre des milieux naturels.

Ces documents prévoient des interdictions ou limitations des constructions dans certaines zones. Ces prescriptions intégrées dans les PLU ou PLU-I valent servitude d'utilité publique et ont donc un caractère impératif.

Selon les données fournies par la DGPR à votre rapporteure, 12 148 communes étaient couvertes au 31 juillet 2021 par un PPRN opposable et 230 communes disposaient d'un PPRN prescrit <sup>(1)</sup>.

S'agissant des PPR littoraux, toujours au 31 juillet 2021, 429 communes étaient couvertes par un PPR littoral et 149 communes disposaient d'un PPR littoral prescrit. À la suite de la tempête *Xynthia*, un accent particulier a été mis sur les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) : sur les 303 communes identifiées comme prioritaires post événement, 202 communes sont à ce jour couvertes par un PPRL <sup>(2)</sup>.

Le risque de submersion est pris en compte dans les plans de prévention des risques littoraux. De plus la réglementation a été modifiée avec l'entrée en vigueur du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ». Ce décret oblige à prendre en compte l'élévation certaine du niveau de la mer au cours des prochaines décennies pour rehausser le niveau de l'aléa de référence <sup>(3)</sup>. Le décret précise donc en son article 1<sup>er</sup> qui modifie l'article R. 562-11-3 du code de

---

(1) Un PPR prescrit correspond à la première phase de l'élaboration de ce document. Les zones soumises aux phénomènes sont connues mais les zones de risques ne sont pas encore parfaitement délimitées. Un PPR approuvé correspond au document achevé ; il comporte la délimitation des zones à risques qui font l'objet d'une réglementation. Le PPR peut être appliqué par anticipation dans certaines situations, c'est-à-dire avant l'enquête publique, la consultation des conseils municipaux et son approbation définitive, afin d'éviter toute nouvelle implantation dangereuse.

(2) Cf. Réponses au questionnaire budgétaire – n° 36

(3) L'aléa de référence ou la cartographie de l'aléa de référence répond à une définition précise : L'aléa de référence correspond à un phénomène ayant une probabilité de survenance de une chance sur 100 chaque année. On parle de crue centennale ou aléa de référence centennal. La probabilité peut être plus élevée. Dans ce cas c'est cette probabilité qui est retenue.

l'environnement que « *dans le cas de l'aléa de référence pour la submersion marine, une hauteur supplémentaire, précisée par arrêté du ministre chargé de la prévention des risques majeurs, est intégrée afin de tenir compte de l'élévation du niveau moyen de la mer due aux conséquences à court terme du changement climatique.* ». Comme le directeur du service des risques hydrauliques de la DREAL de Nouvelle Aquitaine l'a expliqué à votre rapporteure, cet arrêté a des conséquences pour les PPR élaborés dans la région : la hauteur que peut atteindre la mer en cas d'aléa est rehaussée de 20 cm par rapport à l'aléa de référence qui est désormais la tempête *Xynthia*.

Les outre-mer sont tout autant concernés par les plans de prévention des risques naturels. L'élaboration de ces plans de prévention relève de la compétence de l'État dans les départements et régions d'outre-mer où les règles définies par le code de l'environnement sont les mêmes que dans l'hexagone. Dans les collectivités d'outre-mer, la compétence de la prévention des risques ne relève pas de l'État mais de la collectivité (assemblées législatives et Pays en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française).

L'élaboration de ces plans peut rencontrer des obstacles dans les collectivités d'outre-mer, non pas nécessairement par manque de volonté mais en raison de la répartition des compétences et d'un manque de financement. Ainsi, en Polynésie française, la compétence de la prévention des risques technologiques et naturels revient au Pays et au niveau local aux communes tandis que la gestion de crise revient au Haut-commissariat et à la préfecture. Comme l'a signalé M. le sénateur Teva Rohfritsch à votre rapporteure, il n'existe en Polynésie que deux plans de prévention des risques naturels. L'outil présente une difficulté certaine puisque s'il peut réduire la vulnérabilité de territoires dans lesquels la plupart des activités et habitations est concentrée en bord de mer, l'évaluation du risque d'inondation ou de submersion peut rendre l'ensemble d'une île inconstructible. Face à des territoires ultramarins confrontés à des difficultés spécifiques ou accentués par rapport à l'hexagone <sup>(1)</sup>, il est apparu à votre rapporteure au travers des échanges avec les personnes auditionnées que certains éléments des plans de prévention des risques pourraient être adaptés dans le droit local pour tenir compte des enjeux de sécurité mais aussi d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

### ***c. Les programmes d'action pour la prévention des inondations***

En complément de l'élaboration des PPR par les services de l'État les collectivités territoriales sont incitées depuis 2002 à adopter des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI). Les PAPI visent à développer une stratégie globale de prévention des inondations, sur la durée, à partir d'un diagnostic territorial et de réduction de la vulnérabilité des territoires. Ils reposent sur une logique de contractualisation avec l'État qui permet de débloquer des financements pour réaliser les actions prévues par le programme.

---

(1) Dans certaines îles de Polynésie française, on trouve très peu de relief et des activités installées sur des terres quasiment sous le niveau de la mer.

Le PAPI vise sept objectifs :

- l’amélioration de la connaissance et de la conscience du risque ;
- la surveillance, prévision des crues et des inondations ;
- l’alerte et gestion de crise ;
- la prise en compte du risque inondation dans l’urbanisme ;
- la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens ;
- la gestion des écoulements ;
- la gestion des ouvrages de protection hydrauliques.

Ces programmes bénéficient d’une labellisation, labellisation qui permet ensuite de recevoir des subventions du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) pour mener à bien les actions prescrites.

Le dispositif est caractérisé par un certain succès. Fin 2020, 200 PAPI étaient labellisés au niveau national ou local. Ils représentent un montant total d’opérations 2,34 milliards d’euros dont 962 millions d’euros d’aide financière de l’État, notamment du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Jusqu’ici en 2021, cinq PAPI anciennement dits « d’intention » ont été approuvés et un PAPI labellisé. D’ici la fin de 2021, deux PAPI seront labellisés au niveau national : le PAPI Gardons (labellisation en cours de signature) et le PAPI Vistre-Nîmes.

Plus de 12 600 communes sont concernées, ainsi que plus de 45 % des personnes (7,8 millions) exposées au risque de crue en France et 71 % des personnes (1 million) exposées aux risques de submersion marine.

D’après le rapport visant à évaluer le dispositif PAPI, réalisé par le Commissariat général à l’environnement et au développement durable (CGEDD) et l’Inspection générale de l’administration (IGA) et remis en octobre 2019, ce dispositif souffre néanmoins de certaines critiques, notamment parce qu’il exige des diagnostics complexes de la part des collectivités et que les délais d’instructions sont longs <sup>(1)</sup>.

Face à l’enjeu d’une mise en œuvre plus rapide des travaux envisagés par les PAPI, le Gouvernement a revu certaines règles en vigueur pour l’élaboration de ces programmes. Ainsi, le troisième cahier des charges établi en 2017 pour la réalisation des futurs PAPI a été revu en 2020. Il n’y a plus désormais de document appelé « PAPI d’intention » mais un programme d’études préalables au PAPI qu’élabore la collectivité. Un référent unique suit l’élaboration du programme pour les administrations de l’État. Pour que les actions prévues dans le PAPI soient plus facilement approuvées, le seuil a été relevé pour les actions devant être examinées par une commission nationale, la commission mixte inondation (CMI) (projets de désormais plus de 20 millions d’euros) et les actions d’un montant inférieur sont examinées et approuvées au niveau des bassins hydrographiques par les DREAL.

---

(1) <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273401.pdf>

#### *d. La nécessité d'informer les collectivités et la population*

De nombreux dispositifs permettent aux services de l'État, aux élus locaux et aux acteurs de terrain de disposer d'informations sur les risques pouvant toucher leur territoire.

Un premier enjeu réside dans la qualité de l'information transmise aux collectivités locales de la part de l'État et de ses services déconcentrés. Comme nous l'avons vu, l'État élabore un certain nombre de documents et de cartes qu'il doit communiquer aux administrations locales. Les cartographies élaborées dans le cadre des 124 territoires à risques importants d'inondation (TRI) de la directive inondation font ainsi l'objet d'un « porter à connaissance » de l'État et peuvent servir à l'information préventive des populations ou à la maîtrise de l'urbanisme.

Par ailleurs, l'ensemble des informations sur les risques détenus par les services de l'État est regroupé au sein du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM). Ce dossier sert notamment à l'élaboration par les communes du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) qui est consultable par tout citoyen intéressé. Plusieurs personnes auditionnées ont signalé que ces documents étaient particulièrement importants et parfois mal connus des services des collectivités territoriales. Or, ces informations sont cruciales pour l'élaboration d'une part des PAPI mais aussi pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde. Ce sont ces plans qui déterminent la manière dont la population peut être prévenue et les premières mesures à prendre en cas de réalisation du risque.

Comprendre les informations transmises par Météo-France et par les vigilances inondation, crue et vagues submersions est aussi essentiel. C'est pourquoi le niveau de vigilance (notamment les niveaux orange et rouge) communiqué par Météo-France est un élément très important puisqu'il détermine les mesures à prendre (intensité de l'événement qui indique les besoins de protection de la population et du bâti, éventuellement la nécessité de procéder à des évacuations). Comme l'ont indiqué Météo-France et le SHOM entendus par votre rapporteure, ces services ont le souci de l'utilité et de la précision de leurs prévisions

Le deuxième niveau d'information est celui de la population. Au sein de celle-ci, on peut distinguer l'information à destination des constructeurs et propriétaires ou locataires et l'information destinée à l'ensemble des riverains de zones à risque.

L'information dite IAL pour « Information Acquéreur Locataire » a vu son rôle accru suite à l'adoption de la loi « climat et résilience » car désormais le vendeur ou le bailleur d'une habitation doit pouvoir fournir les informations

dès la première visite <sup>(1)</sup>. Plusieurs acteurs auditionnés ont rappelé l'utilité de ce dispositif légal qui sensibilise les potentiels acheteurs ou locataires sur les risques existants. De plus, cette information (hors de tout acte d'achat) est désormais accessible via la plateforme internet : ERRIAL Géorisques, développée par le BRGM

Afin d'améliorer la connaissance des risques, le ministère de la transition écologique, la Caisse centrale de réassurance (CCR) et la mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN) ont fondé l'Observatoire national des risques naturels (ONRN) en 2012, à la suite de la tempête *Xynthia*. Cet observatoire a récemment évolué. Il fait désormais partie du Commissariat général au développement durable au sein du Comité permanent de l'observatoire national des risques naturels. Il est adossé depuis 2019 au site internet précité Géorisques

Le site Géorisques permet donc actuellement d'une part de fournir une information sur les risques à tout citoyen sur une base géographique et d'autre part de mettre à disposition des informations sur l'état des risques majeurs pour chaque commune de France <sup>(2)</sup>. Ainsi, un moteur de recherche permet de connaître les risques en tout lieu, indique systématiquement les différents types de risques notamment naturels et répertorie les outils réglementaires existants sur la commune.

Les cartes disponibles permettent quant à elles de visualiser par commune l'ensemble des risques, leurs localisations et le nombre d'habitants potentiellement concernés. Comme votre rapporteure a pu le constater, cet outil, qui peut servir aux communes ou aux services de l'État pour évaluer la pertinence d'élaborer des plans de prévention des risques, est susceptible d'être amélioré et rendu plus lisible et interactif. Cet avis est partagé par la sous-direction de l'information environnementale du service des données et études statistiques du CGDD qui fournit les informations pour l'élaboration des cartes. Pour les personnes auditionnées, les atlas des zones inondables (AZI) constituent actuellement un instrument d'information et d'aide à la décision plus pertinent.

La sous-direction a également mentionné le développement inégal des observatoires régionaux des risques naturels en partie du fait du manque de moyens spécifiquement dédiés à ces structures. Ces structures peuvent être soutenues par les DREAL mais également par des agences de l'eau ou des structures syndicales. Certains observatoires rendent accessibles sur internet des données sur les risques naturels au niveau local comme le fait le portail national. D'autres cherchent à créer des réseaux pour le partage de données et d'expériences. Votre rapporteure estime

---

(1) Art. L. 125-5 du code de l'environnement relatif à l'IAL. Modifié par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Art. 236 : « En cas de mise en vente de tout ou partie d'un immeuble, l'état des risques est remis au potentiel acquéreur par le vendeur lors de la première visite de l'immeuble, si une telle visite a lieu. ». Parmi les informations devant être fournies figurent une information sur l'ensemble des risques majeurs technologiques et naturels et sur les sinistres résultant de catastrophes naturelles ou technologiques, reconnues par un arrêté interministériel, ayant affecté tout ou partie du bien.

(2) [www.géorisques.gouv.fr](http://www.géorisques.gouv.fr)

que le rôle de ces observatoires devrait être renforcé à la fois pour contribuer à la mise en réseau et pour mener des actions pédagogiques en direction du grand public.

### **Les atlas de zones inondables (AZI)**

Ces atlas ont pour vocation de cartographier les zones potentiellement inondables. Ils se présentent sous forme de cartes et peuvent être demandés par les services de l'État à des services ou bureaux d'études spécialisés. Ils ne sont pas nécessairement aussi précis que les cartographies et les informations contenues dans les plans de prévention des risques mais constituent une information utile pour les collectivités et éventuellement les habitants. Dans les territoires non couverts par un PPRI, les atlas de zones inondables constituent un outil de connaissance, de prévention, d'information ainsi que de maîtrise de l'urbanisation.

## **C. RENFORCER LES MESURES ACTUELLES DE PRÉVENTION ET DE GESTION DU RISQUE DE SUBMERSION**

### **1. Un rôle toujours croissant joué par les collectivités locales**

#### ***a. La gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations***

Les intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) sont également concernées par la prévention des inondations au titre de leur compétence de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) <sup>(1)</sup>.

Cette compétence, attribuée depuis 2018 aux intercommunalités, favorise une continuité dans la gestion de l'eau et la prévention des inondations, tout en tenant compte des problématiques liées à l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Elle concerne en particulier l'aménagement des bassins-versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau, ainsi que la protection et la restauration des zones humides qui permettent de réduire la violence des crues.

La compétence GEMAPI est de mieux en mieux prise en charge par les EPCI qui se sont organisés de multiples façons en fonction des structures déjà existantes sur les territoires. Dans de nombreux territoires existaient des syndicats mixtes gérant des bassins versants (parfois sur des territoires plus grands que les territoires des actuels EPCI). Ceux-ci ont souvent été maintenus tout en devenant les entités en charge de la GEMAPI (cas par exemple du Syndicat mixte d'aménagement des digues du Delta du Rhône et de la mer). D'autres EPCI se sont regroupés pour créer des établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) ou des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) tandis que certains EPCI gèrent en propre la compétence GEMAPI. Cette diversité des

---

(1) Article L. 211-7 du code de l'environnement.



structures juridiques s'explique en partie par la nature des enjeux compris dans la GEMAPI, qui peuvent dépasser le territoire d'un EPCI.

La prévention des inondations est donc pleinement entrée dans le champ de compétence des intercommunalités, soit directement soit via d'autres établissements publics ou syndicats mixtes. Elles sont ainsi devenues depuis quelques années gestionnaires d'ouvrages visant à protéger les populations des inondations et des submersions.

Cette nouvelle compétence exige d'importants investissements pour réaliser l'inventaire des ouvrages existants et évaluer leur efficacité. Cela requiert des études techniques et des moyens mobilisables pour la gestion courante des ouvrages hydrauliques et pour des opérations de sensibilisation auprès de la population.

Les entités responsables de la GEMAPI sont également de plus en plus en charge de l'élaboration des PAPI. Ce sont donc elles qui vont gérer les ouvrages hydrauliques mais aussi opérer les diagnostics nécessaires à l'élaboration des PAPI dont le périmètre ne concerne pas seulement les ouvrages. La montée en charges et en compétences des élus et des agents dans les entités chargées de la GEMAPI, associée au renouvellement ou à la création de PAPI, concourt à un renforcement de la politique de prévention des inondations et notamment des submersions marines.

### ***b. Les systèmes d'endiguement***

Les ouvrages hydrauliques sont un élément essentiel de la protection contre les inondations, et de fait contre le risque de submersion marine.

Il en existe de différentes natures : les plus communs sont les digues fluviales ou maritimes, mais d'autres ouvrages remplissent des fonctions de protection contre les inondations, comme les barrages (hydroélectriques, ou de retenue par exemple), les systèmes de dérivation des eaux, les polders, les brises lames ou encore les murs de soutènement le long des côtes.

L'organisation en systèmes d'endiguement n'a été décidée que récemment et a conduit à une modification dans la classification des ouvrages. En ce qui concerne les digues, elles peuvent appartenir à trois catégories en fonction de la population qu'elles protègent (les digues les plus importantes protégeant au moins 30 000 habitants).

Un système d'endiguement est défini depuis le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques comme un ensemble de digues conçues pour défendre une même zone protégée contre les inondations et/ou les submersions. Ces digues peuvent s'accompagner de plusieurs autres ouvrages concourant à la préservation de la même zone protégée.

Cette définition permet de mettre l'accent sur la cohérence d'un ensemble d'ouvrages concordant au même objectif à savoir protéger une zone d'une inondation ou d'une submersion <sup>(1)</sup>.

Le gestionnaire qui demande à l'État une autorisation pour la reconnaissance du système d'endiguement a pour obligation de :

– déclarer les ouvrages mis en œuvre sur le territoire communautaire en faisant la part des digues qui doivent être dorénavant organisées en systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques dits de stockage provisoire des venues d'eau ;

– annoncer les performances de ces ouvrages en définissant la zone protégée, c'est-à-dire la zone qui reste exempte, grâce à l'existence du système d'endiguement, de venues d'eau en provenance du cours d'eau en crue ou de la mer quand le système d'endiguement est conçu pour prévenir les submersions marines ;

– indiquer les risques de débordement pour les hauteurs d'eaux les plus élevées.

De nombreuses études reviennent donc à la charge du gestionnaire dont l'étude de danger (EDD). Ces études sont exigées pour faire reconnaître le niveau de protection du système d'endiguement et son efficacité. En définissant un niveau de protection et en délimitant géographiquement une zone protégée, le gestionnaire engage sa responsabilité si le système d'endiguement ne permet pas de protéger la zone pour l'aléa de référence défini et le niveau de protection afférent retenu.

La définition des systèmes d'endiguement et des demandes d'autorisation sont des étapes importantes et en cours de réalisation dans un grand nombre d'EPCI ou autres entités chargées de la GEMAPI.

Les entités en charge de la GEMAPI deviennent gestionnaires d'ouvrages hydrauliques qui en terme de droits de propriété peuvent continuer à appartenir à l'État, à certaines autres collectivités, à EDF, à Voies navigables de France ou encore à des associations de propriétaires privés. En devenant gestionnaires, elles en assurent la responsabilité.

Des associations comme le Centre européen pour la prévention du risque inondation (CEPRI) ou France Dignes accompagnent les collectivités pour la compréhension de leurs obligations et pour fournir des expertises sur des ouvrages et inciter aux partages et au retour d'expériences.

### ***c. Le rôle des administrations de l'État***

L'État joue toujours un rôle important pour la cartographie et la modélisation des risques et donc la définition des zones à risques, pour l'élaboration

---

(1) Les éléments naturels bloquant l'écoulement de l'eau ou l'entrée de la mer dans les terres ne sont pas constitutifs des systèmes d'endiguement en tant que tels.

des plans de préventions, pour la surveillance hydrologique et météorologique en partenariat avec Météo-France dans l'objectif de prévenir les crues. Ces missions sont en partie confiées aux administrations déconcentrées, au premier rang desquelles les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Au sein de l'État, pour établir la vigilance sur les crues, les services de prévision des crues (SPC) utilisent des modèles de fonctionnement des cours d'eau. Les données d'entrée de ces modèles sont de deux natures :

– des données hydrométriques sur la hauteur d'eau et le débit des cours d'eau, sur 1 700 points de mesure : ces données sont collectées par les unités d'hydrométrie des DREAL et gérées par le SCHAPI au sein de la DGPR ;

– des données météorologiques (prévisions de précipitations, cumuls de pluies, humidité des sols...) : ces données sont collectées et élaborées par Météo-France, qui les fournit au SCHAPI sous le format et au rythme appropriés. Cette fourniture est l'objet de l'« appui en produits et services » subventionnés par la DGPR à Météo-France.

Les DDTM se sont dotées depuis 2017 de référents départementaux (RDI) pour l'appui technique à la préparation et à la gestion de crise d'inondation chargés d'assister le préfet en ce qui concerne les cours d'eau surveillés par l'État dans l'interprétation des données hydrologiques transmises par le SPC concerné, et de leurs conséquences possibles. C'est ce niveau administratif et opérationnel que vise Météo-France en élaborant des cartes de vigilance à une échelle infra départementale notamment sur la vigilance « vagues submersion ».

Ce sont également les DDTM qui élaborent les plans de prévention des risques. Les DREAL de leur côté animent le réseau des DDTM et établissent des priorités en matière d'élaboration des PPR. Elles peuvent intervenir en appui sur certains PPR du fait de leur expertise en matière d'hydrologie. Pour des projets qui dépasseraient un département, les DREAL peuvent également être à l'initiative de démarches de prévention. Ainsi, la DREAL de Normandie a élaboré un plan dit « Littoraux normands 2027 » pour anticiper les effets du changement climatique et inciter à relocaliser certaines activités, conforter les habitations existantes ou limiter les constructions nouvelles <sup>(1)</sup>. Les DREAL instruisent également les dossiers des PAPI soumis par les collectivités locales pour vérifier si le dossier respecte le cahier des charges fixé par l'État.

Les DREAL contribuent à l'instruction, conduite par les DDT, des demandes d'autorisation environnementale des barrages et des systèmes d'endiguement.

---

(1) Les impacts du changement climatique identifiés étant : l'élévation du niveau de la mer, l'érosion et mouvement de terrain et les tempêtes et cyclones : <https://www.adaptation-changement-climatique.fr/initiatives/littoraux-normands-2027>

Le contrôle des ouvrages hydrauliques revient également à l'État. C'est une mission que celui-ci a vocation à conserver alors que la prise en charge du risque inondation est transférée aux entités en charges de la GEMAPI. Chaque DREAL dispose d'inspecteurs chargés du contrôle de ces ouvrages, au sein du service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (SCSOH). Chaque année un plan de contrôle est défini. Il y a peu de contrôle inopiné mais des obligations de contrôle selon les classes d'ouvrages. Certains ouvrages doivent être contrôlés tous les ans.

Le contrôle de la sécurité des ouvrages a pour objectif de s'assurer que le responsable de l'ouvrage respecte ses obligations afin de minimiser le risque d'accident sur l'ensemble du parc des ouvrages hydrauliques classés. Le contrôle des systèmes d'endiguement vise à s'assurer de la réalité de la protection assurée par les ouvrages et la maîtrise des risques induits par un dysfonctionnement. Le contrôle des barrages que ces derniers relèvent du code de l'énergie ou du code de l'environnement en ce qui concerne leur régime d'autorisation entre également dans la compétence des services de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques <sup>(1)</sup>. L'action de contrôle s'appuie sur des inspections sur pièces et sur place.

Le niveau des effectifs qui peuvent se consacrer à cette mission a été maintenu au cours des dernières années.

#### ***d. Les financements disponibles***

La prévention des risques majeurs tels les inondations et les submersions marines sont prises en charge financièrement par différentes enveloppes.

Le FPRNM précité constitue un instrument financier et d'incitation de plus en plus important. Le montant des actions financées par le FPRNM a été de 2,4 milliards d'euros sur la période 1995 - 2020. Le risque d'inondation est celui qui est financièrement le plus pris en charge. D'après la Caisse centrale de réassurance, les délégations brutes de crédits en faveur de la prévention des risques d'inondation par débordement de cours d'eau ont représenté 46 % de la totalité des délégations du FRPNM sur la décennie 2009-2019, tandis que sur la même période, les délégations en faveur de la prévention des risques de submersion marine ont représenté 26 % de la totalité des délégations du FPRNM. En 2020, les délégations brutes de crédits en faveur de la prévention des risques d'inondation par débordement de cours d'eau ont représenté 75 % de la totalité des délégations du FPRNM, tandis que sur la même année, les délégations pour la prévention des risques de submersion marine ont atteint 3 % de la totalité des délégations.

Le FRPNM a connu des évolutions ces dernières années comme indiqué ci-dessus. La prise en charge des travaux pour réduire la vulnérabilité des habitations est de plus en plus importante pour les particuliers.

---

(1) Comme pour les digues, il existe trois classes de barrages en fonction de leur hauteur et de leur capacité de retenue d'eau.

L'État à travers le FPRNM aide également les collectivités qui élaborent les PAPI pour réaliser des études et travaux désormais à hauteur de 50 % des charges, limitée à 130 000 € par an alors qu'elle était auparavant de 40 % de 60 000 € par an <sup>(1)</sup>.

Ce sont désormais les directions départementales ou régionales des finances publiques qui via les DDTM gèrent les crédits du FPRNM. Les DDTM sont devenues les principales unités opérationnelles de l'action 14 du programme 181, elles utilisent les crédits de cette action en prescrivant l'exécution des dépenses, sous le pilotage du responsable de budget opérationnel de programme (rôle assuré par les DREAL). Pour les territoires en outre-mer, les DEAL/DGTM assurent à la fois le rôle d'unités opérationnelles et de budget opérationnel de programme.

Les entités en charge de la GEMAPI, qu'il s'agisse des EPCI ou des syndicats mixtes sont conscientes que les dépenses vont être croissantes dans les décennies à venir et que la taxe GEMAPI, exigée aujourd'hui par environ 45 % des établissements ne sera pas d'un niveau suffisant. Elles comptent donc sur les budgets généraux des différentes collectivités, sur des aides au sein des contrats État-Région et sur des fonds européens. Le transfert de la compétence « prévention du risque inondation » aux EPCI, s'il renforce la cohérence des politiques menées par ces établissements publics intercommunaux, peut néanmoins avoir comme effet une moindre participation financière d'autres niveaux de collectivités dans le financement (les régions par exemple).

En ce qui concerne les instruments de mesure marégraphiques et météorologiques utilisés pour prévoir le risque de submersion, des difficultés budgétaires se font jour ou vont apparaître. Comme l'ont fait remarquer Météo-France et le SHOM, si des crédits ont été disponibles pour investir et développer le réseau des marégraphes d'un côté et des houlographes ou bouées météorologiques ancrées en mer de l'autre, il n'y a pas de moyens spécifiques pour l'entretien souvent coûteux de ces ouvrages. Par ailleurs, certaines zones apparaissent encore peu couvertes par le réseau CANDHIS Centre d'Archivage National de Données de Houle In-Situ) notamment dans la Manche.

De plus en plus de démarches sont également menées au niveau local pour avoir des modèles de prévisions et de simulations d'éventuels phénomènes de submersion et de leurs conséquences. Ces démarches peuvent être engagées par l'État ou des collectivités avec ses partenaires historiques comme le CEREMA, le BRGM ou l'INRAE, avec Météo-France et le SHOM et avec des instituts de recherche. Ainsi, à titre d'exemple, la région Nouvelle Aquitaine développe des modèles pour simuler des scénarios de submersion marine dans le bassin d'Arcachon et en Charente maritime (dispositif « Survey 17 » en Charente maritime porté par le syndicat mixte de l'Union des marais de Charente-Maritime pour faire un atlas des submersions passées et développer un modèle de prévision).

---

(1) Exemples de travaux pris en charge par les collectivités : Création ou confortement de systèmes d'endiguement ou aménagements hydrauliques, confortement des berges pour protéger des bâtiments, aménagements des cours d'eau...

## 2. Un besoin toujours fort de sensibilisation et de communication

### a. *L'information et la sensibilisation du grand public*

Si la connaissance du risque d'inondation est utile aux experts et aux acteurs publics afin de mettre en place des politiques de prévention adaptées, il convient également de mieux sensibiliser les populations exposées à ce risque.

L'information légale, les différents plans de prévention, les actions de formation et d'échanges au sein des administrations de l'État et des collectivités territoriales ne suffisent pas à développer autant qu'on pourrait le souhaiter, au sein de la population, la conscience des risques naturels et l'appréhension de leurs conséquences. Souvent, malheureusement, la population est plus sensibilisée localement lorsqu'elle a subi une catastrophe.

Par ailleurs, il n'est pas toujours évident d'évoquer les risques naturels comme les inondations parce que l'information sur les risques a un caractère anxiogène.

S'il est apparu au cours des auditions menées par votre rapporteure que les systèmes de détection et d'alerte des phénomènes météorologiques et hydrologiques étaient déjà très efficaces dans notre pays de même que les systèmes de transmission des informations, à l'inverse la conscience de risques dont les occurrences ne sont pourtant pas si faibles n'apparaît pas si élevée dans la population.

C'est pourquoi votre rapporteure estime qu'il est nécessaire de développer encore davantage les campagnes de communication et de sensibilisation. Plusieurs personnes auditionnées ont souligné que les opérations de sensibilisation étaient d'autant plus efficaces qu'elles passaient par des opérations permettant un contact direct avec le public, voire sa participation. Des événements lourds à monter comme des exercices de simulation de crises ou d'évacuation sont très utiles, mais d'autres opérations de plus petite ampleur ont aussi leur utilité. Conserver la mémoire des inondations passées est un élément important pour que chacun garde à l'esprit le risque d'autant plus si les dernières catastrophes sont éloignées dans le temps. À La Réunion, plusieurs opérations sont réalisées par la PIROI, association gérée par la Croix rouge dans l'océan indien pour sensibiliser les plus jeunes aux risques en cas de cyclones <sup>(1)</sup>.

En Polynésie française, des exercices sont effectués pour se préparer en cas de submersion de la côte causée par un tsunami ou un cyclone pour développer les bons gestes (se diriger vers les hauteurs ou les abris anticycloniques, laisser les écoles gérer la mise à l'abri des enfants par exemple).

La sensibilisation aux gestes de sécurité en cas de survenance du risque et les systèmes d'alerte immédiats sont aussi des éléments importants pour limiter les

---

(1) Plateforme interrégionale d'intervention dans l'océan Indien. Cette plateforme mène depuis 2000 un vaste programme de gestion des risques de catastrophes (GRC) dans la zone sud-ouest de l'océan indien.

conséquences de catastrophes. Pour les risques de type tempêtes ou submersions marines, les territoires d’outre-mer se sont équipées ou s’équipent de sirènes.

Pour l’ensemble du territoire français, le projet de développer le « *cell broadcast* » est à l’étude. Ce projet permettrait de prévenir par notification/SMS toute la population présente sur un espace géographique donné afin d’informer sur le risque, son imminence et les consignes à suivre.

### ***b. Un effort nécessaire pour développer la culture du risque***

Malgré les dispositifs précités, de nombreux acteurs déplorent un manque de « culture du risque ». Le rapport demandé par le CGEDD à M. Frédéric Courant sur la culture du risque en France et rendu en juin 2021, souligne que la sensibilisation collective « n’imprime pas » malgré de nombreuses initiatives <sup>(1)</sup>. Le rapport préconise notamment d’« instaurer un évènement national annuel, fédérateur et mobilisateur » et de « créer des unités mobiles pour aller à la rencontre des habitants et leur permettre une expérience physique et sensorielle des risques ».

En 2022, le service des données et études statistiques du CGDD initiera une étude pour évaluer le sentiment d’exposition aux risques. Une première enquête avait été conduite en 2013. Cette enquête montrait que la conscience de l’exposition au risque était parfois très faible. Comme l’explique la direction en conclusion de l’enquête de 2013 : « *S’ils expriment une forte préoccupation à l’égard des risques induits par la pollution atmosphérique, une grande majorité des personnes exposées à des risques industriels ou d’inondation ignorent ou minimisent ces problèmes* » <sup>(2)</sup>.

En outre-mer, la culture des risques naturels n’est pas uniformément développée. Dans certains territoires d’outre-mer, la conscience de certains risques est plus élevée qu’en métropole. C’est le cas de la conscience des risques liés aux tempêtes et cyclones ou ouragans et aux éventuelles submersions marines conséquentes, ou des risques sismiques, ces événements étant plus fréquents que dans l’hexagone. Cela ne signifie pas nécessairement que les habitants de ces territoires aient les bons réflexes ou que les collectivités locales aient les moyens de développer des politiques de réduction de la vulnérabilité des risques et d’information. Ainsi, en Polynésie française, si le risque de submersion marine est relativement présent à l’esprit des habitants, le risque d’inondation par ruissellement et débordement des cours d’eau l’est moins.

La prévention et la sensibilisation sont des aspects de la politique de prévention des risques naturels majeurs que soutient la mission d’appui à la prévention et à la gestion des risques naturels majeurs en outre-mer (MAPROM)

---

(1) *Mission sur la transparence, l’information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels* : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/mission-sur-la-transparence-l-information-et-la-a3113.html>

(2) <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/chiffres-stats567-eser-octobre2014.pdf>

qui a pris la suite de la délégation interministérielle aux risques naturels majeurs en outre-mer créée en 2019.

M. Frédéric Mortier, ancien délégué interministériel pour la prévention des risques majeurs en outre-mer a également souligné la faiblesse de la culture du risque en France tout en remarquant que de nombreuses initiatives pourraient être prises. Parmi les propositions que la délégation interministérielle a élaborées pour développer la culture du risque, figurent les suivantes :

– innover sur le fond et la forme des messages et des supports pour toucher en profondeur : utiliser le levier des émotions, de l’humour, du bon sens avec des supports vidéo diffusables via les réseaux sociaux et sur les chaînes de télévision ;

– ancrer les actions dans les contextes territoriaux, la culture locale, et sur proposition des territoires ;

En outre-mer comme dans l’hexagone la sensibilisation aux risques devrait ainsi être davantage développée en milieu scolaire. Les actions menées à l’école ont souvent démontré leur efficacité.

La prévention et la sensibilisation du public permettent aussi de réduire les coûts des dommages en cas de sinistre pour plusieurs raisons. La population a de meilleurs réflexes, ce qui peut limiter en tout premier lieu le coût en vie humaine et ensuite les dommages subis par les habitations. Les différentes actions de prévention produisent des effets positifs sur la réduction de la vulnérabilité.

Ainsi la CCR a conduit une évaluation de l’impact des dispositifs de prévention des inondations sur la sinistralité communale au cours de la période 1995-2016. Trois dispositifs ont été étudiés : les Plans de prévention des risques d’inondation (PPRI), les Plans communaux de sauvegarde (PCS) et les Programmes d’actions de prévention des inondations (PAPI). Les résultats des analyses statistiques conduites démontrent que les communes couvertes simultanément par des PPRI et des PAPI voient baisser sur leur territoire plusieurs indicateurs de sinistralité parmi lequel la fréquence de sinistre, c’est-à-dire la proportion de biens sinistrés (- 51 %).



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 20 octobre 2021 après-midi, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, pour avis, sur le rapport de Mme Sophie Panonacle, les crédits du programme « Protection de l'environnement et prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».*

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis sur les crédits relatifs à la protection de l'environnement et la prévention des risques de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».** En 2022, les crédits consacrés à la prévention des risques dépasseront pour la première fois le milliard d'euros. Nous pouvons tous en être satisfaits au sein de notre commission. Toutefois, nous sommes aussi inquiets face au dérèglement climatique. Si nous consacrons davantage de moyens à la prévention des risques, cela signifie que nous sommes déjà confrontés à une situation qui se dégrade bien plus rapidement et fortement que nous ne l'avions imaginé.

Le programme 181 « Prévention des risques » est doté de 1,065 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,072 milliard en crédits de paiement (CP). Ces derniers augmenteront de 8,5 % par rapport à l'année dernière. Les AE ne doivent pas se lire dans le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) comme diminuant par rapport à 2021 : il a été nécessaire, pour cet exercice, d'intégrer et d'ajuster les crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier, dans l'action 14 du programme.

Le champ du programme 181 est large, puisqu'il couvre la prévention de nombreux risques, qu'ils soient naturels, technologiques, industriels, nucléaires ou miniers. Tous ces risques sont surveillés et gérés par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), dont je tiens à saluer la mobilisation.

La structure du programme est restée inchangée par rapport à l'année dernière. Le programme contient sept actions, dont certaines sont relativement nouvelles, à savoir l'action 12 portant la subvention versée à l'Agence pour la transition écologique (ADEME), l'action 13 portant la subvention versée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'action 14 qui, je l'ai dit, a intégré en 2021 le fonds Barnier au budget de l'État.

Par la diversité des risques qu'il vise à identifier, prévoir et prévenir, ce programme est à la fois ambitieux, cohérent et essentiel.

Cette année, pour la première fois, aucune des actions ne voit ses crédits de paiement diminuer. Cela témoigne de l'effort budgétaire que l'État consent pour préserver les moyens d'action des administrations et opérateurs, afin de mieux protéger la population et les équipements des collectivités locales.

Je souhaite appeler votre attention sur plusieurs éléments.

Des efforts constants sont réalisés pour que les zones où des risques industriels sont identifiés soient couvertes par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Une partie des crédits de l'action 01 est dédiée à l'élaboration de ces PPRT. Si l'on recense heureusement peu d'accidents industriels graves en France, les risques n'en demeurent pas moins présents, comme nous l'a rappelé le grave accident survenu en septembre 2019, à Rouen, au sein de l'entreprise Lubrizol. Cet accident a incité l'État à renforcer les exigences de contrôle pour certaines industries utilisant des substances dangereuses.

L'année 2021 a également été marquée par la création du Bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels (BEA-RI), dont le fonctionnement est assuré grâce aux ressources du ministère de la transition écologique.

Travaillant depuis longtemps sur les questions de transport maritime et de développement durable des grands ports maritimes (GPM) français, je souhaite appeler l'attention des services de l'État sur la présence et le stockage de produits dangereux dans le périmètre des GPM.

Le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est également un point de vigilance. En 2020, le confinement provoqué par l'épidémie de covid-19 a fortement entravé le fonctionnement courant d'un grand nombre de sites, ce qui n'a pas empêché les contrôles sur place. La DGPR indique qu'il en a été de même en 2021.

Les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) sont également maintenus, le contrôle des installations constituant un impératif de sûreté et de maîtrise du risque. Le budget de l'ASN en CP est en très légère augmentation par rapport à la loi de finances pour 2021. Un montant de 900 000 euros sera consacré au renforcement des moyens informatiques et de télécommunication de l'autorité. Le plafond d'emplois sera porté quant à lui à 445 équivalents temps plein (ETP).

La prévention des risques naturels constitue l'autre pan majeur de la prévention des risques. Parmi ces risques, on compte les inondations, les submersions marines, les incendies, les mouvements de terrains, les risques sismiques et volcaniques ou encore les avalanches. L'occasion m'est encore donnée de rappeler qu'un autre phénomène naturel, qui n'est pas considéré comme un risque naturel majeur, fragilise les côtes littorales et met en danger les biens, les personnes, les infrastructures collectives et les activités économiques et touristiques. Il s'agit de l'érosion côtière, qui est responsable du recul du trait de côte.

Selon les climatologues, la survenance des différents risques sera de plus en plus fréquente et les catastrophes naturelles, de plus en plus sévères, en raison du dérèglement climatique. C'est pourquoi l'effort financier doit être maintenu ou mieux, renforcé. Ce sera le cas en 2022, puisque les crédits de paiement de l'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » augmenteront de 3,6 % par rapport à l'année précédente.

Le PLF 2022 marque aussi la deuxième année de la budgétisation du fonds Barnier, qui a été géré jusqu'à la fin de l'année 2020 par la Caisse centrale de réassurance. Dans la loi de finances de 2021, le fonds avait été doté de 205 millions d'euros en CP. Dans le PLF 2022, 235 millions sont inscrits en AE et en CP ; 30 millions sont spécifiquement réservés à la prise en charge financière des dégâts provoqués par la tempête *Alex*.

Cette dotation ne présage pas totalement de l'utilisation du fonds, qui pourrait être davantage sollicité par les collectivités locales. On pourrait s'interroger à terme sur la prise en charge financière des actions de prévention des risques naturels et donc de réduction de la vulnérabilité grâce à une augmentation des recettes, c'est-à-dire des crédits que l'État peut y consacrer. Un relèvement de 12 % à 15 % de la taxe sur les primes des assurances comprenant une protection contre les catastrophes naturelles pourrait être envisagé. On pourrait aussi s'interroger sur une intégration, dans le champ du fonds Barnier, du risque d'érosion côtière associé au risque de submersion marine.

Le programme 181 apporte également, depuis 2018, un soutien à l'économie circulaire et au développement des énergies renouvelables à travers le financement de l'ADEME. La subvention pour charges de service public versée à l'ADEME s'élèvera à 598 millions d'euros en 2022, contre 550 millions en 2021. L'agence disposera donc d'un budget important. Par ailleurs, elle bénéficie de 1,3 milliard d'euros pour la période 2020-2022 dans le cadre du plan de relance.

Le thème qui a retenu plus particulièrement mon attention cette année est la gestion du risque de submersion marine et, plus généralement, du risque d'inondation. C'est un sujet important : en France, dans l'Hexagone comme dans les outre-mer, le risque d'inondation est le premier risque naturel par l'importance des dommages qu'il provoque et le nombre de communes et d'habitants concernés. Au total, 17,1 millions de personnes vivent dans des zones inondables.

La submersion marine touche bien sûr moins d'habitants que les inondations, quoique la pression démographique soit de plus en plus forte sur les littoraux. Le risque est présent sur toutes les côtes littorales françaises, sableuses et rocheuses. La tempête *Xynthia*, survenue le 27 février 2010, a frappé violemment la commune de La Faute-sur-Mer, faisant quarante-sept morts. La preuve était naturellement faite que la submersion marine accompagnée de phénomènes météorologiques violents pouvait avoir de graves conséquences sur la vie des populations dans des secteurs de plus en plus urbanisés.

Ce risque est aggravé par le changement climatique et ses conséquences directes, à savoir la montée du niveau de la mer et l'érosion côtière. Pour y faire face, il existe un large éventail de dispositifs de prévision, de prévention et d'alerte, qu'il s'agisse des plans de prévention des risques naturels (PPRN) ou des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI).

Plusieurs points sont ressortis des auditions que j'ai menées et de l'étude des dispositifs existants.

Un point positif, d'abord : nous disposons de systèmes de qualité pour la détection et la prévision des risques, qu'il s'agisse des outils météorologiques et marégraphiques, des modèles de prévision à court terme ou de la cartographie des risques. Néanmoins, les différents organismes compétents, entre autres Météo-France, le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), cherchent à améliorer leurs outils de calculs et de modélisation, ce qui nécessite évidemment des moyens importants. C'est pourquoi je présenterai tout à l'heure un amendement visant, d'une part, à renforcer les moyens de Météo-France pour financer l'achat prioritaire de trois houlographes – un pour le Pertuis Charentais, deux pour La Réunion –, d'autre part, à prévoir l'entretien des houlographes qui existent outre-mer.

De nombreux dispositifs permettent aux acteurs chargés de la prévention et de la gestion du risque d'inondation ou de submersion – services de l'État, élus locaux, acteurs de terrain – de disposer d'informations sur les risques correspondant à leur territoire. Je tiens à mentionner Vigicrues et Vigicrues Flash.

Si ces informations sont indispensables pour alerter et anticiper, elles doivent impérativement être complétées par une politique de sensibilisation du grand public, en priorité des populations exposées au risque d'inondation ou de submersion. Or, malgré les informations disponibles en mairie ou sur internet, les campagnes de prévention et les exercices grandeur nature, de nombreux acteurs auditionnés déplorent un manque de « culture du risque » en France. Il me semble que la sensibilisation des citoyens dans l'Hexagone et dans les outre-mer passe par l'entretien de la mémoire des événements passés, par des actions en milieu scolaire, par la formation des élus et des agents des collectivités territoriales.

Pour finir, je souhaite insister sur la mobilisation croissante des collectivités territoriales dans la politique de prévention du risque d'inondation. En élaborant des PAPI, outil en plein développement, les collectivités s'engagent dans des démarches de prévention aux côtés des services de l'État. De plus, les intercommunalités ont, depuis 2018, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), qui comprend aussi la politique de lutte contre la submersion marine. Les intercommunalités chargées de la GEMAPI – il peut s'agir d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'établissements publics ou de syndicats mixtes à fiscalité propre – sont conduites à devenir gestionnaires des systèmes d'endiguement et porteurs des PAPI.

Au vu du nombre d'ouvrages de protection, de leur état et des besoins futurs en la matière, cet engagement des collectivités territoriales devra s'accompagner d'un effort financier important. On peut s'interroger sur le caractère adapté de la taxe GEMAPI par rapport aux besoins. Il importe donc qu'à travers le fonds Barnier et l'action des administrations de l'État, les collectivités soient soutenues pour

l'expertise et la formation et qu'elles aient accès à des moyens financiers qui complètent leurs ressources propres.

Restons vigilants, mobilisés et actifs pour financer la prévention des risques. Cela relève de notre responsabilité.

**Mme Sandrine Le Feu (LaREM).** La protection de l'environnement et la prévention des risques revêtent aujourd'hui une importance majeure. Infuser la culture du risque semble être le prérequis d'une véritable action de prévention, notamment de la sinistralité. Les risques environnementaux sont croissants. Ils sont liés à l'érosion côtière et au recul du trait de côte – sujets auquel nous nous attelons avec la loi « climat et résilience » –, aux événements climatiques extrêmes, qui s'intensifient, ou aux risques industriels, qui font peser une menace sur notre santé et sur le fonctionnement des écosystèmes. Le récent accident de l'usine Lubrizol nous a vivement rappelé cette réalité.

Les crédits du programme 181 sont globalement à la hausse, dépassant pour la première fois le milliard d'euros, et nous pouvons nous en féliciter. Le spectre des risques pris en compte de manière croissante par le programme est large : risques nucléaires, risques technologiques, risques environnementaux et pollutions, risques sanitaires.

Les pouvoirs publics favorisent de plus en plus l'adoption d'approches transversales pour améliorer l'efficacité et la cohérence des actions entreprises. À cet égard, le concept de santé unique s'avère pertinent et il est promu au niveau international, notamment par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Dans quelle mesure ce concept est-il valorisé au sein du programme ? Le concept de santé environnementale est-il pris en compte dans la gestion des risques ? Les crédits accordés au plan national santé environnement (PNSE) sont-ils en hausse ?

Par ailleurs, l'importance de la recherche n'est plus à démontrer en matière de prévention des risques. Les crédits accordés à la recherche sont-ils, eux aussi, revalorisés ?

**M. Jean-Marie Sermier (LR).** On peut comprendre l'énergie et la conviction avec laquelle nos deux rapporteurs ont présenté leur avis, car le budget global de l'environnement connaîtra une belle augmentation, de 2,39 %. Toutefois, vous êtes incorrigibles en ce qui concerne la fiscalité environnementale.

Un système de bonus-malus au poids va entrer en vigueur pour les véhicules le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Or les recettes procurées par le malus seront très largement supérieures au coût du bonus. Autrement dit, l'État bénéficiera de rentrées fiscales qui lui serviront à boucher les trous du budget, en dehors de tout engagement écologique. Nous ne partageons pas du tout votre approche. Nous estimons que la fiscalité environnementale doit être incitative, et non punitive.

Par ailleurs, madame la rapporteure pour avis, vous venez de proposer de relever de 12 % à 15 % la taxe sur les primes des assurances comprenant une

protection contre les catastrophes naturelles. Certes, à ce stade, ce n'est qu'une piste, ce n'est pas inscrit dans le budget. Mais il en résulterait une augmentation de la fiscalité de 25 %, rendez-vous compte !

Au passage, je vous trouve un peu pessimiste à propos des catastrophes naturelles : si vous menez une politique environnementale digne de ce nom, il n'y a pas de raison majeure que les évolutions soient aussi défavorables.

Chaque fois que l'on traite de l'environnement, on propose de créer une taxe ou d'augmenter la fiscalité. Telle n'est pas notre conception de l'environnement, ni du budget environnemental.

**Mme Frédérique Tuffnell (Dem).** Seveso en 1976, Bhopal en 1984, AZF en 2001, Lubrizol en 2019, Beyrouth en 2020 nous rappellent que développer des technologies nous expose à des risques. Bien davantage qu'une politique de prévention, il faut se forger une véritable culture du risque, et cela passe par le financement de la sensibilisation et de la communication.

Avec les incendies que la France a connus cette année, les inondations de la vallée de la Vésubie ou de la Roya ou la tempête *Xynthia* de 2010 qui a frappé la Charente-Maritime, nous ne sommes pas en reste en matière de catastrophes naturelles, dont la fréquence s'emballe en raison du changement climatique. Les deux tiers des 36 000 communes françaises sont exposées à au moins un risque naturel majeur. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, constitue un outil de réponse efficace. Le 29 avril dernier, deux décrets ont acté son intégration au budget général. C'est positif car, n'étant plus un fonds extrabudgétaire, ses ressources ne seront plus plafonnées.

Concernant la prévention et la gestion du risque de submersion marine, l'effort de diversification des ouvrages d'endiguement représente une véritable rupture avec le « tout-digue » : retenues, brise-lames ou dérivations des eaux présentent en effet des intérêts complémentaires.

En matière de sûreté nucléaire, enjeu majeur, les crédits de l'action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » sont en légère augmentation. À l'avenir, il faudra augmenter ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour lui permettre de mener à bien la recherche et l'expertise dans les domaines non pris en charge par les opérateurs habituels de la recherche, notamment la radioprotection des opérations de démantèlement.

Le budget de l'ADEME fait également l'objet d'une attention significative, puisque son financement sera assuré, d'une part, par une dotation budgétaire de 598,6 millions d'euros au titre du programme 181, et, d'autre part, par le programme d'investissements d'avenir (PIA) dont elle est l'un des opérateurs depuis 2010, rôle qui a été renforcé au fil des dernières lois de finances. Elle aura donc bien en 2022 les moyens d'accompagner la transition écologique.

Le groupe MoDem et Démocrates apparentés votera donc ces crédits.

**Mme Chantal Jourdan (SOC).** Le budget la prévention des risques ne sera pas celui d'une réorientation structurelle de nos politiques publiques vers une transition écologique juste et solidaire. Le PLF 2022 procède en effet, à 347 nouvelles suppressions de postes dans le périmètre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », notamment parmi les personnels en charge de l'eau et de la biodiversité, ainsi qu'à Météo-France, Voies navigables de France (VNF) ou au Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Cette tendance va à contresens des alertes du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur l'accroissement des risques d'événements naturels désastreux tant sur le plan humain qu'économique.

Il est, au contraire, urgent de créer de nouveaux emplois au sein de la fonction publique d'État afin de mieux accompagner les transitions, prévenir les risques, anticiper les conséquences du dérèglement climatique et préserver notre patrimoine naturel.

Nous déplorons la baisse de 18 millions d'euros des AE inscrites au programme 181 « Prévention des risques ». En particulier, la ligne des crédits du FPRNM accuse, par rapport à 2021, une baisse de plus de 43 % en AE. C'est un très mauvais signal.

Face à la situation climatique, nous devons mieux mutualiser les conséquences des risques environnementaux en protégeant les acteurs économiques et les ménages les plus fragiles. Nous devons également investir davantage dans l'adaptation au dérèglement climatique à travers une refonte de nos infrastructures. Nous défendons des amendements en ce sens.

**Mme Maina Sage (Agir ens).** En matière de prévention des risques, la submersion marine est un sujet d'importance pour la France, compte tenu de ses 5 800 kilomètres de littoral administrés par 985 communes, de ses lagunes, de ses étangs et milieux insulaires. Son domaine maritime est le deuxième au monde, avec 11 millions de kilomètres carrés, dont 97 % sont situés en outre-mer. Il faut des réponses à la hauteur, car tous les littoraux français seront exposés, non seulement à l'accélération des phénomènes climatiques, mais également à la pression démographique. Il faut donner aux communes concernées les moyens d'anticiper au maximum pour limiter la casse.

Comment instiller une culture du risque ? Cela passe par la formation mais également par des obligations, au travers notamment de plans de sauvegarde. N'oublions pas non plus les exercices, qui permettent de limiter de 60 % à 80 % l'impact financier de ces phénomènes climatiques. Tous les acteurs doivent être mobilisés : entreprises, écoles et utilisateurs des littoraux. Ce sujet sera très certainement abordé le mois prochain lors du congrès des maires. Pour ma part, je plaide pour un plan littoral intégrant des obligations de nature à donner une réalité à la culture du risque.

**M. Paul-André Colombani (LT).** Alors que l'année 2021 a été marquée par des tempêtes hivernales, des inondations et des incendies, notamment dans le bassin méditerranéen, les risques liés au changement climatique deviennent des sujets de préoccupation majeurs pour nos concitoyens. Les pouvoirs publics commencent à prendre conscience de l'ampleur de la menace, mais des efforts restent à faire.

L'année dernière, j'avais consacré une partie de mon avis budgétaire à la gestion des risques en matière d'inondation, recommandant de mieux y sensibiliser les populations exposées et d'améliorer leur prise en compte dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme. J'avais alerté sur la situation d'un quartier défavorisé de la commune d'Ajaccio, les Salines, fortement touché par des inondations désormais régulières. J'avais souhaité que le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) puisse évaluer la régularité, la qualité et l'efficacité des dispositifs de prévention des inondations en vigueur sur place. Un an plus tard, il n'a toujours pas été saisi. Je le déplore.

Dans le cadre de la loi « climat et résilience », quelques mesures ont été prises pour lutter contre l'artificialisation des sols. La ministre de la transition écologique vient, en outre, d'annoncer que six leviers d'action permettant de sensibiliser la population aux risques de catastrophes naturelles et d'accidents industriels avaient été identifiés. Je crains qu'ils ne soient pas suffisants. Il faudrait en actionner d'autres en parallèle pour adapter l'existant, notamment le bâti, et limiter l'imperméabilisation des sols dans les zones à risques.

Par ailleurs, l'accident de Lubrizol a rappelé la nécessité d'un contrôle accru des sites industriels. Nous craignons que la promesse d'augmenter de 50 % les inspections d'installations à risques d'ici à la fin du quinquennat ne puisse pas se concrétiser sur le terrain : les 50 ETP supplémentaires prévus n'y suffiront pas.

**Mme Sophie Métadier (UDI-I).** En matière de risques, il importe de prendre en compte le besoin de formation des élus locaux et des agents des collectivités, peut-être dans le cadre du budget vert, et ce d'autant plus qu'ils sont renouvelés en permanence.

En matière de prévision des crues, le rôle de Météo-France est fondamental – le dispositif Vigicrue fonctionne plutôt bien. D'où l'importance de maintenir ses effectifs, après plusieurs années de baisse.

Le fonds Barnier est intéressant pour venir en aide aux collectivités et aux particuliers. Toutefois, il pâtit de l'extrême lourdeur des dossiers et de la lenteur de leur instruction. Est-il normal de devoir attendre parfois jusqu'à un an sans aucune certitude, alors que les travaux ont souvent déjà été engagés ? C'est l'inverse de la simplification et de l'agilité, et j'espère que les évolutions prévues faciliteront sa mobilisation.

**Mme Nathalie Bassire.** Les nombreux événements climatiques nous prouvent l'importance de la préservation de l'environnement. D'où le caractère



essentiel de la recherche, dont l'un des grands enjeux est la transition agricole. Le budget alloué à ce programme augmente peu et sa part insignifiante signale le peu d'intérêt porté aux générations futures. On l'a vu avec la réintroduction des néonicotinoïdes dans la culture de la betterave, faute de solution alternative. Pouvez-vous nous donner davantage de précisions sur les actions qui sont menées, notamment par l'ADEME, pour contrebalancer l'usage des pesticides nocifs pour l'environnement ?

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Madame Le Feur, s'agissant du concept de santé unique de l'OMS, une enveloppe de 10 millions d'euros est accordée, au sein de l'action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions », à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) dans le cadre du quatrième plan national santé environnement (PNSE) 2021-2025, ainsi qu'à d'autres organismes comme l'INERIS, le CEREMA et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Au total, plus de 63 millions d'euros de crédits sont inscrits au titre de l'action 01.

Monsieur Jean-Marie Sermier, l'augmentation qui a été proposée par la Caisse centrale de réassurance (CCR) de 12 % à 15 % ne porte pas sur la cotisation au titre de l'habitation mais sur la prime au titre des catastrophes naturelles : elle est donc minime. Elle a été demandée parce que le produit des primes ne couvre pas les indemnisations au titre de ces catastrophes. Nous pourrions chercher ensemble d'autres propositions à faire.

Monsieur Paul-André Colombani, l'augmentation de 50 % des contrôles d'installations classées pour la protection de l'environnement d'ici à la fin du quinquennat répond à la demande de proximité accrue souhaitée entre l'État et les acteurs des territoires. Le Gouvernement compte atteindre cet objectif en déclinant plusieurs leviers : la poursuite de la simplification, la transformation numérique et l'adaptation des postures et des organisations.

Madame Frédérique Tuffnell, la protection des ouvrages est indispensable dans de nombreux territoires. Je vous y suis très attentive ainsi qu'à la relocalisation et à la renaturation.

Madame Maina Sage, j'ai auditionné votre collègue sénateur M. Teva Rohfritsch en Polynésie où des abris sont déployés et des exercices organisés. J'ai d'ailleurs assisté à l'un d'entre eux, qui a démontré combien ces exercices sont indispensables et concourent au développement d'une culture du risque extrêmement pertinente.

Nous pouvons, par ailleurs, travailler ensemble à un plan littoral.

Madame Sophie Métadier, j'ai bien compris la difficulté et la lourdeur des dossiers du fonds Barnier : nous pourrions peut-être y travailler dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS »,

à venir. La même difficulté est constatée pour les programmes d'action de prévention des inondations, que de nombreuses collectivités peinent à concevoir en raison de leur lourdeur. Il faut aller dans le sens de la simplification.

Madame Nathalie Bassire, vous avez soulevé un sujet extrêmement important mais assez peu en relation avec l'action 01, si bien que j'ai un peu de mal à vous répondre. Je peux vous dire que l'action 01 a pour objectif de mettre en œuvre le règlement européen REACH sur les substances chimiques.

**Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie.** Concernant la prévention des risques, je rappelle que le Bureau de la commission a décidé du lancement d'une mission flash sur la prévention des risques d'incendie. Ses travaux débiteront très prochainement, à l'initiative de M. Alain Perea.

**Article 20 et état B : Crédits du budget général**

*Amendement II-CD62 de M. Gérard Leseul.*

**Mme Chantal Jourdan.** Cet amendement vise à annuler la baisse de 180 millions d'euros en AE prévue pour les crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs – dit « fonds Barnier ».

Alors que les phénomènes climatiques extrêmes se multiplient partout dans le monde, que l'urgence climatique se manifeste de plus en plus concrètement devant nos yeux, l'État doit mieux anticiper les risques environnementaux. Cela implique de donner davantage de ressources aux outils de prévention et de protection, tels que le fonds Barnier.

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Je partage votre préoccupation relative à l'importance cruciale de la prévention des risques naturels majeurs, notamment des inondations. J'ai d'ailleurs consacré la deuxième partie de mon avis à ce sujet.

Nous savons que ces phénomènes sont malheureusement amenés à s'accroître avec le réchauffement climatique, tant en fréquence qu'en intensité. C'est pourquoi, le fonds Barnier est un instrument indispensable pour réduire la vulnérabilité de nos territoires, aider les collectivités à réaliser les diagnostics et les actions de sensibilisation et de protection nécessaires et aider les habitants en cas de catastrophe.

Les moyens de ce fonds ont augmenté depuis sa création en 1995. Depuis 2021, le prélèvement annuel fixé par l'État est de 12 % sur le produit des primes ou cotisations relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. La budgétisation du fonds dans le PLF pour 2021 a permis l'inscription d'un budget de 205 millions d'euros en CP.

Si les AE s'élevaient à 415 millions d'euros dans la LFI de 2021, ce montant correspondait à une nécessité comptable pour pouvoir faire face aux engagements

budgétaires pris antérieurement à 2021. 50 millions d'euros étaient aussi prévus pour prendre en charge les conséquences de la tempête *Alex* de septembre dernier.

En réalité, il n'y a pas 180 millions d'euros de baisse. Cette année, 235 millions d'euros sont attribués en AE et en CP au fonds Barnier, dont à nouveau 30 millions d'euros pour aider les habitants et les collectivités des Alpes-Maritimes.

Vous pouvez donc constater que le budget du fonds Barnier est bien conforté dans le PLF pour 2022. Je souhaite davantage d'agilité et de transparence dans l'utilisation de ce fonds, en effet très important. Le fait que l'État le prenne en charge permet d'espérer une meilleure efficacité à l'avenir.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD49 de M. Guillaume Garot.*

**Mme Chantal Jourdan.** Cet amendement a pour objet de renforcer, grâce à une hausse des moyens de l'ADEME, les financements consacrés aux projets de transition écologique pilotés par les collectivités territoriales.

Nous avons en effet besoin d'un vaste plan de financement des projets territoriaux de résilience et de reconstruction écologique. Il pourrait financer par exemple des actions de désimperméabilisation des sols, de végétalisation d'établissements, d'investissement dans les espaces naturels – pour préserver davantage la biodiversité – et d'agroforesterie.

Le Réseau action climat estime le besoin de financement supplémentaire en la matière à 44 millions d'euros par an. L'ADEME, *via* ses programmes d'accompagnement, permet notamment de financer des projets climat-air-énergie et d'économie circulaire dans les collectivités.

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Les politiques publiques mises en œuvre par l'ADEME ont besoin d'un important soutien financier, d'autant que l'agence doit assumer de nouvelles missions.

Les crédits de l'action 12, qui correspondent à la subvention pour charges de service public de l'ADEME, s'élèvent à 598 millions d'euros dans le PLF pour 2022, soit l'action de loin la plus importante du programme 181. Il s'agit d'une augmentation de presque 10 % par rapport à la LFI pour 2021.

De plus, les moyens pouvant être engagés par l'ADEME dépassent largement cette dotation budgétaire, puisque le budget global, dit d'engagement, de l'agence s'élevait à 777 millions d'euros en 2021.

L'ADEME dispose de moyens conséquents pour mener ses actions, tant par le biais des fonds que par l'intermédiaire d'autres instruments, comme les appels à

projets et désormais le plan de relance. Ce dernier prévoit au moins 1,3 milliard d'euros de crédits pour des politiques menées par cette agence.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD65 de M. Gérard Leseul.*

**Mme Chantal Jourdan.** Cet amendement vise à renforcer les moyens alloués à la prévention des risques et des pollutions.

Un peu plus de deux ans après l'accident de Lubrizol, force est de constater que le budget consacré à l'action « Prévention des risques technologiques et des pollutions » est loin d'être à la hauteur des attentes. Après une forte baisse des crédits de cette action dans la loi de finances de l'année dernière, le PLF pour 2022 prévoit un *statu quo*.

En parallèle, alors que le Gouvernement avait promis une augmentation de 50 % du nombre d'inspections d'installations classées d'ici à la fin du quinquennat, les syndicats des secteurs concernés dénoncent surtout une diminution du temps consacré à chaque inspection, et donc une détérioration des conditions de travail des inspecteurs.

En Normandie, les syndicats ont également condamné la récente annonce d'un projet de suppressions de postes au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Or, comme le rappelle le Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (SNIIM) dans un communiqué publié le 11 octobre dernier, « *L'augmentation promise des effectifs "post Lubrizol" doit être suivie d'effets et doit s'inscrire dans la durée.* »

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Comme je l'ai signalé dans mon avis, le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'est pas négligé par la direction générale de la prévention des risques et l'ensemble des administrations déconcentrées.

Une attention particulière a été accordée au contrôle sur place des ICPE, malgré le confinement et l'arrêt d'un certain nombre d'activités industrielles en 2020.

Par ailleurs, le contrôle des entreprises les plus à risque et les obligations de celles-ci ont été renforcés à la suite de l'explosion à l'usine Lubrizol. L'État porte une attention particulière au maintien des moyens destinés à prévenir les risques industriels et à permettre aux administrations déconcentrées d'élaborer des plans de prévention des risques technologiques.

Avis défavorable.

**Mme Chantal Jourdan.** J'appelle votre attention sur le fait que le premier signataire de l'amendement est député d'une circonscription proche de l'usine Lubrizol. Les éléments qu'il met en avant, et notamment les réactions des représentants des personnels concernés, doivent être pris en considération.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD59 de M. Guillaume Garot.*

**Mme Chantal Jourdan.** Cet amendement propose de créer un fonds de compensation des nuisances sonores des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV), sur le modèle des fonds existants pour les aéroports d'Orly et de Roissy-Charles de Gaulle.

Les ressources de ce fonds seraient attribuées aux riverains des LGV, notamment pour financer des travaux d'isolation et de protection phonique. Par-delà l'atténuation des nuisances sonores, la création de ce fonds permettrait de reconnaître plus largement le préjudice immobilier subi par les riverains propriétaires.

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Cet amendement aborde un sujet peu évoqué mais qui relève bien du champ du programme 181, à savoir la lutte contre les nuisances sonores engendrées par les trains à grande vitesse. Si ce problème est bien pris en compte en ce qui concerne le trafic aérien, il l'est moins pour les riverains des lignes LGV.

Au regard des crédits accordés au programme 181, il est néanmoins excessif de vouloir réserver 30 millions d'euros à des actions qui ne sont pas évaluées. Aussi me semble-t-il judicieux de chiffrer les besoins au préalable.

De plus, dans le contexte du réchauffement climatique, il n'est pas imaginable de diminuer les crédits des actions 01 « Information géographique et cartographique » du programme 181 et de l'action 13 « Météorologie » du programme 159.

Avis défavorable.

**Mme Chantal Jourdan.** On connaît bien les difficultés liées aux gages.

Mais il faut tenir compte de ces nuisances sonores, dont notre collègue Mme Lauriane Rossi, présidente du Conseil national du bruit, nous a fait part lors de son audition la semaine dernière.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD57 de M. Guillaume Garot.*

**Mme Chantal Jourdan.** Cet amendement augmente la dotation destinée à l'ADEME afin de développer la formation des agents des collectivités territoriales

à la conception de « budgets verts ». Ceux-ci constituent un bon outil et il faut davantage de moyens pour pouvoir proposer aux collectivités territoriales des formations spécifiques sur l'évaluation climat de leur budget.

La priorité doit aller aux collectivités disposant déjà d'outils de planification de ce type – régions, départements et intercommunalités dotés d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). En parallèle, l'ADEME devra veiller à développer une offre de formation à destination des communes de taille plus réduite, afin que la compréhension de l'impact des dépenses publiques sur le climat soit réellement décentralisée.

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Je partage cet objectif, mais je ne pense pas qu'il revienne à l'ADEME d'assumer cette charge de formation de l'ensemble des collectivités territoriales, que ce soit pour évaluer leur budget ou pour leur PCAET.

De plus, nous ne disposons pas d'une évaluation du coût de la formation que vous proposez.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD97 de la rapporteure pour avis.*

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** L'objet de cet amendement est d'abonder de 1,5 million d'euros le programme 181 « Prévention des risques », et plus précisément les crédits de l'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques ». Ces crédits proviendraient de l'action 07 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Je souhaite que soient augmentés les moyens de Météo-France pour entretenir les ouvrages de détection en mer, notamment les houlographes du réseau du Centre d'archivage national des données de houle in situ (CANDHIS).

Cela permettrait notamment de financer l'acquisition d'un houlographe pour la mer des Pertuis et de deux pour La Réunion.

La mission de Météo-France est capitale en matière de prévention, d'anticipation et d'alerte.

**M. Jean-Marc Zulesi.** Cet amendement est très pertinent. Il permettra de mieux anticiper les phénomènes naturels, notamment là où seront installés les nouveaux appareils. Le groupe La République en Marche le votera.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques II-CD8 de M. Guy Bricout, II-CD69 de M. Gérard Leseul et II-CD73 de M. Paul-André Colombani.*

**Mme Sophie Métadier.** Cet amendement vise à augmenter de 1 million d'euros les crédits de l'ADEME pour permettre la création et le déploiement de formations à l'utilisation de la méthode de l'évaluation climat des budgets des collectivités, telle que développée par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE).

**Mme Chantal Jourdan.** Il s'agit également d'un amendement de repli par rapport à l'amendement II-CD57, l'accroissement proposé des crédits de l'ADEME étant ramené à 1 million d'euros.

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement résulte de discussions avec le Réseau action climat. Il vise à abonder les crédits de l'ADEME pour permettre la création et le déploiement de formations à l'utilisation de la méthode d'évaluation climat des budgets des collectivités.

Cela répond également à une recommandation qui figure dans le dernier rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC), qui a une nouvelle fois souligné les insuffisances de pilotage des politiques publiques.

*Suivant la préconisation de la rapporteure pour avis, la commission rejette les amendements.*

**Article additionnel après l'article 42 : Rapport du Gouvernement sur les financements pour la prévention des risques naturels et miniers dans le bassin houiller lorrain**

*Amendement II-CD94 du rapporteur pour avis.*

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, le bassin houiller lorrain était constitué par de vastes zones humides, que Napoléon jugeait infranchissables par une armée. Le développement industriel, et notamment l'exploitation du charbon, a ensuite imposé d'assécher ces zones et a entraîné une utilisation intensive des nappes phréatiques. On y a donc pompé massivement et elles ont disparu. L'assèchement a permis la construction de nombreuses habitations.

L'exploitation minière est arrêtée depuis quinze ans et l'industrie consomme beaucoup moins d'eau. Nous revenons donc à la situation connue avant le début du XIX<sup>e</sup> siècle et un certain nombre de maisons sont situées en zone inondable en raison de la remontée du niveau de la nappe phréatique locale.

À la suite d'une action engagée par les collectivités territoriales contre l'État, ce dernier s'est engagé à pomper jusqu'à 3 mètres sous le niveau du bâti. Mais certaines zones se sont affaïssées du fait de l'exploitation minière et subissent donc une forme de « double peine ». On fait valoir qu'elles relèvent d'un plan de prévention du risque d'inondation, alors que l'origine minière du risque est

incontestable. En outre, du fait de l'affaissement, des bâtiments qui étaient jadis à 7 mètres au-dessus du niveau de crue centennale de la rivière qui coule à côté sont désormais situés à 9 mètres en-dessous.

Cet amendement demande donc au Gouvernement un rapport sur les répercussions de l'exploitation minière des sous-sols du bassin houiller lorrain.

**Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour avis.** Il importe en effet de savoir de quels types de risques il faut se prémunir et de déterminer les responsabilités, afin de mobiliser les moyens financiers nécessaires.

Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

\*

\* \*

*Lors de sa réunion du mercredi 27 octobre 2021 après-midi, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » **modifiés**.*



## ANNEXE

### STRUCTURE DU FONDS BARNIER POUR L'ANNÉE 2022

Intitulés des sous-actions	Mesures FPRNM correspondantes (prévisions en euros d'engagements pour des dossiers nouveaux, à titre indicatif)	Prévisions de dépenses (AE) en euros Évolution par rapport à 2021
1- Plans d'action portés par les collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Études, travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités (ETECT) : 8 400 000 €</li> <li>- Études et travaux de réduction de la vulnérabilité dans un programme d'action de prévention des inondations (RVPAPI) : 4 400 000 €</li> <li>- Expérimentation « mieux reconstruire après inondation » (nouvelle mesure désignée sous le sigle MIRAPI) : 200 000 €</li> </ul>	9 300 000 (+0,0 %)
2- Plan séisme Antilles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Études, travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités (ETECT) : 28 300 000 €</li> <li>- Travaux de confortement parasismiques des HLM aux Antilles et études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours aux Antilles : 7 900 000 €</li> <li>- Études et travaux de prévention du risque sismique pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise aux Antilles : 3 500 000 €</li> <li>- Études et travaux de réduction de la vulnérabilité dans le cadre du plan séismes Antilles (nouvelle mesure désignée sous le sigle RVPSA) : 100 000 €</li> </ul>	39 800 000 (+0,0 %)
3- Mesures individuelles réduction de la vulnérabilité (hors plan d'action)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Études et travaux de réduction de la vulnérabilité imposés par un PPRN : 900 000 €</li> <li>- Opération de reconnaissance et travaux de comblement ou traitement des cavités souterraines et des marnières : 1 200 000 €</li> <li>- Démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible et aide aux occupants dans les départements et régions d'outre-mer : 3 500 000 €</li> <li>- Acquisition amiable de biens exposés ou sinistrés y compris mesures annexes : 54 300 000 €</li> <li>- Expropriations y compris mesures annexes : 8 500 000 €</li> <li>- Évacuation temporaire et relogement : 900 000 €</li> </ul>	69 300 000 (+ 30 00 000 par rapport à 2021) (+ 76 %)

4- Connaissance et évaluation des risques naturels (hors plan d'action)	- Élaboration et mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation, préparation et élaboration des plans de prévention des risques naturels et actions d'information préventive sur les risques majeurs : 19 600 000 €	19 600 000 (+0,0 %)
5- Mise en conformité des digues domaniales	- Études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines : 13 300 000 €	13 300 000 (+0,0 %)
<b>TOTAL</b>		<b>235 000 000</b> <b>+ 14,5%</b>

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)*

**M. Frédéric Mortier**, ancien délégué interministériel à la prévention des risques naturels majeurs en outre-mer

### **Table ronde d'associations d'élus**

– **Association nationale des élus du littoral (ANEL)**

Mme Anne-Sophie Leclère, déléguée générale

– **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

Mme Oriane Cébile, conseillère « Environnement » à l'AdCF-Intercommunalités de France

– **Association des maires de France (AMF)**

M. Laurent Peyrondet, maire de Lacanau

– **CEPRI**

Mme Marie-France Beaufiles, présidente

Mme Stéphanie Bidault, directrice

### **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine**

M. Pierre-Paul Gabrielli, chef du service des risques naturels et hydrauliques (SRNH)

### **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**

M. Pascal Berteaud, directeur général

M. Yann Deniaud, responsable du secteur d'activité « Risques naturels »

**M. Teva Rohfritsch**, sénateur de la Polynésie française

### **France Dignes**

M. Yves Wigt, président

M. Thibaut Mallet, directeur du Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer

M. Olivier Fouquet, responsable de la sécurisation des personnes et biens face à la mer de la Communauté de communes de l'île de Noirmoutier

M. Clément Rataud, chef du service « Gestion du littoral » - Communauté de Communes de l'île de Noirmoutier

Mme Perrine Broust, chargée de missions

M. Bertrand Jacopin, directeur « Études et travaux » au Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance

**Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie**

M. Olivier Morzelle, directeur régional

Mme Karine Brulé, directrice adjointe en charge des sujets « Risques et environnement »

**Direction générale de la prévention des risques (DGPR) - Ministère de la transition écologique**

M. Patrick Soulé, directeur général adjoint

Mme Véronique Lehideux, cheffe de service des risques naturels et hydrauliques

**Commissariat général au développement durable - Ministère de la transition écologique (CGDD)**

Mme Béatrice Michalland, sous-directrice de l'information environnementale

M. Irénée Joassard, adjoint à la sous-directrice

**Audition commune**

**– Météo-France**

Mme Virginie Schwarz, présidente-directrice générale

M. Matthieu Chevalier, chef du département « Prévision marine et océanographique »

**– SHOM**

M. Laurent Kerléguer, directeur général

**Direction générale des outre-mer (DGOM)**

M. Stanislas Alfonsi, sous-directeur adjoint des politiques publiques

Mme Camille Goyet, directrice de cabinet

**Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA / CENALT) \***

M. Bruno Lebret, directeur « Matières et non-prolifération » au CEA/Dam

M. Jean-Pierre Vigouroux, responsable des relations avec le Parlement

**Caisse centrale de réassurance (CCR)**

M. Bertrand Labilloy, directeur général

M. Nicolas Bauduceau, directeur du département « Fonds publics et prévention »

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*