



N° 3116

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

PRÉVENTION DES RISQUES ; MÉTÉOROLOGIE

PAR M. JACQUES KRABAL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PROGRAMME N° 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » : EXAMEN DES CRÉDITS, ENJEUX ET ACTIONS POUR 2016	7
A. AGIR POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE EN MATIÈRE DE RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES	8
1. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs.....	8
2. La prévention des crues et inondations et la sécurité des barrages et des digues...	15
3. La France et le cadre d'action de Sendai (Japon) pour la réduction des risques au niveau mondial 2015-2030	24
B. ASSURER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE EN MATIÈRE DE RISQUES TECHNOLOGIQUES	25
1. Les plans de prévention des risques technologiques.....	25
2. La sûreté nucléaire et la radioprotection.....	29
3. La gestion des situations d'urgence et le retour sur expérience de Fukushima	31
C. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES POUR LA SANTÉ ET L'ENVIRONNEMENT	32
1. La lutte contre le bruit.....	32
2. La gestion des déchets	34
3. Un nouveau pilotage de la politique publique en santé-environnement : la mise en œuvre du PNSE III (2014-2018)	38
4. Les axes forts de progrès en santé-environnement à l'appui de la LTECV	41
II. PROGRAMME N° 170 « MÉTÉOROLOGIE » : EXAMEN DES CRÉDITS, ENJEUX ET ACTIONS POUR 2016	43
A. LA STRUCTURE DU PROGRAMME ET LES CRÉDITS DEMANDÉS	43
1. La prévision et la recherche météorologiques, un enjeu clef de la prévention des risques et de l'adaptation au changement climatique	43
2. Crédits de Météo-France en 2016	44

B. UNE POSITION DOMINANTE MAIS FRAGILISÉE SUR LE MARCHÉ DES SERVICES MÉTÉOROLOGIQUES.....	46
1. La position dominante de Météo-France sur le marché « <i>grand public</i> »	46
2. Un positionnement toutefois contesté sur le marché des services aux professionnels.....	48
C. LES DÉFIS D'AVENIR ET LES CHANTIERS STRATÉGIQUES DE MÉTÉO-FRANCE.....	49
1. Les orientations stratégiques et les avancées obtenues du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016	49
2. La réorganisation territoriale de Météo-France et ses impacts sociaux.....	51
3. La montée des sollicitations environnementales à l'heure de la COP 21	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

INTRODUCTION

Les deux programmes examinés par le présent avis ne représentent qu'une fraction des onze programmes constituant la mission « Écologie, développement et mobilité durables » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Le programme n° 181 « Prévention des risques » traduit la volonté de l'État de mettre l'écologie et le développement durable au premier rang de ses priorités. C'est dans le cadre de ce programme que sont élaborées et mises en œuvre les politiques relatives : à la connaissance, l'évaluation, la prévention et la réduction des risques industriels et des pollutions chimiques, biologiques, sonores, électromagnétiques, radioactives ; à la connaissance, l'évaluation et la prévention des risques naturels et à la sécurité des ouvrages hydrauliques ; à l'évaluation et la gestion des sols pollués ; à la prévention et la gestion des déchets ; enfin, à l'évaluation des risques que présentent les organismes génétiquement modifiés (OGM) pour la santé et l'environnement.

Ce programme vise à permettre un pilotage resserré des politiques de prévention des risques, sur la base de la stratégie nationale de développement durable. Aussi, à l'approche de la Conférence sur le climat et dans le mouvement impulsé par la loi sur la transition énergétique (LTECV) en faveur de « la croissance verte » et de l'« économie circulaire », plusieurs actions sont mises en œuvre ou poursuivies s'agissant de la gestion des déchets (telles que la mise à jour du plan déchet 2015-2025 ou le second appel à projets « territoires zéro déchet, zéro gaspillage » du printemps 2015) ou de la gestion des risques naturels et technologiques (notamment la mise en œuvre du troisième Plan National Santé Environnement 2014 – 2018 et de la feuille de route « santé environnement » de la conférence environnementale ou encore le renforcement de la politique nationale de gestion des risques dans la logique des objectifs prioritaires du cadre mondial de Sendai axé vers le développement durable). Tout en soulignant l'importance cruciale de la coopération internationale et des partenariats, le nouveau cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes naturelles et technologiques au niveau mondial 2015-2030, constitue au demeurant un moteur propice à de nouvelles initiatives alliant prévention des risques de catastrophes et adaptation au changement climatique, à l'occasion de la prochaine Conférence des Nations unies sur les changements climatiques.

Enfin, comme l'année dernière, le présent avis est augmenté de l'examen des crédits dévolus au programme n° 170 « Météorologie ». Ce programme assure l'essentiel du soutien à l'établissement public Météo-France, une institution disposant d'une expertise reconnue au plan international mais engagée dans des évolutions structurelles liées à un environnement budgétairement contraint et de plus en plus concurrentiel. Entre forces indéniables que reflètent la notoriété de l'établissement ou ses secteurs d'excellence (notamment recherche, modèle prévisionnel) et préoccupations réelles (notamment, impact social de la réorganisation territoriale, contraintes liées à la baisse des ressources en effectifs et en recettes), Météo-France est aujourd'hui confronté à des défis d'avenir - tels que repenser l'organisation des métiers et des outils ou répondre à des sollicitations environnementales croissantes - qui supposent de bénéficier de moyens suffisants pour leur conduite.

Aussi, devant l'évolution contrastée des crédits budgétaires, il importe de concilier contribution à l'effort de réduction des dépenses publiques et volonté politique de l'État de maintenir sa capacité d'anticipation, de prévention et de réponse opérationnelle au niveau le plus élevé. En effet, plus que jamais, ces moyens doivent assurer de répondre aux attentes et aux inquiétudes de la société face à des menaces technologiques ou naturelles diffuses et imprévisibles – dont témoignent les ruissellements intenses de cours d'eau survenus dans les Alpes-Maritimes début octobre - en même temps que relever les enjeux auxquels incite une politique forte en matière de prévention des risques et de réchauffement climatique à quelques semaines de la COP 21.

I. PROGRAMME N° 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » : EXAMEN DES CRÉDITS, ENJEUX ET ACTIONS POUR 2016

● *Crédits et emplois demandés pour 2016* - Les crédits alloués au programme n° 181 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 s'établissent à 286 494 803 euros en autorisations d'engagement et 225 110 167 euros en crédits de paiement, c'est-à-dire respectivement - 4.77 % et - 8.89 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Le redressement des finances publiques s'est imposé, au cours des années récentes, comme une priorité de l'action de l'État et il conduit à devoir soumettre tous les départements ministériels à un effort budgétaire sans précédent, auquel la mission EDMD n'échappe pas. La diminution des crédits du programme s'explique, selon les informations transmises au Rapporteur pour avis, par le réajustement des besoins consacrés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), sur la base du recensement effectué dans le cadre de la préparation du triennal 2015-2017.

Les moyens demandés sont destinés au financement des quatre actions qui structurent le programme, à savoir la prévention des risques technologiques et des pollutions (action n° 1), le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (action n° 9), la prévention des risques naturels et hydrauliques (action n° 10) et la gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites (action n° 11). S'agissant de l'action 09 (ASN), il est prévu un transfert vers le programme 218 de 1 392 800 € en AE et de 5 909 732 € en CP concernant les prestations que les ministères financiers assurent pour l'ASN. Une mesure de fongibilité asymétrique de 7 M€ a également été effectuée pour le financement des conventions de mise à disposition de personnels de différents organismes (IRSN, CEA...) au bénéfice de l'ASN.

La quasi-totalité des effectifs alloués pour la mise en œuvre de ce programme sont portés par le programme-support n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* ». Ils bénéficient d'une stabilité sur le triennal par rapport à 2014. Par ailleurs est appliquée une mesure de transfert de 15 ETP du programme 215 « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* » correspondant aux missions environnementales dans le domaine de la prévention des risques. En 2016, le plafond d'emplois s'élève au total à 3 245 ETPT.

Les seuls effectifs inscrits au programme n° 181 sont ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire, dont le schéma d'emploi augmente de 10 équivalents temps plein (ETP) par an sur le triennal. Il passe de 375 en 2015 à 392 ETPT en 2016 compte tenu du transfert de 7 ETP précédemment gérés par l'IRSN.

● **Exécution budgétaire 2015** - Pour ce qui concerne l'exécution budgétaire en cours, le montant initial de la réserve pour régulation était en 2014 de 20 893 811 € (en AE) et de 11 598 880 € (en CP). Tous les crédits du programme 181 mis en réserve hors titre 2 et en titre II ont fait l'objet d'une annulation.

● **Priorités budgétaires** - Tout en poursuivant ses missions de base au service de la protection des populations et de la qualité de l'environnement, les moyens alloués au ministère pour la prévention des risques permettront la mise en œuvre de cinq orientations fortes :

– la sûreté nucléaire, dans la suite des travaux lancés après la catastrophe de Fukushima, via les actions menées par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui voit ses moyens budgétaires stabilisés sur la période et ses effectifs augmenter ;

– l'accélération des plans de prévention des risques technologiques prévus par la loi du 30 juillet 2003 autour des sites industriels à haut risque, notamment en ce qui concerne l'engagement des mesures supplémentaires de réduction des risques et les mesures foncières qu'ils prévoient ;

– la prévention des risques d'inondation avec la poursuite de la mise en œuvre du plan national submersions rapides et de l'appel à projets des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), et avec la mise en œuvre de la directive sur les inondations et de l'élaboration de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) et notamment la réalisation des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et des stratégies locales de gestion des risques inondation (SGLRI) ;

– la réduction de la production des déchets et du développement de leur valorisation dans le cadre des orientations fixées par la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Cela se fera avec des soutiens financiers (via l'ADEME et les investissements d'avenir), avec le renforcement des filières de responsabilité élargie des producteurs et avec un renouvellement de la planification territoriale ;

– la mise en œuvre du troisième Plan National Santé Environnement 2014 – 2018 et de la feuille de route « santé environnement » de la conférence environnementale.

A. AGIR POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE EN MATIÈRE DE RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES

1. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs

La prévention des risques naturels en France s'appuie aujourd'hui sur des instruments juridiques d'échelon territorial – les plans de prévention des risques naturels prévisibles – et un instrument financier – le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

• **Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** –

Créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement) et ayant valeur de servitudes d'utilité publique, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) se sont substitués aux diverses procédures préexistantes en matière de prévention des risques naturels (plans d'exposition aux risques, plans de surface submersible, périmètres de risque, etc.). Visant à maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et à réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants, ils peuvent ainsi :

– proscrire toute construction nouvelle dans les espaces d'aléas très forts non urbanisés ou dans les zones susceptibles d'aggraver les risques (champs d'expansion de crue, par exemple) ;

– édicter des mesures pour adapter les constructions nouvelles à l'état des risques ;

– définir des mesures de construction visant à diminuer la vulnérabilité des édifices, ouvrages, espaces mis en culture ou plantés existants, dans la limite de 10 % de la valeur vénale ;

– définir des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde à la charge des collectivités et des particuliers.

Les conditions d'élaboration des plans ont été codifiées aux articles R. 562-1 à R. 562-12 du code de l'environnement. Le plan est établi selon une procédure déconcentrée, à partir d'un cadre général de réflexions et de mesures ; il est modulable et adaptable selon les contextes locaux.

Les dispositions relatives à l'objet et au contenu des plans ont été modifiées par l'article 222 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II ») afin de tirer les conséquences des événements dramatiques du premier semestre 2010 (tempête Xynthia et inondations survenues dans le Var). Pour renforcer la sécurité juridique de ces plans, dont les modalités d'élaboration résultent en partie de circulaires interministérielles et de guides méthodologiques, il est notamment prévu que des décrets en Conseil d'État définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques ainsi que les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité et d'information des populations dans les zones exposées aux risques définies par ces plans.

Afin d'éviter « l'enlisement des procédures », le décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles a ainsi permis la mise en œuvre de plusieurs dispositions figurant à l'article 222 précité de la loi « Grenelle II ». Il prévoit notamment que le plan doit être approuvé dans les trois ans suivant sa prescription, ce délai étant prorogeable une fois d'une durée

maximale de dix-huit mois par arrêté motivé du préfet. En outre, le décret précise le champ de la procédure de modification des PPRN sans enquête publique, qui pourra notamment être utilisée pour rectifier une erreur matérielle, pour modifier un élément mineur du règlement ou de la note de présentation et pour modifier les documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement (afin de prendre en compte un changement dans les circonstances de fait).

Enfin, un projet de décret comportant des dispositions générales applicables à tous les aléas, des dispositions applicables à l'aléa débordement de cours d'eau et des dispositions applicables aux aléas littoraux est actuellement en cours d'élaboration ; il devrait pouvoir faire l'objet d'une consultation des services du ministère avant la fin 2015, puis des associations d'élus en 2016.

● **Bilan des plans de prévention** – En 2000, seules deux mille communes étaient dotées d'un PPRN, sans compter les plans de surfaces submersibles (PSS) ; Au 1^{er} août 2015, 10 484 communes sont couvertes par un PPRN approuvé ⁽¹⁾ et un PPRN prescrit ⁽²⁾ est en cours d'élaboration sur le territoire de 3 047 communes : **l'objectif du Gouvernement d'une large diffusion de cet instrument a donc été atteint, grâce notamment à la forte mobilisation des préfets et des directions départementales des territoires (ex-directions départementales de l'équipement), des services régionaux et des administrations centrales de l'État.** À cela, il faut ajouter que 228 communes sans PPRN approuvé sont dotées d'un plan de surfaces submersibles. **Le risque « inondation » est intégré dans plus de 70 % des PPRN approuvés, soit plus de 7 200 communes concernées.**

Les retours d'expérience menés après les catastrophes des dernières décennies - c'est-à-dire, depuis 1999, les inondations de l'Aude, de la Bretagne, de la Somme, du sud-est de la France (Gard) et des littoraux vendéen et charentais - ont mis en évidence l'intérêt préventif des PPRN. Le rapport d'inspection interministérielle de retour d'expérience rédigé à la suite de la tempête Xynthia (28 février 2010) a notamment souligné la nécessité de prescrire des plans de prévention dans l'ensemble des territoires à risque important (littoral) et de réviser, le cas échéant, les plans existants, d'une part, et de faire en sorte que, dans les plans nouveaux ou révisés, l'urbanisation soit clairement interdite ou limitée en fonction de l'intensité de l'aléa (fort, moyen, faible) et non de l'urbanisation actuelle ou souhaitée, d'autre part. Le rapport public thématique de la Cour des comptes sur ce sujet, publié en janvier 2012, aboutit à des conclusions identiques.

(1) En août 2015, 78 % des communes de plus de 10 000 habitants (665 communes sur 847) exposées à un risque naturel sont couvertes par un PPRN approuvé. Un PPRN est prescrit sur le territoire de 147 communes de plus de 10 000 habitants.

(2) La diminution du nombre de communes sur le territoire desquelles un PPRN est prescrit depuis le milieu des années 2000 résulte de l'approbation d'un nombre croissant de PPRN et de l'absence de comptabilisation des révisions approuvées de PPRN (lors des 10 dernières années 503 communes ont été couvertes par un PPRN, dont la révision a été approuvée, et 540 communes sont concernées par un PPRN, dont la révision est en cours) dans le nombre de PPRN prescrits.

Compte tenu du caractère essentiel de la concertation dans le processus d'élaboration des plans de prévention, celle-ci a fait l'objet de démarches et d'un séminaire associant toutes les parties prenantes en 2008, afin d'en améliorer la conduite. La circulaire du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les PPRN a, quant à elle, donné un cadre d'action pour faciliter la conduite de cette démarche.

En revanche, selon les informations transmises à votre Rapporteur pour avis, les PPRN, inondation notamment, sont souvent perçus comme un frein au développement des territoires communaux. Ils valent servitude d'utilité publique, limitent les constructions et prescrivent des travaux de réduction de la vulnérabilité. Des blocages sont rencontrés sur certains PPRi littoraux (Dunkerque, Île de Noirmoutier, Île de Ré).

Pour 2016, l'élaboration des PPRN devrait se poursuivre au même rythme que la moyenne des années précédentes et intégrera les priorités dans les zones à forts enjeux.

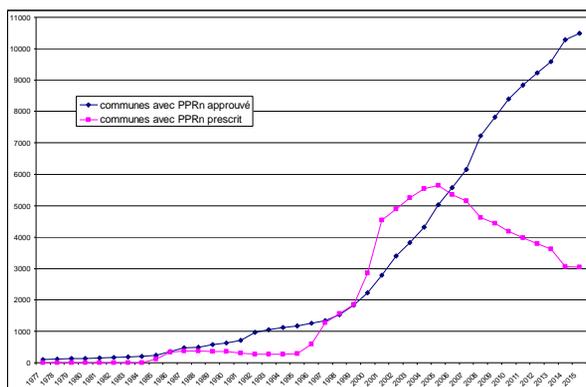
● **Priorités d'action** - Actuellement, les priorités d'actions vont d'abord vers les territoires à forts enjeux. L'instruction du gouvernement du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2014-2015 demande aux préfets d'élaborer une stratégie régionale assortie de plans d'actions départementaux, dans la continuité de l'instruction ministérielle du 22 février 2012 fixant les priorités nationales pour 2012-2013. Les priorités ainsi définies intègrent également les 303 communes du littoral pour lesquelles un plan de prévention des risques littoraux doit être établi pour répondre à l'instruction ministérielle du 2 août 2011, suite à l'analyse faite après la tempête Xynthia. Au 1^{er} août 2015, 272 communes du littoral étaient couvertes par un PPRL prescrit, dont 67 communes pour lesquelles il est approuvé ou appliqué par anticipation. Les communes concernées par un PPRN non encore prescrit sont situées principalement dans le département de la Charente-Maritime (un PPR littoral a été prescrit sur le territoire de 55 des 81 communes identifiées comme prioritaires). Une instruction ministérielle appellera l'attention des préfets pour accélérer l'approbation de ces PPRL sur des secteurs où des risques élevés ont été identifiés depuis 2011. La circulaire ministérielle du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion dans les PPR littoraux avait apporté un premier cadre méthodologique aux services de l'État chargés de leur élaboration. Le guide méthodologique PPR littoral actualisé a été publié au début de 2014. À terme, l'objectif est que 12 500 communes soient couvertes par un PPRN approuvé.

Au-delà, les PPRN les plus anciens nécessitent d'être révisés pour prendre en compte l'amélioration des connaissances et l'évolution des critères d'élaboration, en particulier dans le domaine des inondations sur les territoires à risques importants d'inondation identifiés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des

risques d'inondation transposée en droit français par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. D'autres PPRN doivent aussi être élargis à d'autres aléas présents sur un même territoire. Dans cette perspective, des besoins de financement seront nécessaires pour améliorer la qualité de la couverture des risques, au fil du temps selon les priorités qui se feront jour. Actuellement, les besoins de financement nécessaires pour élaborer ou réviser les PPRN sont couverts par le FPRNM (10 M€ à 12 M€ par an).

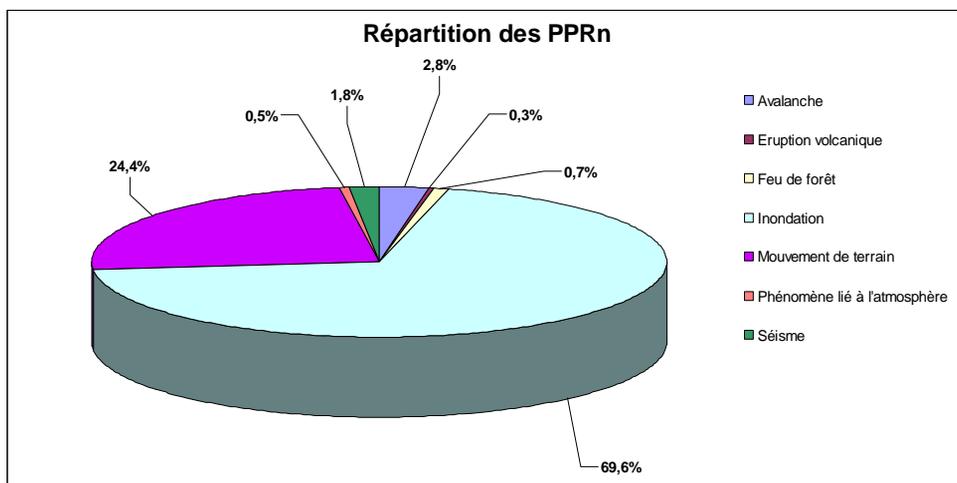
Les graphiques ci-dessous, issus de la base de données GASPARG (*Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels et technologiques*) montrent l'évolution du nombre de communes couvertes par un PPRN approuvé et celle du nombre de communes couvertes par un PPRN prescrit, ainsi que leur répartition par type d'aléa.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES COUVERTES PAR UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS OU ASSIMILÉS (HORS PSS)
(situation au 1er août 2015, d'après la base de données GASPARG)



Sont comptabilisées les communes couvertes par des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et procédures équivalentes valant PPRN (PER, R111-3 etc.) à l'exception des Plans de Surface Submersibles (PSS). À noter qu'un PPRN peut traiter un ou plusieurs aléas sur un même territoire. Le graphique montre une évolution accélérée du nombre de communes couvertes par un PPRN approuvé.

RÉPARTITION PAR TYPE D'ALÉA



● **Financement des PPRN** - Depuis 2000 et jusqu'au 1^{er} septembre 2006, les moyens financiers consacrés à l'élaboration des plans ont été prélevés pour moitié sur le budget de l'État et pour moitié sur celui du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) – dit Fonds Barnier. Depuis le 1^{er} janvier 2006 et jusqu'en 2012 (durée prolongée en 2009), le Fonds a pris en charge les trois quarts de la dépense ; depuis 2014, ce plafond de prise en charge représente la totalité de la dépense.

Le tableau suivant récapitule, pour les cinq dernières années, le montant des crédits en M€ affectés à l'élaboration des PPRN et à l'information préventive en indiquant la répartition entre l'État et le FPRNM :

Cofinancement des PPRN et information préventive (en M€)	Prévisions 2015	Rappel dépenses 2014	Rappel dépenses 2013	Rappel dépenses 2012	Rappel dépenses 2011	Rappel dépenses 2010
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	16	9,24	12,1	14,53	16,41	6,31
Budget de l'État	0	0	1,2	6,66	5,2	4,85

L'élaboration des plans, notamment dans les zones prioritaires telles que le littoral ou les secteurs définis par les stratégies régionales, implique aujourd'hui de prendre en compte de nouveaux outils et de nouvelles méthodes de travail et nécessite de mobiliser des moyens financiers importants, disponibles aujourd'hui.

● **Le fonds de prévention des risques naturels majeurs.** — L'existence du fonds de prévention des risques naturels majeurs est prévue par l'article L. 561-3 du code de l'environnement, issu de la codification de dispositions de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Son financement est issu, à titre principal, d'un prélèvement sur

le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances : le taux de ce prélèvement a successivement augmenté de 2 % en 1999 à 12 % depuis 2009.

Situation budgétaire du Fonds

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la situation budgétaire du Fonds depuis 2010 (en M€).

(en millions d'euros)

Année	Recettes ¹	Délégations ²	Reliquat ³
2010	203,1	253,8	23,59
2011	304,2	225,8	77,4
2012	190,53	113,4	154,22
2013	196,12	170,37	179,7
2014	196,48	158	217,9
<i>Prévisions 2015</i>	<i>190</i>	<i>201,1</i>	<i>206,8</i>

(1) dont produits financiers (déduction faite des frais de gestion) et reversements. En outre, le fonds peut recevoir des avances de l'État. Dans ce cadre 100 m € issus du dividende versé par la Caisse centrale de réassurance à l'État ont été reversés au fonds en 2011 pour couvrir les dépenses nécessaires au programme de délocalisation mené suite à la tempête Xynthia ;

(2) hors frais de gestion ;

(3) au 31 décembre de l'année mentionnée.

Depuis 2010, le FPRNM a notamment permis de soutenir les investissements des collectivités territoriales, forts et croissants depuis l'ouverture de cette mesure, pour l'essentiel au sein de programmes globaux pluriannuels (Programmes d'action de prévention des inondations, Plans grands fleuves, Plan Séisme Antilles, etc.).

En 2011 cependant, le financement du programme de délocalisations mené à la suite de la tempête Xynthia a imposé de solliciter exceptionnellement le FPRNM bien au-delà des ressources dont il disposait et l'État a alors abondé le fonds de 100e.

À ce jour, après mise en place des programmes de prévention des inondations et des travaux de restauration des digues dans le cadre du plan de submersion rapides, les délégations de crédits du FPRNM sont inférieures aux recettes annuelles.

Au cours des deux prochaines années, les dépenses prévisibles du fonds contribueront notamment à l'achèvement du programme de rachats ou d'expropriations mené à la suite de la tempête Xynthia, au financement des PAPI de la génération 2011-2015 et du plan « Submersions rapides » d'ici 2016, ainsi qu'à l'achèvement de la couverture des territoires à risque en plans de prévention des risques naturels. S'ajoutent à ces programmes des actions non prévisibles, comme la délocalisation de biens pour lesquels une menace grave est identifiée.

Ces actions bénéficieront de financements du Fonds au-delà de 2014, bien que leur niveau de dépense ne puisse être aujourd'hui estimé.

2. La prévention des crues et inondations et la sécurité des barrages et des digues

La prévention des inondations s'appuie sur des actions réalisées directement par l'État, comme la prévision des crues sur le réseau relevant de sa compétence, l'élaboration des plans de prévention des risques naturels d'inondation et le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Cette prévention s'appuie également sur des actions d'incitation à l'égard de collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, sous forme de programmes d'actions contractualisés de prévention des inondations. L'État est également conduit à agir en sa qualité de propriétaire de digues domaniales : il en assume la responsabilité et doit supporter les dépenses appelées par le maintien de la sécurité desdits ouvrages.

À la suite de la tempête Xynthia du 28 février 2010 et des crues du Var de juin 2010, plusieurs dispositions relatives à la prévention des inondations ont été inscrites dans la loi « Grenelle II ». Par ailleurs, le dispositif contractualisé a été récemment rénové à travers un nouvel appel à projets relatif aux programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et un plan « Submersions rapides », lancés en février 2011. Pour chacun de ces postes de dépense, la nature des actions engagées et les crédits affectés sont succinctement présentés ci-dessous.

• **Bilan de la prévision des crues** - L'État a fortement modernisé et renforcé ses actions de collecte et de diffusion de données au cours de la décennie passée. Les services d'annonce des crues ont été réorganisés, entre 2002 et 2014, en 22 services de prévision des crues (SPC) répartis sur le territoire métropolitain (19 aujourd'hui), coordonnés et appuyés par le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (le SCHAPI), tandis qu'une vigilance « crues » a été mise en place en juillet 2006 sur un ensemble de cours d'eau identifiés par voie réglementaire comme surveillés par l'État. Les informations sont désormais envoyées aux acteurs de la sécurité civile (envois automatiques), aux collectivités territoriales — il s'agit de permettre aux maires, informés par l'intermédiaire des préfets, de prendre les dispositions nécessaires en matière d'organisation de la vie collective et des secours — et au public (information actualisée de vigilance « crues » mise à disposition sur le site Internet <http://www.vigicrues.gouv.fr>, relayée par les médias nationaux et locaux (plus de 11 millions de connexions en 2013)). En fonction de l'évolution des enjeux et des avancées scientifiques et techniques, le linéaire de cours d'eau surveillés par l'État en métropole continentale a ainsi été progressivement augmenté (22 000 km de cours d'eau (sur environ 100 000) concernant 75 % de la population exposée au risque d'inondation).

• **Objectifs et priorités d'actions** - L'objectif pour fin 2015 est de pouvoir assurer sur le site Vigicrues, pour un certain nombre de stations prioritaires, un affichage graphique des prévisions de hauteur d'eau et/ou de débit dans la continuité des données observées, et avec mention des incertitudes associées.

Par ailleurs, l'appui technique de Météo-France (vigilance générale Intempéries depuis l'automne 2001, vigilance « pluie inondations »...) et la coopération avec l'établissement dans les domaines de la prévision des crues (avertissements « APIC » diffusés directement auprès des communes, sur les précipitations intenses...), de l'impact du changement climatique sur les hydrosystèmes et autres sujets d'intérêt commun, font l'objet de conventions-cadres avec la direction générale de la prévention des risques du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. Les actions incluses dans ces conventions comprennent notamment un programme de modernisation des moyens d'observation de la pluie (radar et stations de mesure *in situ*).

Plus précisément, les priorités pour la période 2013-2016 portent sur la poursuite de l'amélioration des dispositifs de traitement et collecte de données, de vigilance et d'alerte et la mise en œuvre du plan « *Submersions rapides* », en sus des missions obligatoires de l'État en matière de prévision et de vigilance « *crues* » dévolues aux services de prévision des crues (SPC), d'une part, et d'hydrométrie (mesures des niveaux et des débits dans les cours d'eau) dévolues aux unités d'hydrométrie (UH), d'autre part. Les moyens mobilisés en fonctionnement et en investissement pour permettre à ces services déconcentrés (SPC et UH) de s'acquitter de leurs tâches ont été de 11,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2012, 9,1 millions d'euros en 2013, 11,7 millions d'euros en 2014 et devraient atteindre 11,2 millions d'euros en 2015.

Actuellement, plusieurs actions d'amélioration de la prévision des crues et des domaines connexes se poursuivent, telles que :

– un travail d'amélioration de l'organisation des services de prévision des crues (SPC) et unités d'hydrométrie (UH), suite à la circulaire du 4 novembre 2010, afin de renforcer les synergies entre ces entités,

– la révision des schémas directeurs de prévision des crues (SDPC) des 5 grands bassins les plus concernés de métropole continentale entre fin 2012 et début 2013, la révision du sixième étant en cours,

– l'avancement des travaux pour le montage de cellules de veille hydrologique (CVH) en Corse et en outremer.

• **Les risques naturels d'inondation et la mise en œuvre de la directive « Inondations »**. - Le nouveau dispositif d'évaluation et de gestion des risques d'inondation, issu de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation - dite directive « *Inondations* » - transposée en droit français dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (articles L. 566-1 et suivants du code de l'environnement), vise à établir un cadre commun pour la

maîtrise des conséquences des inondations sur la santé humaine, l'activité économique, le patrimoine culturel et l'environnement. Il doit permettre de développer une gestion des risques à une échelle hydrographique cohérente, au travers de stratégies locales adaptées, et se décompose en plusieurs phases successives, renouvelées tous les six ans : évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) ; identification des territoires à risque d'inondation important (TRI) ; pour les TRI, cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation (CSIRI) ; identification des stratégies locales et de leurs périmètres, au plus tard deux ans après l'identification des TRI ; plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) fixant, à l'échelle du district hydrographique, les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre.

Par ailleurs, le législateur a souhaité donner un cadre national à la politique de gestion des risques d'inondation, à travers l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation fixant les grandes orientations et objectifs nationaux dans ce domaine (article L. 566-4 du code de l'environnement).

Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. - L'élaboration de la stratégie nationale constitue un enjeu majeur, dès lors que créer un cadre pour prioriser l'action publique doit permettre de mieux répartir les financements sur les actions les plus efficaces et d'agir sur les situations présentant une urgence particulière. Cette élaboration a été confiée à la commission mixte « Inondations », instance partenariale issue du Comité national de l'eau (CNE) et du Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) : installée le 12 juillet 2011 et chargée du pilotage de la politique nationale de gestion des risques d'inondation, sa composition a été arrêtée de façon à assurer la représentation au niveau national de toutes les parties prenantes (collectivités, société civile, État) impliquées dans la gestion desdits risques.

La stratégie nationale a été présentée lors de la réunion de la commission mixte « Inondations » du 10 juillet 2014. Elle s'articule autour de trois objectifs : adapter notre façon de construire ; surveiller, prévoir et gérer la crise ; mieux informer le citoyen sur les risques d'inondation et favoriser la diffusion de kits d'attente des secours.

Évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI). - La première évaluation préliminaire des risques d'inondation a été établie en 2011 et 2012 à l'échelle nationale, mais aussi à celle de chacun des quatorze districts hydrographiques ⁽¹⁾. Au niveau national, cette première évaluation a notamment permis d'établir que 17,1 millions d'habitants sont exposés à un risque d'inondation par débordement de cours d'eau - soit un habitant sur quatre - et plus de 9 millions d'emplois - soit un emploi sur trois. De même

(1) Les « districts hydrographiques » sont les unités de gestion, instituées à l'échelle européenne, retenues pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et également utilisées pour la mise en œuvre de la directive « Inondations ». Un district est l'équivalent d'un grand bassin ou d'un groupement de bassins.

1,4 million d'habitants et 850 000 emplois sont potentiellement concernés par une inondation par submersion marine.

Identification des territoires à risque d'inondation important (TRI). - Les TRI sont des périmètres composés d'un ensemble de communes où se situe une très forte concentration d'enjeux en termes d'emplois et de populations, qui nécessitent une action prioritaire en matière de prévention des inondations. Cette identification des territoires à enjeux permet de définir les priorités d'action dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion à l'échelle de chaque district.

Le processus d'identification des TRI a débuté en 2012, sur la base de l'état des lieux homogène fourni par les EPRI. En étroite association avec les parties prenantes - au premier rang desquelles les collectivités territoriales - il a abouti à la fin de 2012 à la publication d'arrêtés préfectoraux dressant la liste des 122 territoires à risque important d'inondation.

Cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation. - La notion d'atlas des zones inondables (AZI) résulte des circulaires du Premier ministre du 22 janvier 1994 relatives à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables et du 2 février 1994 relative à la cartographie des zones inondables, qui ont été complétées par les circulaires du ministère de l'Écologie du 1^{er} février 2002 et du 14 octobre 2003. Au 1^{er} août 2015, 393 atlas des zones inondables couvrant le territoire de 6 431 communes ont été réalisés ; 40 sont en cours de réalisation. Seules les régions Auvergne et Mayotte ne disposent pas d'un atlas des zones inondables (AZI). Néanmoins la qualité et la couverture des différents cours d'eau sont très variables selon les régions voire les départements. L'objet des atlas des zones inondables est de rassembler des couches d'informations relatives à plusieurs gammes de crues, à un échelon local, afin de matérialiser plusieurs types d'enveloppes d'inondations fréquentes, historiques (plus hautes eaux connues), maximales vraisemblables (en référence à la limite du lit majeur hydrogéomorphologique).

Sur ce plan, la directive inondation a permis en outre une rénovation de la politique nationale de gestion des inondations : établie par les services de l'État en association étroite avec les parties prenantes, cette cartographie localise en effet dans la zone inondable les enjeux ou paramètres retenus et évalue quantitativement les conséquences de trois *scenarii* d'inondation à probabilité faible (événements extrêmes), moyenne (centennale) ou forte : elle doit donc permettre d'établir un diagnostic fin de la vulnérabilité du territoire considéré face au risque d'inondation.

La première étape de sa mise en œuvre a été une approbation d'évaluations préliminaires des risques d'inondation (EPRI) au niveau des différents bassins-versants et d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale effectuant la synthèse de ces EPRI.

Parallèlement, la directive a aussi apporté une nouvelle approche avec une priorisation des actions sur les territoires à risques important d'inondation (TRI). Les cartographies de ces territoires constituent alors le soubassement nécessaire à l'élaboration des plans de gestion des risques inondation (PGRI), qui seront adoptés d'ici le 22 décembre 2015 sur chaque district hydrographique. Ces cartes sont également utilisées pour la rédaction des stratégies locales de gestion des risques d'inondation sur chaque TRI dans laquelle se sont engagées de nombreuses collectivités accompagnées en cela par les services de l'État.

Votre Rapporteur pour avis se félicite des avancées obtenues concernant les cartographies sur les territoires à risques important d'inondation (TRI). En effet, toutes ont été réalisées et rapportées à la commission européenne sur la quasi-totalité des territoires à risques importants d'inondation (120/122), à l'exception d'Arcachon et de Noirmoutier.

Par ailleurs, des développements sont en cours pour passer de la prévision des crues (débordements des cours d'eau) à la prévision des inondations (zones qui seront potentiellement touchées par des montées d'eau). Des premiers ensembles de cartes de zones inondées potentielles correspondant à différentes hauteurs d'eau à des stations de référence sont progressivement élaborés, en commençant par les secteurs à plus forts enjeux. Les premières mises à disposition sont prévues dès 2015.

De plus, l'ouverture du site Georisques (www.georisques.gouv.fr/) qui constitue la plate-forme nationale privilégiée pour la connaissance du grand public (PPR, cartes de la directive inondation, etc.) a été annoncée par la Ministre de l'environnement lors de la conférence de presse du 10 juillet 2014.

Enfin, les premières *enveloppes approchées des inondations potentielles* (EAIP) par débordement de cours et submersion marine réalisées en 2011 pour l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) ont constitué un premier pas vers un AZI national sans être aujourd'hui concrétisé. La révision de l'EPRI, d'ici 2018, dans le cadre du 2^e cycle de la directive inondation devrait permettre d'atteindre l'objectif d'une couverture intégrale du territoire national par un AZI couvrant les différents aléas d'inondation (débordement de cours d'eau, ruissellement, submersion marine et remontée de nappe).

Stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) et Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). — L'identification des PGRI à l'échelle des districts constitue l'étape suivante de mise en œuvre de la directive. Ces PGRI doivent ensuite être déclinés en stratégies locales (SLGRI) au niveau des territoires à risques importants d'inondations (TRI) d'ici fin 2016.

Actuellement, les stratégies locales sont en cours d'élaboration, avec des degrés d'avancement variable selon les territoires. Elles devraient être finalisées pour fin 2016. À ce jour, plus de la moitié des stratégies locales a déjà une structure porteuse identifiée. Des séminaires de présentation et d'échanges ont été

organisés depuis 2014 pour accompagner les collectivités et services en charge d'élaborer les stratégies locales et des réseaux se mettent en place pour créer une communauté de travail permettant de partager les expériences, par exemple avec le CEPRI.

S'agissant des PGRI, les projets ont été réalisés sur chaque grand bassin hydrographique. Ils ont été mis à la consultation des parties prenantes et du public au 1^{er} semestre 2015. Ils sont actuellement en cours de finalisation, et devraient être adoptés d'ici le 22 décembre 2015. Au total, plus de 1 400 avis des parties prenantes ont été reçus, et plus de 19 000 réponses du public.

Pour ce qui concerne les PGRI ainsi que les stratégies locales, la circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation a été adressée à l'ensemble des préfets coordinateurs de bassin, préfets de région et préfets de département. Le guide méthodologique « *Plans de gestion des risques d'inondation à l'échelle du district : des TRI aux stratégies locales* », constituant l'annexe 6 de la circulaire précitée, encadre l'élaboration des plans et a donné aux préfets les premiers éléments de cadrage des stratégies locales. Quant à la note technique du 23 octobre 2014 relative aux éléments de cadrage pour l'élaboration des stratégies locales de gestion des risques d'inondation, elle doit permettre à l'ensemble des préfets de disposer d'un guide méthodologique plus précis concernant ces stratégies.

• **Le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques** - L'amélioration de la sécurité et de l'efficacité des ouvrages de protection localisée constitue une autre priorité : si la responsabilité des ouvrages incombe au premier chef à leur gestionnaire, l'État est chargé de vérifier que le responsable remplit correctement ses obligations liées à la sécurité intrinsèque de ceux-ci. Depuis le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, la réglementation concernant la sécurité des ouvrages hydrauliques a été rénovée et complétée, s'appliquant désormais non seulement aux barrages, mais aussi aux digues de protection des populations contre les inondations.

En accompagnement de la nouvelle réglementation, le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie a réorganisé ses services déconcentrés pour renforcer ses contrôles dans un domaine où la sécurité des personnes est en jeu. La responsabilité de ceux-ci est désormais confiée aux directions régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement, sous l'autorité des préfets de département⁽¹⁾. Ce nouveau dispositif, décrit dans une circulaire du 8 juillet 2010, a pris effet au 1^{er} janvier 2011. Concomitamment, un programme de renforcement des effectifs par redéploiement interne au ministère a été engagé sur la période 2009-2013, appuyé sur un processus de formation ciblé et dédié à cette fonction de contrôle.

(1) Auparavant, ces contrôles relevaient des services placés dans les ex-DRIRE, pour les concessions hydroélectriques et des DDT (ou les services de la navigation), au titre de la police de l'eau.

Les DREAL peuvent également compter sur l'appui technique apporté par les spécialistes du réseau scientifique et technique du ministère (CEREMA) et de l'établissement public IRSTEA, en sus des compétences propres du service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique (STEEGBH).

Un premier recensement des digues réalisé par les services de l'État avait permis d'identifier environ 8 700 kilomètres de digues dont un tiers conditionne directement la sécurité de deux millions de personnes. Le recensement et la caractérisation exhaustifs de tous les ouvrages ne sont néanmoins pas encore terminés et un programme d'analyse approfondie des digues présentant les enjeux les plus importants, en termes de protection des populations, a été conduit. Les principaux problèmes rencontrés pour finaliser cette caractérisation tiennent d'une part aux difficultés liées à l'identification des responsables des ouvrages - ces responsables peuvent être soit multiples, soit malaisés à déterminer - et, d'autre part, au fait que ces responsables doivent assumer les dépenses liées à l'entretien ou à la réhabilitation desdits ouvrages - ce qu'ils ne sont pas toujours en mesure de faire, compte tenu des montants en jeu.

L'essentiel des moyens relatifs au contrôle des ouvrages hydrauliques est constitué par des moyens humains. Dans ce domaine, 104 ETP sont dédiés au contrôle des ouvrages hydrauliques en plus des effectifs rattachés à l'administration centrale (15 environ). Un budget de 2,3 M€ a été arrêté pour 2015 comprenant l'intervention d'opérateurs (IRSTEA, INERIS), les crédits d'investissement et de fonctionnement pour les services ainsi qu'un appui aux services pour la mise en œuvre de la GEMAPI.

Plus récemment, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « *MAPTAM* », a attribué aux communes une compétence ciblée et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence, confiée au bloc intercommunal et obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2018, a été confirmée par la loi NOTRE. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront déléguer cette compétence ou adhérer à des groupements de collectivités et, ce faisant, leur transférer ces compétences, assurant ainsi la conception et la réalisation des aménagements à des échelles cohérentes au plan hydrographique. Les EPCI qui prendront cette compétence pourront lever une taxe pour financer l'entretien des ouvrages (les travaux lourds pouvant continuer à être financés sur les fonds Barnier).

• **Les plans « Grands fleuves ».** - Dans le cadre de contrats de programmes inter-régionaux (CPIER) ou régionaux (CPER), les plans Loire, Meuse, Rhône, Seine et Garonne contribuent à la réalisation d'actions de prévention des inondations ainsi qu'à des études et travaux de renforcement des levées — voire de restauration du lit. Quelques anciens programmes d'actions de

prévention des risques d'inondation en voie de clôture sont adossés à ces plans « Grands fleuves ».

Au total, les dotations de l'État (crédits budgétaires et fonds de prévention des risques naturels majeurs) sur les plans « *Grands fleuves* » se sont élevées à 287,6 millions d'euros sur la période 2007-2013 des CPIER.

À travers les nouveaux contrats de plans 2015/2020, les actions des plans grands fleuves portent essentiellement sur la déclinaison de la mise en œuvre de la directive inondation (SLGRI) ou les nouveaux PAPI pour la prévention des inondations. Il s'agit d'afficher des possibilités de contractualisation dans les cadres définis ci-dessus, sachant que le FPRNM est l'outil de financement, à l'exception des travaux de modernisation ou d'implantation de nouveaux radars météo financés dans le cadre des conventions entre le MEDDE (programme 181) et Météo France.

• **Les programmes d'actions de prévention des inondations.** - Dès la fin de 2009, le Gouvernement a décidé de rénover le dispositif des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Ils sont cofinancés par le fonds Barnier ou FPRNM en moyenne à 40 %. Sur la période 2011-2016, l'État s'est ainsi engagé à financer les projets en cours et ceux qui seront labellisés à hauteur prévisionnelle de 350 millions d'euros (soit 50 millions d'euros par an) issus du FPRNM et de crédits budgétaires (programme de prévention des risques du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie). Un nouvel appel à projets « *PAPI* » a été officiellement lancé le 17 février 2011, avec la publication d'un cahier des charges décrivant les objectifs et les critères d'éligibilité du dispositif. Ses modalités d'application ont été précisées par la circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets « *PAPI 2011* » et opérations de restauration des endiguements « PSR » (NOR : DEVP1112697C).

L'objectif principal de ces nouveaux PAPI, élaborés dans un cadre partenarial avec les collectivités territoriales intéressées, consiste à promouvoir une gestion globale et équilibrée de la prévention du risque « inondation », à l'échelle d'un bassin de risque cohérent au regard de l'aléa et des particularités du territoire considéré. La labellisation PAPI valide une démarche globale et cohérente, déclinée en un programme d'actions pertinentes à l'échelle du périmètre du projet et visant à réduire les conséquences dommageables des inondations sur tout le territoire considéré. Des analyses coûts-bénéfices doivent permettre d'apprécier la pertinence des mesures et travaux du programme d'actions et aider les porteurs de projets dans leurs choix.

La labellisation est octroyée par la commission mixte « Inondations » (CMI) comprenant des élus, des représentants de l'État et de la société civile.

Les moyens financiers consacrés aux PAPI proviennent en quasi-totalité de FPRMN. À ce jour 107 projets de PAPI et PSR sont labellisés pour un montant total de 1 368 M€ dont 567 M€ pour la part « État ».

Les crédits budgétaires du programme 181 pour les PAPI sont principalement ceux des équipes d'animation recrutées par les collectivités pour l'élaboration, le suivi et l'animation de ces PAPI. L'État finance à 40 % les dépenses de personnels, ce qui représente une dépense annuelle de 2,5 M€ appelée à s'accroître sensiblement pour les prochaines années. Ils sont essentiels pour la réalisation des PAPI.

• **Le plan interministériel « Submersions rapides ».** - À la suite des événements climatiques de 2010 (tempête Xynthia et crues du Var), le Gouvernement a élaboré un projet de plan de prévention des submersions marines et des crues rapides. Il s'agissait alors d'apporter dans l'urgence une réponse à des situations pouvant mettre en cause la sécurité des personnes : ces événements avaient en effet mis évidence la fragilité de certains ouvrages qui ont cédé ou ont été submergés par la mer ou par des crues torrentielles, inondant des zones urbanisées. Ils ont également montré la nécessité d'améliorer le dispositif de vigilance et d'alerte.

Le plan « *Submersions rapides* » (PSR) couvre une série de risques - submersion marine, crue rapide ou inondation par ruissellement et rupture de digues - et se déploie selon quatre axes, eux-mêmes articulés en une soixantaine d'actions. L'axe consacré au renforcement des ouvrages de protection s'inscrit notamment dans le cadre de l'important travail de recensement entrepris par les services de l'État, qui vise à l'émergence d'une collectivité de propriétaires-gestionnaires aptes à prendre en charge le renforcement pérenne et l'entretien des ouvrages. L'objectif du PSR est de contractualiser des programmes globaux entre l'État et les collectivités et **la question se trouve posée du renforcement de la capacité de ces collectivités à accéder aux ressources supplémentaires nécessaires pour assurer cet entretien.**

Le PSR prévoit de consacrer de l'ordre de 500 millions d'euros de crédits (autorisations d'engagement) à différentes actions d'ici à la fin de 2016. De juillet 2011 à mai 2013, 16 projets de renforcement de digues (PSR hors PAPI) et 5 PSR inclus dans un PAPI ont été labellisés par la commission mixte « Inondations », pour un montant total de 112 millions d'euros, la participation de l'État s'élevant à 37,5 % de ce total.

Plusieurs renforcements ou actions nouvelles, susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'anticipation des crues, s'inscrivent dans le plan national sur les submersions rapides (PSR), notamment dans le cadre de son axe 2 (prévision, vigilance, alerte), à l'exemple d'un important programme d'amélioration de l'observation de la pluie jusqu'en 2018, mené par Météo-France avec le soutien de la DGPR qui contribuera à terme pour plus de 15 M€ à ce programme dont le coût global estimé dépasse 26 M€.

3. La France et le cadre d'action de Sendai (Japon) pour la réduction des risques au niveau mondial 2015-2030

La troisième conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe qui s'est tenue à Sendai du 14 au 18 mars 2015 a connu une forte participation : 187 États, 6 500 participants, 143 000 visiteurs. La présence française pendant la conférence, au travers de deux événements parallèles (Paris sauvé des eaux et Présentation de l'Observatoire national des risques naturels) et de l'espace France a permis de faire valoir la diversité de l'expertise française et d'engager des échanges très fructueux avec les partenaires étrangers.

À l'issue de négociations difficiles, les États ont adopté le cadre de Sendai, accord globalement équilibré pour un cadre d'action pour la réduction des risques de catastrophes au niveau mondial sur 15 ans (2015-2030). Son préambule insère clairement la réduction des risques de catastrophes dans la problématique du développement durable (notamment l'éradication de la pauvreté) et l'exigence de mise en cohérence transversale entre organisations, instruments, systèmes et secteurs des politiques de développement durable avec les politiques de réduction des risques de catastrophes, est affirmée de façon récurrente. Le changement climatique, en particulier, est posé comme un des facteurs de risques de catastrophes, et agir sur le climat (notamment par l'intermédiaire de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques) représente une opportunité, au travers de son volet relatif à l'adaptation, de réduire les risques de catastrophes, s'agissant des dangers liés au climat.

Le cadre de Sendai définit sept objectifs mondiaux et quatre questions prioritaires pour les 15 ans à venir (2015-2030) avec une déclinaison opérationnelle par niveau de mise en œuvre (local-national, régional-mondial). Sur les sept objectifs mondiaux, quatre concernent la réduction des impacts des catastrophes (mortalité, personnes affectées, pertes économiques, dommages sur les infrastructures critiques), le cinquième porte sur la gouvernance nationale (augmentation du nombre de pays doté d'une stratégie de réduction des risques de catastrophes), le sixième sur la coopération internationale pour les pays en développement, et le septième sur la couverture par des systèmes d'alerte.

Par sa politique nationale de gestion des risques majeurs la France contribue déjà à la mise en œuvre du cadre de Sendai. Elle va développer et renforcer son action en lien avec les collectivités et toutes les parties prenantes pour la déclinaison des objectifs et des questions prioritaires du cadre de Sendai. La France assure en 2015 la présidence du forum européen pour la réduction des risques de catastrophe (EFDRR). En 2016, les assises nationales des risques naturels organisées à l'initiative du MEDDE avec le concours de la Région PACA seront l'occasion d'échanges et de réflexions sur la mise en œuvre du cadre de Sendai et sa déclinaison.

B. ASSURER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE EN MATIÈRE DE RISQUES TECHNOLOGIQUES

1. Les plans de prévention des risques technologiques

Issus de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, les articles L. 515-15 et L. 515-16 du code de l'environnement disposent que l'État « *élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 et qui y figuraient au 31 juillet 2003, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu.* ». Ces plans délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de dangers et des mesures de prévention mises en œuvre.

À l'intérieur du périmètre d'exposition, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique :

– délimiter les zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes, sont interdites – ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation ;

– délimiter à l'intérieur de ces zones des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine, les propriétaires des biens concernés peuvent mettre en demeure la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme) de procéder à l'acquisition de leur bien, pendant une durée de six ans ou l'État déclarer l'expropriation d'utilité publique ;

– prescrire les mesures de protection des populations face aux risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs.

Adoptée à la suite de la catastrophe d'AZF⁽¹⁾, la loi du 30 juillet 2003 donnait jusqu'au 31 juillet 2008 pour que soient élaborés et approuvés les 407 plans de prévention à réaliser (art. 81, al. 2). Selon les informations transmises

(1) L'usine AZF Grande Paroisse (groupe Total) a été détruite le 21 septembre 2001 par l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium, entraînant la mort de trente et une personnes, faisant deux mille cinq cents blessés et causant de lourds dégâts matériels. Le 24 septembre 2012, la cour d'appel de Toulouse a déclaré l'exploitant de l'usine et son ex-directeur coupables d'homicides involontaires « par négligence ou imprudence ».

à votre Rapporteur pour avis, l'objectif du ministère de l'écologie était d'approuver 90 % des PPRT d'ici la fin 2014 et 95 % d'ici la fin de 2015. Au 1er août 2015, sur les 398 PPRT à réaliser, 85 % environ (335) sont approuvés. **Selon les informations transmises à votre Rapporteur pour avis, il n'est pas prévu de réviser les PPRT les plus anciens avant que les 15 % restants aient été finalisés, à moins d'une forte demande locale.**

On estime aujourd'hui que les mesures prescrites aux exploitants depuis la parution des textes réglementaires de la loi de 2003 ont réduit d'environ 350 km² la superficie des zones urbanisées soumises à mesures foncières (expropriations, délaissements) dans les PPRT. C'est environ une fois et demie la superficie du département du Val-de-Marne qui a retrouvé une capacité de développement économique. Par ailleurs, les dernières estimations montrent que le montant total des mesures foncières (financées par l'État, les collectivités et les exploitant à l'origine des risques) est passé de 3 milliards d'euros prévus initialement à 1,2 milliard d'euros du fait de cette réduction des risques à la source.

• *La gestion du financement des travaux pour les habitants et les entreprises situés en zone de prescription de PPRT.* Le retour d'expérience des premiers PPRT approuvés a toutefois mis en évidence des difficultés liées au financement des mesures foncières et des travaux prescrits. Au cours des trois dernières années (2011-2013), plusieurs dispositifs ont été créés pour faciliter et accélérer l'instauration des plans de prévention des risques technologiques.

Afin de permettre l'accélération de l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT, un plan d'actions a été lancé le 11 avril 2013, dont la plupart des actions ont été rendues opérationnelles par la loi 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

En particulier, les dispositions suivantes ont été prises :

• *concernant les travaux de renforcement prescrits sur le bâti existant,* une contribution des industriels et des collectivités à hauteur de 25 % chacun a été rendue obligatoire pour les travaux chez les particuliers en complément du crédit d'impôts, ce qui porte à 90 % l'aide apportée et ces financements ont été étendus aux diagnostics préalables. De plus de nouveaux seuils au-delà desquels les travaux ne sont plus obligatoires ont été fixés en complément du seuil préexistant de 10 % de la valeur vénale des biens :

– 20 000 € lorsque le bien concerné est la propriété d'une personne physique ;

– 5 % du chiffre d'affaires de la personne morale l'année d'approbation du plan lorsque le bien est la propriété d'une personne morale de droit privé ;

– 1 % du budget annuel de la personne morale l'année de l'approbation du plan, lorsque le bien est la propriété d'une personne morale de droit public.

Pour les particuliers, dès la promulgation de la loi, une aide financière était prévue sous la forme d'un crédit d'impôt à hauteur de 15 % du montant des travaux des résidences principales. Les conditions de ce crédit d'impôt ont été revues en dernier lieu lors du vote de la loi de finances pour 2015. Ainsi actuellement, le taux de ce crédit d'impôt est de 40 % du montant des travaux, avec un plafond de 20 000 euros. Les propriétaires bailleurs peuvent également bénéficier de ce dispositif. De plus, depuis la loi du 16 juillet 2013, il est également prévu une contribution des industriels et des collectivités locales au financement de ces travaux à hauteur de 25 % chacun en complément du crédit d'impôts. Ceci permet de porter à 90 % l'aide apportée aux particuliers pour la réalisation des travaux de mise en sécurité de leur logement.

Il est important que le taux du crédit d'impôt actuel soit pérennisé, de même que la prise en charge par l'État du coût lié à l'accompagnement des riverains. En effet, malgré les conditions de financement favorable, les particuliers ne pourront pas mener à bien les travaux obligatoires sans un accompagnement professionnel. C'est pourquoi un travail est mené avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour mettre en place des opérations d'accompagnement (PPRT / amélioration de l'habitat) pour permettre aux riverains de mener à bien les travaux obligatoires. Ces opérations, visent à faire accompagner chaque particulier de A à Z par un opérateur logement.

Au-delà de ces expérimentations, le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable de juillet 2013 relatif à l'accompagnement des riverains des plans de prévention des risques technologiques souligne l'opportunité de mettre en place un accompagnement généralisé, dont le coût relatif à la prise en compte du risque technologique dans ces opérations conjointes est estimé à environ 50 millions d'euros étalés sur 10 ans et financés par redéploiement.

Pour ce qui concerne les entreprises, aucun dispositif d'aide spécifique n'est prévu pour la réalisation des travaux nécessaires. Un groupe de travail réunissant au plan national des représentants des collectivités locales, d'associations de protection de l'environnement et des industriels a été chargé de présenter des propositions en matière de protection des employés des entreprises situées à proximité du site à l'origine du risque. Ce travail a abouti à des recommandations diffusées à l'été 2011, qui fixent une doctrine permettant d'affiner et de limiter les cas pour lesquels des travaux de renforcement sur le bâti industriel sont nécessaires, en prenant mieux en compte le fait que la protection des salariés des entreprises peut également être assurée par des mesures d'organisation et des plans de secours. Ces recommandations ont été complétées dans le cadre de la circulaire ministérielle 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT. Cette circulaire liste une vingtaine de plates-formes, définies en concertation avec les fédérations professionnelles, sur lesquelles des entreprises à forte culture du risque technologique se développent en synergie et qui peuvent faire l'objet d'un

traitement spécifique sous réserve qu'une gouvernance collective entre toutes les entreprises de la plate-forme soit mise en place.

• *concernant les mesures foncières*, de nouvelles avancées et simplifications ont été prévues : ouverture automatique du droit de délaissement dès l'approbation du PPRT dans les secteurs de délaissement, limitation dans le temps de l'ouverture de ce droit, lancement de la procédure de déclaration d'utilité publique en vue des expropriations à l'initiative des préfets, inclusion du coût de limitation de l'accès ou de démolition des biens faisant l'objet de mesures foncières dans le financement tripartite.

Suite aux annonces faites par la ministre de l'environnement à l'occasion des Assises Nationales des Risques Technologiques en octobre 2014, des mesures législatives peuvent être prises par voie d'ordonnance suite à la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Ceci afin :

– de permettre aux entreprises riveraines des sites à risque situées dans des secteurs de mesures foncières (dangers les plus importants), de mettre en œuvre des mesures alternatives aux mesures d'expropriation et de délaissement en bénéficiant du financement tripartite. Ces mesures alternatives peuvent notamment consister en des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation ;

– d'assouplir, dans les zones de prescription (dangers moindres), les obligations de travaux de renforcement des locaux des entreprises riveraines.

Le cadre d'application des PPRT aux logements ne sera en revanche pas modifié. Cette ordonnance, dont la signature devrait intervenir avant la fin de l'année 2015, doit également définir de nouvelles mesures de simplification telles que l'ouverture automatique du droit de délaissement dans les secteurs d'expropriation ou encore des modalités de modifications simplifiées, et ainsi débloquer les derniers PPRT présentant des forts enjeux en ce qui concerne les activités économiques.

Enfin, alors qu'une majorité de PPRT sont désormais approuvés, la phase de mise en œuvre des mesures qu'ils prévoient (mesures foncières, travaux de renforcement) est désormais engagée. En particulier, s'agissant de la mise en œuvre des travaux dans le cadre des PPRT, des mesures de facilitation ont été prises telles que l'obtention d'un financement à hauteur de 90 % pour les particuliers, comme indiqué précédemment, ou, l'élaboration d'un programme de formations piloté par la DGPR à destination des différents acteurs des travaux (opérateurs logement, diagnostiqueurs, artisans) ;

L'ensemble de ces mesures en facilitant encore la mise en œuvre des PPRT, a permis d'augmenter le rythme d'approbation et de consommation des crédits dédiés aux PPRT. En 2016, 94,7 millions d'euros en autorisation

d'engagement et 28,3 millions d'euros en crédit de paiement seront dédiés à cette action. Ces montants sont toutefois inférieurs au budget 2015.

2. La sûreté nucléaire et la radioprotection

● **Le contrôle de la sûreté nucléaire** - Conformément aux dispositions de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dite « loi TSN »), que l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 a codifiées au titre IX du livre V du code de l'environnement, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) autorité administrative indépendante, est chargée au nom de l'État du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires civiles ⁽¹⁾.

L'Autorité de sûreté est dirigée par un collège de cinq commissaires nommés par décret, à raison de trois (dont le président de l'Autorité) par le Président de la République, un par le Président de l'Assemblée nationale et un par le Président du Sénat. Le collège conduit la réflexion de l'Autorité en matière de contrôle dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, il définit la politique générale de l'institution et prend les décisions majeures qui sont requises. Le directeur général de l'Autorité, sous l'autorité du Président, organise et dirige les services centraux et les onze délégations territoriales ⁽²⁾.

Le parc contrôlé comprend un ensemble standardisé de 58 réacteurs qui produisent l'essentiel de l'électricité consommée en France, un réacteur de type EPR en construction à Flamanville, plusieurs réacteurs en démantèlement, ainsi que différentes installations du cycle du combustible, des usines et des équipements de recherche. L'Autorité de sûreté assure également le contrôle de plusieurs milliers d'installations ou d'activités où sont utilisées des sources de rayonnements ionisants à des fins médicales, industrielles ou de recherche. Elle contrôle le transport des matières radioactives, c'est-à-dire plusieurs centaines de milliers d'expéditions réalisées annuellement sur le territoire national.

L'Autorité est également chargée de la veille en radioprotection, ce qui la conduit - avec l'appui de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) - à organiser la surveillance radiologique de l'environnement et la surveillance des expositions des travailleurs et de la population aux rayonnements ionisants, comme par exemple les expositions médicales et les expositions au radon.

(1) Son champ d'intervention n'inclut pas les installations nucléaires intéressant la défense.

(2) Les onze délégations de l'ASN sont pilotées par des délégués territoriaux. Il s'agit en pratique des directeurs des DREAL concernées, mis à disposition de l'ASN.

En 2014, l'ASN a réalisé 2 170 inspections sur les activités nucléaires civiles françaises et 888 au premier semestre 2015 :

– 321 inspections sur les installations nucléaires de base et équipements sous pression ;

– 481 inspections dans le nucléaire de proximité, dont 51,5 % dans le domaine médical, 44,3 % dans le domaine industriel ou de la recherche et 4,2 % visant les activités vétérinaires et autres ;

– 55 contrôles d'organismes et de laboratoires agréés ;

– 31 inspections dans les activités de transport de substances radioactives.

L'ASN analyse systématiquement les événements significatifs survenant dans les installations dont elle assure le contrôle. Elle s'assure que l'exploitant ou l'utilisateur a pris les dispositions appropriées pour corriger la situation et en éviter le renouvellement. Au 30 juin 2015, 559 événements significatifs ont été déclarés à l'ASN dans les installations nucléaires de base et classés sur l'échelle INES, dont 42 dans le domaine des transports. 275 événements ont été déclarés concernant le nucléaire de proximité.

● **La sûreté nucléaire en 2014 et 2015** - Les exploitants des installations nucléaires de base, les personnes responsables d'une activité utilisant ou mettant en œuvre des rayonnements ionisants et les employeurs de personnes exposées à ces rayonnements sont soumis par la réglementation à une obligation de déclaration de tout incident ou accident susceptible de porter atteinte à la santé des personnes, aux biens ou à l'environnement.

Afin de faciliter une juste perception de l'importance de ces événements par le public, les institutions et les médias, l'Autorité utilise l'échelle internationale de classement des événements nucléaires INES (*International Nuclear and Radiological Event Scale*). Les événements se produisant dans les installations nucléaires sont ainsi classés selon huit niveaux (de 0 à 7) suivant leur importance : les événements des niveaux 1 à 3 sont qualifiés « *d'incidents* », ceux des niveaux supérieurs (4 à 7) « *d'accidents* » ; quant aux événements sans importance du point de vue de la sûreté, ils sont classés au niveau 0 et qualifiés « *d'écarts* ».

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre d'événements significatifs déclarés à l'Autorité de sûreté au cours des trois dernières années.

TABLEAU 1 : CLASSEMENT DES ÉVÉNEMENTS SIGNIFICATIFS SURVENUS EN 2014

Niveau INES	Réacteurs à eau sous pression	Autres installations nucléaires	Transports de substances radioactives	Total
3 et +	0	0	0	0
2	0	0	0	0
1	75	24	3	105
0	686	186	60	955
Nb d'événements classés/déclarés	761	210	63	1 061*

* dont 153 relatifs à la radioprotection.

En 2014, 971 événements significatifs survenus dans les INB ont été déclarés à l'Autorité de sûreté nucléaire et classés sur l'échelle INES contre 1 061 en 2013. Dans les INB et le transport des matières radioactives, aucun événement n'a été classé au niveau 2 ou au-delà en France (tableau 1). Par ailleurs, 143 événements significatifs notamment liés à l'environnement, classés « hors échelle INES », ont fait l'objet de déclarations de la part des exploitants d'INB

Au premier semestre 2015, 517 événements significatifs en INB ont été déclarés à l'ASN et classés sur l'échelle INES. Parmi ces événements, 42 ont été classés au niveau 1 de l'échelle INES (tableau 2). Un événement a été classé au niveau 2 dans le domaine des transports de substances radioactives.

TABLEAU 2 : CLASSEMENT DES ÉVÉNEMENTS SIGNIFICATIFS SURVENUS AU 1^{ER} SEMESTRE 2015

Niveau	Réacteurs à eau sous pression	Autres installations nucléaires	Transports de substances radioactives	Total
3 et +	0	0	0	0
2	0	0	1	1
1	28	7	7	42
0	353	129	34	516
Nb d'événements classés	381	136	42	559

3. La gestion des situations d'urgence et le retour sur expérience de Fukushima

L'année 2014 a été marquée par les suites de l'accident de Fukushima. Le retour d'expérience, prévu sur plusieurs années, s'est traduit par un renforcement important des exigences qui s'appliquent aux installations nucléaires. La révision de la directive européenne « sûreté nucléaire » et les réexamens de sûreté des installations nucléaires ont été les deux autres faits marquants de l'année. Dans ce cadre, l'ASN participe activement aux travaux de déclinaison du plan national de réponse « Accident nucléaire ou radiologique majeur » et appuie notamment le ministère de l'intérieur et les préfetures à la suite de la parution du guide de déclinaison territoriale. Les autorités de sûreté nucléaire ont confirmé la nécessité de poursuivre au plan international les travaux visant à mieux coordonner les approches respectives des pays en situation d'urgence. En 2014 et au premier

semestre 2015, l'ASN a poursuivi les démarches engagées au niveau européen visant à harmoniser, de part et d'autre des frontières, les actions de protection des personnes en situation d'urgence, et à développer une réponse coordonnée des autorités de sûreté et de radioprotection en cas d'accident proche ou lointain, notamment dans le cadre des suites de l'approche HERCA/WENRA.

En 2015, les actions d'information à l'égard du grand public constituent une priorité pour l'ASN. L'ASN veille à ce que ces exercices aient également une visée pédagogique en associant largement les populations à leur préparation et en mettant en œuvre le volet des relations internationales.

L'ASN a également mené une communication active envers son public institutionnel, notamment les élus. Elle a notamment remis au Président de la République et au Gouvernement et a présenté au Parlement, le 15 avril 2014, son rapport sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France.

Enfin, à la suite de l'accident de Fukushima, l'ASN a demandé aux exploitants d'installations nucléaires de procéder à des évaluations complémentaires de sûreté (ECS). La démarche consiste à évaluer les marges de sûreté dont disposent les installations au-delà de leur référentiel initial de conception vis-à-vis de la perte d'électricité ou de refroidissement, de risques naturels extrêmes ou de leur cumul.

C. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES POUR LA SANTÉ ET L'ENVIRONNEMENT

1. La lutte contre le bruit

• *Les trois objectifs fondamentaux de la lutte contre le bruit* - La politique publique de lutte contre le bruit repose sur un ensemble de d'instruments et de dispositifs visant à répondre à trois objectifs fondamentaux :

– informer le public, en publiant les éléments d'analyse et de diagnostic pertinents et en associant les acteurs intéressés à l'élaboration des solutions envisagées ;

– prévenir les effets du bruit sur les populations, en imposant des prescriptions constructives plus contraignantes au voisinage d'infrastructures de transports terrestres bruyantes (classement sonore), en limitant l'urbanisme au voisinage des aéroports (plans d'exposition au bruit) ou en s'assurant que les nouvelles constructions offriront à leurs occupants un confort acoustique se rapprochant le plus possible des préconisations de l'OMS (réglementation acoustique du bâtiment) ;

– identifier et traiter les situations les plus préoccupantes, en recensant les « *points noirs* » de bruit (travaux d'analyse et de suivi des observatoires départementaux du bruit, cartes de bruit et plans de gêne sonore) et en mettant

œuvre des solutions adaptées (aides à l'insonorisation, réduction du bruit à la source dans le cadre des plans de prévention du bruit dans l'environnement, etc.).

• **Les moyens sont mobilisés par l'État pour réduire les points noirs du bruit** - Au titre des actions visant à informer le public et prévenir les effets du bruit, le ministère de l'Écologie a mobilisé le programme n° 181 à hauteur de 1 million d'euros en crédits de paiement en 2014 ainsi qu'en 2015. En 2016, un montant équivalent devrait être mobilisé.

Les actions d'identification et de traitement des situations les plus préoccupantes s'inscrivent depuis 2009 dans le cadre du plan « *Bruit* » de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Celle-ci a mis en place un fonds de concours destiné à financer des aides à l'insonorisation à proximité des points noirs de bruit du réseau routier national, doté à hauteur de 23,5 millions d'euros. **Selon les informations transmises à votre Rapporteur pour avis, des résultats significatifs auraient été obtenus :**

– en 2014, 4,7 millions d'euros en crédits de paiement sont mobilisés, qui ont permis de résorber 737 points noirs de bruit ;

– en 2015, 3,5 millions d'euros en crédits de paiement doivent permettre de traiter environ 630 PNB.

Pour 2016, l'ADEME ayant abondé le fonds de concours de 5 M€ en 2015 (qui en portent le montant total à près de 30 M€), le reliquat de crédits disponibles devrait permettre en 2016 la réalisation d'opérations d'une ampleur équivalente.

En matière de nuisance sonore aéroportuaire, le gouvernement a porté à 100 %, entre 2012 et 2014, le taux de prise en charge des travaux d'insonorisation à proximité des aéroports. Ce taux est actuellement compris entre 80 % pour les opérations isolées et 95 % pour les opérations groupées. **La Direction générale de la prévention des risques reconnaît toutefois que les montants disponibles restent limités** et que la « file d'attente » des dossiers peut être longue, notamment en province.

• **État d'avancement de la mise en œuvre de la directive européenne sur le bruit** - La directive européenne sur le bruit prévoit la mise à disposition des citoyens, autour des grands axes de transport et dans les grandes agglomérations, de cartes de bruit. Elle prévoit par ailleurs, dans ces mêmes secteurs, la réalisation d'un plan de prévention du bruit dans l'environnement. La Direction générale de la prévention des risques souligne un très bon taux de conformité pour les obligations relevant de l'État mais relève que la situation est plus contrastée, s'agissant des obligations des collectivités. **Au-delà du contentieux que cette situation peut amener l'État à rencontrer avec la Commission européenne, et selon les informations transmises à votre Rapporteur pour avis, le Ministère de l'Écologie se dit préoccupé par le défaut d'information du public et l'atteinte à son confort voire à sa santé et appelle les collectivités en retard à se mobiliser.**

● **Les actions plus spécifiques prévues** - Le conseil national du Bruit (sous la présidence du député Christophe Bouillon) a récemment remis à la Direction générale de la prévention des risques un rapport sur le bruit dans les crèches, qui peut être source de retards de développements chez les jeunes enfants. Des solutions pratiques d'insonorisation sont préconisées. Pour lancer une dynamique dans les territoires, le Ministère a décidé de publier prochainement un appel à projets pour l'insonorisation de 200 crèches, auxquelles il apportera un concours financier.

2. La gestion des déchets

● **Le plan de soutien financier mis en œuvre par l'ADEME** – Les pouvoirs publics ont confié à l'ADEME un rôle clé dans la politique « déchets » notamment à travers la mise en œuvre d'un plan de soutien financier, fort de moyens significatifs. Il est destiné à accompagner la politique des pouvoirs publics et à orienter le comportement des acteurs et les investissements conformément aux objectifs fixés de la politique nationale, en intégrant un fort degré de priorité à la prévention ainsi qu'au recyclage, notamment pour certains flux de déchets jugés prioritaires tels que les déchets organiques ou les déchets du BTP. Le dispositif d'aide de l'ADEME a été modifié en 2015 pour accompagner la mise en œuvre du nouveau plan déchets.

L'évolution des montants effectivement engagés depuis 2009 (sauf 2015 : prévisions d'engagements) pour le Fonds Déchets est rappelée ci-dessous :

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Fonds Déchets	103	153	218	203	183	177	192	1 037

Au-delà du Fonds Déchets, l'ADEME réalise également des interventions sur les déchets à partir d'autres sources financières comme le Fonds Chaleur qui permet d'aider notamment des projets de méthanisation de déchets ou des raccordements d'unités de valorisation énergétique à des réseaux de chaleur. Jusqu'en 2013, des crédits transversaux de communication ont également été utilisés pour abonder les campagnes nationales de sensibilisation à la prévention des déchets.

Dans l'hypothèse d'un budget de l'ADEME stabilisé par rapport à 2015, le montant prévisionnel en autorisations d'engagements pour le Fonds Déchets pourrait être évalué à 197 M€, auquel le Fonds chaleur continuera d'apporter des compléments sur certains points. Ce montant prévisionnel du Fonds Déchets permettrait de poursuivre la politique engagée et de contribuer à l'atteinte des nouveaux objectifs fixés par la LTECV en termes d'économie circulaire et de gestion des déchets à travers le développement du recyclage, de l'économie de fonctionnalité ou de l'écologie industrielle territoriale. Il permettra par exemple, au travers de l'appel à projets « Territoires Zéro Déchet Zéro Gaspillage », de

soutenir particulièrement les collectivités pionnières tout d’abord en matière de prévention et de valorisation optimisées des déchets, mais aussi de progression vers des démarches plus globales d’économie circulaire.

• **Bilan de la mise en place des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP)** - Votre Rapporteur n’esquissera ici qu’un bilan rapide de la mise en place des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) prévues par la loi « Grenelle II ». Il s’agit de la filière des déchets d’activités de soins à risques infectieux perforants des patients en auto-traitement (article 187), de celle des déchets ménagers pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l’environnement (article 198), de celle des déchets d’ameublement (article 200) et de celle des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel (article 193).

• **La filière REP des déchets perforants d’activités de soins à risques infectieux** — Conformément à l’engagement n° 249 du Grenelle de l’environnement, l’article L. 4211-2-1 du code de la santé publique prévoit la mise en place d’une filière REP pour les déchets d’activités de soins à risques infectieux perforants des patients en auto-traitement (dits DASRI).

En amont, la filière repose sur la mise à disposition à titre gratuit, par les producteurs de médicaments et de dispositifs médicaux, de collecteurs dans les officines de pharmacie et les pharmacies à usage intérieur, de sorte que les patients en auto-traitement puissent se défaire en toute sécurité de leurs déchets perforants.

En aval, la filière suppose l’organisation de la collecte, de l’enlèvement et du traitement des déchets concernés. Le décret n° 2011-763 du 28 juin 2011 prévoit ainsi que la mise en place du dispositif de collecte de proximité, l’enlèvement et le traitement des déchets sont à la charge des producteurs de médicaments et de dispositifs médicaux et que ces producteurs peuvent s’acquitter de leurs obligations en mettant en place des systèmes individuels agréés ou en ayant recours à des éco-organismes. En l’absence d’un tel dispositif sur une partie du territoire, les officines de pharmacie, les pharmacies à usage intérieur et les laboratoires de biologie médicale doivent accepter les déchets que leur remettent les patients en auto-traitement.

Le lancement opérationnel de la filière est effectif depuis qu’un éco-organisme collectif, l’association DASTRI, a été agréé en date du 12 décembre 2012. On estime qu’environ 1 200 tonnes de DASRI – y compris les boîtes normalisées utilisées pour la collecte – seront ainsi collectées sélectivement dans les officines tous les ans, puis détruites par incinération.

• **La filière REP des déchets diffus spécifiques ménagers** — En application de l’engagement n° 250 du Grenelle de l’environnement, l’article L. 541-10-4 du code de l’environnement prévoit la mise en place d’une filière REP pour les déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l’environnement (dits « déchets diffus spécifiques ménagers » ou DSS).

Les modalités d'application de cet article ont été fixées par le décret n° 2012-13 du 4 janvier 2012 relatif à la prévention et à la gestion des déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque pour l'environnement. À l'instar des dispositions applicables aux autres filières REP, le décret prévoit que la gestion de ces déchets est assurée par les metteurs sur le marché, qui peuvent s'acquitter de leurs obligations à travers la mise en place de systèmes individuels approuvés ou le recours à des éco-organismes agréés. Un arrêté d'application du 16 août 2012 dresse la liste exhaustive des produits visés par la filière.

Un éco-organisme collectif (Eco-DDS) a été agréé par un arrêté en date du 9 avril 2013. Pour les metteurs sur le marché qui souhaiteraient mettre en place un système individuel pour répondre à leurs obligations plutôt que d'adhérer à l'éco-organisme – ou parce que leurs catégories de produit ne sont pas couvertes par ledit agrément –, un cahier des charges d'approbation est en cours de finalisation.

• **La filière REP des déchets d'éléments d'ameublement** — En application de l'engagement n° 251 du Grenelle de l'environnement, l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement prévoit la mise en place d'une filière REP pour les déchets d'éléments d'ameublement. L'entrée en vigueur de l'obligation définie par cet article, initialement prévue le 1^{er} janvier 2011, a été reportée au 1^{er} janvier 2012 par l'article 28 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Les conditions d'application de l'article L. 541-10-6 précité ont été précisées par le décret n° 2012-22 du 6 janvier 2012 relatif à la gestion des déchets d'éléments d'ameublement. Il fixe les conditions de collecte, d'enlèvement et de traitement de ces déchets ainsi que l'organisation qui devra être mise en place pour parvenir à l'objectif de réutilisation et de recyclage fixé pour la fin de l'année 2015 — soit un taux de réutilisation et de recyclage de 45 % pour les déchets d'éléments d'ameublement ménagers et de 75 % pour les déchets d'éléments d'ameublement professionnel.

Deux éco-organismes ont été agréés, sur la base du cahier des charges défini par un arrêté du 15 juin 2012 : Eco-Mobilier (gestion des déchets d'éléments d'ameublement ménagers des catégories 1 à 10 et des déchets d'éléments d'ameublement professionnels des catégories 1 à 3 de l'article R. 543-240 du code de l'environnement) et Valdélia (gestion des déchets d'éléments d'ameublement professionnels des catégories 5 à 10). Comme pour les déchets diffus spécifiques ménagers, un cahier des charges est en cours de finalisation à l'attention des metteurs sur le marché qui souhaiteraient mettre en place un système individuel pour répondre à leurs obligations plutôt que d'adhérer aux éco-organismes.

La quantité des déchets d'éléments d'ameublement générée en une année a été estimée à 2,7 millions de tonnes, dont 20 % de déchets de mobiliers professionnels. Outre l'intérêt, pour les collectivités territoriales, du transfert

d'une partie du financement de la gestion de ces déchets aux metteurs sur le marché compte tenu du coût actuel de leur gestion (de l'ordre de 400 millions d'euros par an à terme), la mise en place de la filière REP doit permettre d'atteindre de meilleurs résultats en termes de valorisation énergétique et de valorisation matière des déchets de meubles – pour ce qui concerne les matelas et les mousses et textiles constituant les sièges et canapés. À l'heure actuelle, près de 40 % de ces déchets d'éléments d'ameublement vont en effet encore en décharge.

• **La filière REP des bouteilles de gaz à usage individuel** — L'article L. 541-10-7 du code de l'environnement prévoit que les metteurs sur le marché de bouteilles de gaz destinées à un usage individuel les assortissent d'une consigne ou d'un système équivalent et qu'ils prennent en charge la gestion des déchets issus de ces bouteilles.

Le décret n° 2012-1538 du 28 décembre 2012, relatif à la mise en place d'une consigne ou d'un système de reprise équivalent des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel et à la gestion des déchets de bouteilles de gaz, a été publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2012. Selon les informations transmises à votre Rapporteur pour avis, les cahiers des charges d'approbation des systèmes individuels et d'agrément des systèmes collectifs y afférents sont en cours de finalisation et seront prochainement soumis à la consultation des parties prenantes.

À ce stade, votre Rapporteur s'étonne toutefois que les dispositions précitées ne puissent pleinement entrer en vigueur compte tenu des retards pris dans la finalisation des cahiers des charges d'approbations pour chacune des filières concernées.

Au-delà de ces cas particuliers, nos collègues Jean-Jacques Cotel et Guillaume Chevrollier se sont récemment essayés à une appréciation d'ensemble du mouvement d'extension des filières REP qui s'est opéré au cours des dernières années. Leur rapport⁽¹⁾ formule une série de recommandations, comme la modification du périmètre de certaines filières existantes ou le renforcement du contrôle de l'État sur les éco-organismes. Les rapporteurs en appellent également à une véritable régulation de ces éco-organismes, dans un but de simplification et de clarification du rôle et des pouvoirs des différents opérateurs publics du secteur des déchets.

(1) Cf. J.-J. Cotel et G. Chevrollier, *Rapport d'information (n° 1347) sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (dites « filières REP »)*, Assemblée nationale, 10 septembre 2013 (disponible en ligne à l'adresse réticulaire <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1347.pdf>).

3. Un nouveau pilotage de la politique publique en santé-environnement : la mise en œuvre du PNSE III (2014-2018)

• **Contenu et bilan du PNSE II.** — Le premier plan national « Santé-environnement » (PNSE I), prévu par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, avait permis de faire émerger dans le débat public la question des interactions entre la santé et l'environnement et la nécessité d'une prise en compte appropriée par l'ensemble de la société.

Conformément aux engagements pris lors du Grenelle de l'environnement, le Gouvernement a adopté en Conseil des ministres, le 24 juin 2009, un deuxième plan national pour la période 2009-2013 (PNSE II). Ce plan, dont l'actualisation tous les cinq ans est prévue par la loi du 9 août 2004 précitée, s'inscrit dans la continuité des actions portées par le premier plan et dans la stratégie européenne de l'Organisation mondiale de la santé, réaffirmée lors des conférences de Londres (1999) et Budapest (2004). Il s'est décliné en 58 mesures concrètes dotées, pour chacune d'entre elles, d'un pilote identifié, de partenaires associés et d'indicateurs de suivi.

Le PNSE II a fait l'objet d'une évaluation conjointe par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans le cadre d'un rapport remis en juillet 2013 et publié en mai 2014. Les auteurs de ce rapport estiment que « *sans le deuxième plan national santé-environnement, plusieurs mesures de réduction des facteurs environnementaux pour la santé n'en seraient vraisemblablement pas à leur niveau actuel de maturité* », citant la qualité de l'air intérieur, l'exposition aux perturbateurs endocriniens, l'exposition des jeunes enfants à certains polluants dans les écoles, la prise en compte de l'hypersensibilité aux facteurs environnementaux, les nanomatériaux ou la biosurveillance.

Concernant le périmètre du plan, le rapport note que le plan interfère avec plusieurs politiques publiques existantes ayant pour objet la réduction des facteurs de risques environnementaux, comme celles portant sur les émissions de polluants dans l'air et dans l'eau, la gestion des sols pollués, l'exposition au bruit et au radon, etc. En vue du troisième plan, les trois organismes appellent à sa nécessaire simplification : « *Le plan doit apparaître comme la clé de voûte de la santé environnementale en rassemblant les actions qui lui sont propres, et, de façon non détaillée, des actions relevant de politiques publiques spécifiques.* » Ils recommandent de « *donner la priorité, en tant que facteurs de risques environnementaux, aux agents physiques et chimiques* ».

Par ailleurs, constatant un manque de coordination entre les trois catégories de programme de recherche, ils appellent à intégrer, dès la conception du prochain plan, la stratégie et les besoins dans ce domaine. Votre Rapporteur pour avis ne peut qu'approuver cette recommandation qui concerne également d'autres sujets connexes.

Concernant l'implication des échelons territoriaux, via la déclinaison en plans régionaux santé–environnement, le rapport d'évaluation note que 23 régions disposent d'un plan opérationnel, « *la majorité d'entre eux faisant preuve d'une vitalité exemplaire* ». « *Une gouvernance locale associant toutes les parties prenantes a pu s'épanouir, via le binôme ARS-DREAL* » note le rapport, qui appelle à élargir les groupes régionaux santé environnement à l'ensemble des collectivités locales et en particulier aux villes, en raison de leurs rôles dans les domaines de l'urbanisme et des transports.

En fin de rapport, douze recommandations sont formulées en vue du troisième plan. On y trouve notamment le souhait d'associer régulièrement le ministère chargé de la recherche à ce pilotage lors des décisions stratégiques qui définissent les actions à mener et de réunir les ministères concernés sous la présidence du Premier ministre, chaque année, au printemps, dans le cadre de la préparation de la conférence environnementale pour la transition écologique.

● **Mise en œuvre du PNSE III.** — Un projet de PNSE III, couvrant la période 2014-2018, a été adopté en novembre 2014.

Le Gouvernement entend, avec ce document, « *changer de paradigme dans le pilotage de la politique publique en santé–environnement* », en se fondant sur la notion « *d'exposome* », qui prend en compte les expositions réelles aux polluants, « *à la fois en considérant la totalité des voies d'exposition à un polluant ou une nuisance et, quand c'est possible, les interactions entre polluants* ». Le plan comprend une trentaine de mesures, ordonnées en cinq grands chapitres.

– Le changement de paradigme dans le pilotage de la politique publique en santé–environnement passe par l'établissement d'un « *corpus d'indicateurs permettant d'obtenir une vision globale et intégrée de l'historique des expositions aux agents chimiques, physiques et infectieux* ».

Un autre axe important consiste en l'amélioration de la connaissance des expositions des populations, en exploitant notamment les programmes de biosurveillance ELFE et ESTEBAN.

– Le volet « *Prévention générale et collective* » porte en premier lieu sur l'air intérieur, qui « *constitue un axe fort de progrès en santé–environnement* ». Pour cela, doit être mis en œuvre le plan de qualité de l'air intérieur, annoncé en octobre 2013.

Pour ce qui concerne la qualité de l'eau, les mesures proposées incluent l'élaboration d'un plan « micropolluants » intégrant les plans sur les résidus de médicaments dans les eaux ou les PCB.

– Le volet « *Prévention individuelle et ciblée* » vise à réduire le risque de cancer lié à l'exposition à l'amiante, au radon, à « *comprendre et agir sur l'ensemble des facteurs environnementaux impliqués dans l'obésité et les maladies métaboliques* », à « *mieux connaître et mieux maîtriser l'environnement à risque allergique* » ou encore à protéger les populations contre les nuisances sonores. Ce dernier objectif passe en particulier par la résorption des points noirs du bruit, qui a pour « *problématique principale* » de dégager des « *ressources pérennes pouvant alimenter ces actions et pouvant bénéficier à l'ensemble des gestionnaires* ».

● *Les actions prises dans le cadre de la mise en œuvre du PNSE3* - Le PNSE 3 comprend près d'une centaine d'actions. **Votre Rapporteur pour avis se félicite que certaines d'entre elles, particulièrement importantes au regard de la thématique, soient d'ores et déjà engagées, ce dont témoignent les trois exemples ci-dessous :**

– La réduction de l'usage des pesticides :

L'impact des pesticides sur la santé des travailleurs et des riverains est de mieux en mieux connu. Depuis 2014, il a été décidé d'interdire définitivement l'épandage aérien des pesticides, l'interdiction de l'épandage terrestre à proximité des lieux accueillant des publics sensibles et enfin l'interdiction de l'utilisation des pesticides chimiques par les collectivités dans le cadre de la charte « Terre Saine ». Par ailleurs, un protocole de surveillance des pesticides dans l'air est en cours d'élaboration par l'Anses, dans l'objectif de réaliser par la suite des évaluations de risque sanitaire.

– La réduction de l'exposition aux perturbateurs endocriniens :

La stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, adoptée par la ministre de l'environnement en avril 2014, a conforté l'interdiction du BPA dans les biberons et dans les matériaux au contact des denrées alimentaires. Pour aller plus loin, la France a proposé l'interdiction du BPA dans les tickets de caisse et évalue chaque année cinq nouvelles substances pour déterminer les mesures de gestion appropriées.

– L'exposition aux champs électromagnétique :

La ministre de l'environnement a lancé une campagne nationale de mesure de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques dans le cadre du troisième PNSE.

Cette campagne s'appuie sur le dispositif, géré par l'Agence nationale des fréquences, opérationnel depuis le 1er janvier 2014 et qui permet à tout citoyen de

faire réaliser gratuitement une mesure de son exposition dans son logement ou dans les lieux publics, les mesures étant financées par un fonds public alimenté par les opérateurs de téléphonie mobile.

Au 1^{er} octobre 2015, environ 1 200 mesures ont été réalisées et les niveaux mesurés restent faibles comparés aux seuils réglementaires malgré l'évolution des technologies.

4. Les axes forts de progrès en santé-environnement à l'appui de la LTECV

Aujourd'hui, la politique de prévention des risques pour la santé et l'environnement connaît un élan nouveau autour de plusieurs axes forts. Parmi les avancées les plus notables à retenir, peuvent être notés :

– l'interdiction des sacs plastiques à usage unique à partir du 1^{er} janvier 2016 ;

– la définition et pénalisation de l'obsolescence programmée, ce qui est une première mondiale ;

– l'objectif de diminution de moitié de la mise en décharge des déchets, et pour cela, l'obligation de généraliser le tri à la source des biodéchets d'ici 2025 ;

– la mise en place de démarches de lutte contre le gaspillage alimentaire dans la restauration collective des services de l'État et des collectivités ; a également été mise en place une convention d'engagement volontaire avec les distributeurs de produits alimentaires pour soutenir le don des invendus à des associations ;

– enfin, la mise en place d'un réseau de « déchetteries professionnelles » pour les déchets du BTP, via une obligation faite aux distributeurs de matériaux de construction de reprendre les déchets issus de leurs produits.

Dans ce dernier point, il s'agit d'aborder plus précisément trois exemples d'actions menées par le ministère et les acteurs concernés en faveur de la santé et de l'environnement :

– **la prévention des risques chimiques** : dans la continuité de la table ronde « santé-environnement » de la conférence environnementale de 2014 et du troisième PNSE adopté en conseil des ministres le 12 novembre 2014, les actions s'articulent autour d'enjeux qui vont d'une meilleure prise en compte de la santé environnement dans les politiques publiques, jusqu'à la poursuite de la réduction de l'exposition à certaines substances pouvant avoir un impact sanitaire comme les perturbateurs endocriniens et les pesticides (notamment adoption en avril 2014 d'une stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens qui a permis à la France de contribuer activement à l'étude d'impact lancée par la Commission sur la définition des perturbateurs endocriniens).

– **la prévention et gestion des déchets** : dans la suite des travaux du Conseil national des déchets et de la Conférence environnementale de septembre 2013, la mise à jour du plan déchets doit être adoptée prochainement par le Gouvernement suite à l'adoption de la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Ce plan qui s'applique sur la période 2015-2025, est axé sur l'économie circulaire, la réutilisation et le recyclage des déchets en vue de la diminution de moitié des quantités mises en décharge. Le programme national de prévention des déchets, qui constitue le volet « prévention » de ce plan déchets, avait quant à lui été adopté dès l'été 2014 afin de répondre à l'exigence de la directive-cadre européenne sur les déchets. La déclinaison concrète des premières actions a commencé dès 2014 et s'est poursuivie en 2015, avec la mise en place d'ateliers de travail notamment sur les thématiques prioritaires que constituent la durée de vie des produits, la consigne et l'exemplarité des administrations publiques. Parmi les autres perspectives engagées pour 2016, l'appel à projet « territoires zéro déchet, zéro gaspillage », relancé au printemps 2015, permet d'assurer, en parallèle de la LTECV, la mise en mouvement concrète des territoires.

– **action de recherche et de réduction des rejets de substances dangereuses dans l'eau (RSDE)** : concernant plus spécifiquement les rejets aqueux, l'action RSDE (action de recherche et réduction des émissions de substances dangereuses dans l'eau) a été initiée en 2009 ; elle vise également à réduire les rejets toxiques dans l'eau en provenance des installations classées et contribuer au respect des objectifs de la directive-cadre sur l'eau. Elle consiste en la mise en place d'actions généralisées, mais déclinées par secteur industriel, de surveillance, de quantification puis de réductions lorsqu'ils sont significatifs, des flux de substances dangereuses déversées via les rejets aqueux des ICPE. Plus de 5 000 sites sont à ce jour concernés par l'action. La prescription des campagnes initiales de surveillance est aujourd'hui achevée. Actuellement, près de 1 200 établissements sont concernés par des surveillances pérennes pour une ou plusieurs substances présentes dans leurs effluents et plus de 400 font l'objet d'études de réduction. L'année 2016 et les suivantes seront consacrées à l'examen des études technico-économiques de réduction des rejets.

Au niveau européen, la Commission européenne a proposé un paquet « économie circulaire » le 2 juillet 2014, contenant notamment une proposition d'évolution des directives relatives aux déchets. À son arrivée, la nouvelle Commission Juncker a cependant proposé de retirer ce paquet. Devant la protestation des États membres (11 ministres dont la France ont écrit une lettre commune à ce sujet), la Commission s'est engagée à publier un nouveau paquet, plus ambitieux que le premier, d'ici la fin 2015. Ce paquet est attendu d'ici décembre 2015. Avec la loi de transition énergétique, la France est en position de peser sur cette discussion.

II. PROGRAMME N° 170 « MÉTÉOROLOGIE » : EXAMEN DES CRÉDITS, ENJEUX ET ACTIONS POUR 2016

A. LA STRUCTURE DU PROGRAMME ET LES CRÉDITS DEMANDÉS

1. La prévision et la recherche météorologiques, un enjeu clef de la prévention des risques et de l'adaptation au changement climatique

Le programme n° 170 « Météorologie » représente le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à l'établissement public administratif Météo-France.

Les priorités de l'État dans ce domaine d'activité sont doubles :

– une très forte attention est portée à la sécurité des personnes et des biens. L'État a confié à Météo-France une mission particulière dans ce domaine, dans un contexte où des événements climatiques extrêmes et dangereux frappent le territoire national à intervalles réguliers. Les événements des dernières années, qu'il s'agisse d'aléas météorologiques (tempêtes, submersions marines, inondations, etc.) ou d'événements dont la gestion ou les impacts dépendent des conditions météorologiques (dispersion de polluants après la catastrophe Fukushima, sécurité aéronautique après l'explosion du volcan islandais Eyjafjallajökull), ont confirmé l'ampleur des besoins de la société vis-à-vis des informations et des avertissements météorologiques. À ce titre, des actions sont nécessaires pour préserver les infrastructures existantes de la chaîne opérationnelle de Météo-France et pour améliorer encore la prévision et son intégration à la chaîne d'alerte ;

– la connaissance des climats passés et futurs est devenue centrale pour les politiques publiques, en particulier dans une logique de développement durable et dans un souci d'adaptation au changement climatique. À ce titre, il appartient à Météo-France de concevoir, développer et promouvoir des services climatiques adaptés aux besoins, dans un cadre tant national qu'international.

Les crédits inscrits au programme n° 170 assurent exclusivement le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à l'établissement public à caractère administratif Météo-France. L'établissement reçoit également une subvention du programme n° 193 « *Recherche spatiale* » – au titre de la contribution française aux programmes de satellites opérationnels développés et exploités par l'organisation intergouvernementale EUMETSAT, qui est chargée des systèmes de satellites météorologiques opérationnels européens (et au sein de laquelle la France est représentée par Météo-France) – ainsi qu'une subvention versée par la direction générale de la prévention des risques (programme n° 181 « *Prévention des risques* ») – au titre de l'entretien et de la modernisation du réseau d'observation hydrométéorologique (radars et stations automatiques d'observation au sol).

Météo-France intervient, dans un cadre conventionnel, en faveur des services de l'État en charge des transports (maritimes, terrestres et aériens), de la sécurité civile, de la prévention des risques naturels, de la défense nationale et de la sécurité nucléaire. Il est notamment l'opérateur désigné par l'État comme prestataire de service météorologique à la navigation aérienne dans l'espace aérien français, au sens des règlements « Ciel unique européen ». Météo-France exerce également une activité commerciale auprès des professionnels et du grand public, financée par les recettes y afférentes et faisant l'objet d'une comptabilité analytique distincte.

Ce programme est structuré en deux actions, dans le cadre d'une maquette inchangée depuis plusieurs années.

L'action n° 1 « *Observation et prévision météorologiques* » correspond à la mission principale de l'opérateur et mobilise l'essentiel des infrastructures, moyens techniques et compétences dont il dispose : observation et prévision des évolutions de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, conservation de la mémoire du climat et analyse des évolutions constatées, diffusion des informations produites, formation des personnels civils et militaires spécialistes en météorologie, etc.

L'action n° 2 « *Recherche dans le domaine météorologique* » comprend toutes les activités de Météo-France destinées à l'amélioration des techniques d'observation, de connaissance et de modélisation de l'atmosphère et de ses interactions avec les autres milieux naturels et les activités humaines. La connaissance des climats passés et futurs est en effet devenue centrale pour de nombreuses politiques publiques, en particulier dans une logique de développement durable et dans un souci d'adaptation au changement climatique. Il s'agit donc pour l'opérateur de concevoir, développer et promouvoir des services climatiques adaptés aux besoins, dans un cadre tant national qu'international.

2. Crédits de Météo-France en 2016

• *Exécution budgétaire pour l'année 2015* — Pour ce qui concerne l'exécution budgétaire du programme au 31 août 2015, les autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés à cette date correspondent aux trois premiers trimestres de la subvention pour charges de service public versée à Météo-France, l'engagement et le paiement du quatrième trimestre étant intervenus au début du mois octobre. Après amendements gouvernementaux, les crédits votés en LFI 2015 s'élevaient à 203 758 760 € (AE = CP). Le montant initial de la réserve de précaution s'élevait quant à lui à 4 605 984 euros en AE/CP, augmentée en avril 2015 à 5 739 797 euros en AE/CP.

(En €) Programme 170	LFI	Réserve nette	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits disponibles	Taux de consom- mation*
AE	203 758 760	5 739 797	195 552 761	149 364 582	46 188 179	76,38 %
CP	203 758 760	5 739 797	195 552 761	149 364 582	46 188 179	76,38 %

* Le taux de consommation est calculé par rapport aux montants des crédits ouverts.

● **Crédits demandés pour l'année 2016** - Les montants prévus pour 2015 se situaient à un niveau très proche de celui atteint dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012 (206,8 millions d'euros), après une augmentation de près de 10 millions d'euros en 2013 liée au financement d'un nouveau supercalculateur. Les crédits proposés sur le programme 170 en PLF 2016 sont de 199,76 M€, en baisse de près de 1,96 % par rapport à la LFI 2015 (203,76 M€ en AE = CP).

Cette évolution s'inscrit dans un contexte marqué par un effort important de réduction des dépenses. Il porte principalement sur les dépenses de fonctionnement courant (administration générale, logistique, déplacements, communication...) et sur les dépenses de personnel.

S'agissant du plafond d'emploi de l'établissement, celui-ci est réduit en 2016 par rapport à 2015, pour contribuer à la baisse du volume d'ETPT qui s'impose aux ministères et à ses établissements publics pour 2016. Le schéma d'emploi prévoit une baisse de 78 ETP en 2015. Cette diminution de la masse salariale s'accroîtra en 2015 (-5,74 M€) et en 2016 (-5,34 M€).

Le programme 170 n'a pas subi de modifications de la maquette budgétaire.

● **Perspectives** - À l'évidence, Météo-France apparaît comme un contributeur important à l'effort de réduction des dépenses publiques (8 départs à la retraite sur 10 sont ainsi non remplacés). Toutefois, la contrainte exercée par la baisse des ressources en effectifs et en recettes publiques, de plus en plus difficile à documenter apparaît comme une préoccupation réelle. Ainsi, M. Jean-Marc Lacave, lors de son audition au poste de président-directeur général de Météo-France devant la Commission du développement durable, le 29 septembre 2015, a notamment souligné que « *Cela suppose des économies, qu'il est de plus en plus difficile de réaliser. Nous avons en effet été un gros contributeur à la réduction des dépenses publiques. Météo-France a perdu 400 personnes en sept ans et ne remplace pas huit départs à la retraite sur dix. Les ressources budgétaires sont en baisse rapide, que ce soit en loi de finances initiale ou en cours de gestion. Résultat : les exercices 2014, 2015 et 2016 sont ou seront déficitaires et notre fonds de roulement atteint un niveau plancher préoccupant. Je rappelle que notre budget sert à faire fonctionner des radars, stations météo ou calculateurs, ce qui laisse peu de latitude pour faire des économies sur des dépenses de fonctionnement. Nous avons donc des inquiétudes pour l'avenir :*

nous ne savons pas comment par exemple remplacer en 2018-2019 notre supercalculateur, sans parler de la flotte de nos avions de recherche, qui devra être aussi renouvelée à la même époque. Cela est d'autant plus difficile que l'on a un sentiment d'injustice, les médias parlant souvent de nous à bon compte, en énonçant un certain nombre de contre-vérités donnant une image non conforme aux réalités et aux efforts que nous faisons ».

B. UNE POSITION DOMINANTE MAIS FRAGILISÉE SUR LE MARCHÉ DES SERVICES MÉTÉOROLOGIQUES

Le tableau ci-dessous présente de manière globale la situation du marché national des services météorologiques à fin 2014. Les parts de marché de Météo-France y sont, par suite, estimées pour les marchés « grand public » et « professionnels » – un segment en progression soutenue, mais soumis à une forte pression concurrentielle.

Il convient également de mentionner que le marché grand public a connu des évolutions considérables au cours des trois dernières années, pour un volume globalement constant. L'érosion continue des services téléphoniques et la forte croissance du marché publicitaire sur les supports mobiles modifient en profondeur la structure de ce marché, et ne sont pas sans conséquences sur les parts de marché de Météo-France.

Les recettes commerciales de Météo-France proviennent de deux lignes d'activité, les services pour le grand public et ceux pour les professionnels. Leur dynamique respective est très contrastée, tant en termes de constat que d'évolution attendue.

	Tout marché météo	Marché Grand Public	Marché Pro
Taille du marché	64,6 M€	25 M€	39,6 M€
CA Météo-France	31,8 M€	12,5 M€	19,3 M€
Part de marché Météo-France	49 %	50 %	49 %
CA Météo-France + filiales	37,7 M€	12,5 M€	25,2 M€
Part de marché Météo-France + filiales	58 %	50 %	64 %

1. La position dominante de Météo-France sur le marché « grand public »

Les services proposés par Météo-France à destination du grand public relèvent soit de « kiosques » téléphoniques traditionnels (services audiotel), soit de services consultables par Internet ou sur des téléphones mobiles.

- Les kiosques téléphoniques traditionnels tendent à disparaître progressivement depuis le début des années 2000. Cette situation reflète l'évolution des habitudes de consommation et un contexte marqué par la progression de la qualité des bulletins météorologiques télévisés, le développement des sources

d'information gratuites sur Internet, la généralisation des applications mobiles et le déclin corrélatif de la téléphonie résidentielle. Enfin, s'ajoute la large diffusion des informations de sécurité, et notamment la mise en place de la carte de Vigilance qui depuis 2001 retire une des motivations d'appel. La part de marché de Météo-France apparaît stable sur ce secteur (estimée entre 85 % et 90 %) depuis 2004, le seul concurrent significatif étant MétéoConsult, filiale du groupe Le Figaro depuis 2008 (part de marché avoisinant les 10 %).

Les gestionnaires du programme n° 170 au sein du ministère chargé de l'écologie estiment que la baisse du nombre d'appelants du kiosque (baisse annuelle comprise entre 20 et 25 % sur les deux dernières années) est appelée à se poursuivre dans les années à venir. C'est ainsi que le nombre d'appels des services audiotel de Météo-France en 2014 a été inférieur à 4 millions, à comparer à plus de 40 millions par an à la fin des années 1990. L'érosion a été particulièrement marquée au cours de l'année 2014. La recette de l'audiotel en 2014 s'est établie à environ 7,70 M€, en baisse de près de 27 % par rapport à l'année précédente. L'hypothèse retenue est celle de la poursuite d'une érosion annuelle très marquée, de plusieurs millions d'euros par an.

Plusieurs incertitudes subsistent cependant à ce stade :

– la grande sensibilité de cette recette aux situations météorologiques observées,

– l'existence d'une population d'appelants résiduelle à terme,

– l'impact de la refonte tarifaire imposée par l'ARCEP au 1er octobre 2015 sur la baisse du nombre d'appelants.

● *Internet et mobiles* - Depuis 2000, les *services Internet* jouent inversement un rôle significatif dans les activités de l'établissement – comme pour l'ensemble des entreprises et des services publics. Si les enjeux liés à la monétisation ont provoqué un fort développement de la concurrence et un morcellement des audiences et des parts de marché relatives, Météo-France demeure sur l'Internet fixe l'acteur de référence des sites d'information consacrés à la météorologie. Météo-France a maintenu cette position de site de référence en 2014, avec un nombre de visiteurs uniques par jour d'environ 1,3 million, ce qui permet à l'établissement de rester largement leader en termes d'audience sur l'internet fixe. Dans le même temps, les applications sur les différents supports mobiles connaissent une croissance très soutenue. Le nombre total de téléchargements des applications sur Smartphones s'établit fin 2014 à 8,6 millions, soit une progression de plus de 2 millions de téléchargements en un an. Les applications de Météo-France, tous supports confondus, ont fait l'objet de plus de 300 millions de visites durant l'année 2014.

● *Recettes économiques* - Le marché des espaces publicitaires Internet ayant véritablement pris son essor à partir de 2004, Météo-France a pu atteindre dès 2005 l'équilibre entre ses recettes et ses coûts de fonctionnement sur ce

segment et poursuivre en 2006 et 2007 une trajectoire de forte croissance de ses recettes publicitaires. Le marché a connu ensuite de 2008 à 2012 une croissance soutenue de 5 % à 12 % par an, puis un ralentissement marqué dans un contexte économique globalement défavorable. Le modèle économique publicitaire, mis en place par Météo-France, a permis de générer environ 4,50 M€ de recettes en 2014. Ce chiffre d'affaires, en retrait de près de 10 % par rapport à l'année 2013, s'explique par un marché publicitaire en recul, dans un contexte économique globalement défavorable, accentué par des difficultés techniques à commercialiser des espaces publicitaires sur les applications mobiles de Météo-France.

2. Un positionnement toutefois contesté sur le marché des services aux professionnels

Les recettes commerciales vers les professionnels se sont élevées en 2014 à 19,3 M€ (en baisse d'environ 5 % par rapport à l'année précédente). Au cours de la période 2005-2011, la croissance des recettes professionnelles de Météo-France a été plus lente que la croissance d'ensemble du marché, avec pour conséquence une érosion de la part de marché de l'établissement de l'ordre de dix points depuis 2005. En 2014, les faits marquants concernant l'activité commerciale vers les professionnels et les entreprises sont, d'une part, la réussite de la stratégie engagée sur les offres assainissement et la prospection de nouveaux grands comptes et, d'autre part, la reprise à la concurrence de plusieurs clients sur le secteur des transports et des médias. Ces relais de croissance ont permis d'être quasiment en phase avec l'objectif 2014.

Parmi les principaux concurrents de l'établissement, la montée en puissance de MeteoGroup doit être notée : cette société d'origine hollandaise, rachetée par son partenaire britannique Press Associate puis par un fonds américain, a établi des filiales dans la plupart des pays européens – y compris en France, après avoir abordé le marché français via sa filiale belge – et couvre tous les segments de marché. De très petites sociétés de météorologie généralistes parviennent à maintenir ou développer une activité de services, comme PréviMétéo ou Agate. D'autres acteurs cultivent des niches, comme Rhea (hydrologie urbaine), Novimet (traitement du signal radar) ou Climpect (analyse de météo sensibilité). Par ailleurs, sur le segment des études, de nouvelles sociétés dédiées à la modélisation atmosphérique se sont développées comme Aria Technologies, Numtech, MeteoDyn, Météo Stratégie ou GlobeOcean (météorologie marine).

● **Perspectives 2016** - Le contexte d'érosion continue des services téléphoniques (avec des conditions météorologiques peu favorables durant la période estivale) et un marché publicitaire très difficile en début d'année vont rendre difficile l'atteinte de l'objectif initialement fixé pour l'exercice 2015 (33,50 M€). Toutefois, la dynamique positive sur le secteur professionnel et le développement attendu des recettes liées à la monétisation des supports mobiles au cours du second semestre 2015 permettent d'anticiper cette année une

stabilisation des recettes commerciales de l'établissement, et d'envisager, un retour à la croissance en 2016.

Compte tenu de ce contexte, il est probable que l'augmentation de la concurrence devrait conduire le secteur à une reprise de la croissance en volume, mais combinée à un ralentissement de la croissance en valeur liée à une pression sur les prix.

Les trois priorités de Météo-France demeurent :

– la satisfaction des clients, notamment par l'amélioration du rapport qualité/prix, mais également en poursuivant un effort d'amélioration de la pertinence, de la qualité, de la fiabilité et de la valeur ajoutée des prestations proposées, et en poursuivant les efforts d'amélioration de la qualité de la relation commerciale ;

– le développement de la vente en ligne et l'enrichissement de l'offre digitale de l'établissement ;

– l'innovation, la satisfaction de besoins émergents et la conquête de nouveaux marchés.

Au cours des douze derniers mois, Météo-France a engrangé des résultats très encourageants sur le secteur des professionnels, à travers un maintien de sa position pour l'ensemble des clients à enjeux et une poursuite de sa stratégie de diversification, en capitalisant sur le développement de nouvelles prestations pour les secteurs de l'industrie, de l'assainissement, du spatial et de l'assurance, en commercialisant des services bâtis avec ses filiales et des partenaires industriels, et des vraies réussites dans le domaine des assistances sportives. Ces nouvelles prestations permettent **d'envisager en 2015 une croissance en valeur de l'activité pour les secteurs professionnels** malgré les tensions sur les prix qui se concrétisent le plus souvent par une érosion des recettes lors des renouvellements.

C. LES DÉFIS D'AVENIR ET LES CHANTIERS STRATÉGIQUES DE MÉTÉO-FRANCE

1. Les orientations stratégiques et les avancées obtenues du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016

L'année 2016 correspond aussi à la dernière année du contrat d'objectifs et de performance conclu par Météo-France avec l'État pour la période 2012-2016. La préparation du contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'établissement public couvrant la période 2012-2016 a été l'occasion de passer en revue la stratégie générale du programme et d'identifier les objectifs à poursuivre dans un contexte où la demande de la puissance publique en matière de météorologie va croissant. Les orientations stratégiques définies par l'État pour Météo-France dans le cadre de ce COP 2012-2016 sont notamment les suivantes :

– mettre l’accent sur les missions de sécurité pour améliorer encore l’appui à la puissance publique, en particulier dans les domaines de la prévention, de l’anticipation et de la gestion des risques et dans celui du soutien aux forces armées ;

– être un prestataire de référence dans le Ciel unique européen en renforçant la compétitivité économique des services rendus et en accroissant leur pertinence et leur performance grâce à un programme de recherche et développement spécifique ;

– développer les services climatiques pour répondre aux besoins des politiques d’adaptation au changement climatique ;

– assurer la qualité scientifique, technique et opérationnelle en renforçant la place de la recherche et de l’innovation et en les plaçant au cœur de la stratégie ;

– mener une politique d’investissement pour disposer d’infrastructures (observation, système d’information) de qualité, gage d’efficacité et de fiabilité des prévisions.

Ces orientations impliquent de mettre à niveau ou de renforcer les infrastructures tant dans le domaine de l’observation que des systèmes d’information, et de moderniser certains moyens cruciaux comme les radars du réseau national, qui apportent une contribution décisive au suivi des précipitations et jouent un rôle majeur en matière de prévision immédiate et dans l’appui apporté par Météo-France en matière d’hydrologie. Elles imposent aussi de progresser sur la prévision numérique et d’en faire bénéficier tous les usagers. Lors de son audition du 29 février 2012 précitée, M. François Jacq indiquait ainsi que *« s’agissant du système et des outils de prévision, nous souhaitons affiner les deux modèles – global et à maille fine – dont nous disposons. Ainsi, la maille du modèle global Arpège passerait de 10 à 7,5 kilomètres et le modèle Arôme de 2,5 à 1,3 kilomètre. Cela permettrait non seulement d’intégrer dans les prévisions des phénomènes que nous ne maîtrisons pas encore – je songe, par exemple, à des pluies localisées très violentes et soudaines – mais aussi de proposer, dans le domaine de l’aéronautique, des modèles dédiés à une plateforme aéroportuaire ou d’optimiser les trajectoires de vol. »*. Elles requièrent enfin de développer les services climatiques pour proposer aux divers acteurs des *scenarii* régionalisés à même de les guider dans leurs choix d’aménagement ou d’investissement.

Les bilans intermédiaires établis en 2013, 2014 et 2015 montrent le respect global du plan de marche fixé par le contrat et ont confirmé la pertinence des orientations stratégiques que l’État avait assignées à l’opérateur.

2. La réorganisation territoriale de Météo-France et ses impacts sociaux

Dans le cadre de la poursuite des efforts de rationalisation et de maîtrise des dépenses engagés dès 2008 par l'établissement, le COP 2012-2016 mentionne également la nécessité de réussir la réforme de l'organisation territoriale de l'établissement, en réduisant son réseau territorial pour déboucher sur un mode d'organisation plus efficace et concentrer les moyens au sein d'entités dotées d'une taille critique.

Il faut ici rappeler que le Conseil de modernisation des politiques publiques s'était prononcé en faveur d'un « *allègement progressif des implantations départementales [de Météo-France] compte tenu des évolutions technologiques, qui ne rendent plus aussi utile un maillage très fin* ». Les contrats d'objectifs et de performance successifs (2009-2011, 2012-2016) ont intégré cette demande, tout en tenant compte :

– des contraintes techniques liées à l'exercice des missions de l'établissement (missions de sécurité des personnes et des biens au service de la sécurité civile, nécessités de gestion du réseau d'observation, suivi climatologique, particularités météorologiques locales) ;

– des contraintes sociales liées à la mise en œuvre de cette réforme, qui suppose une importante mobilité fonctionnelle et géographique des agents.

Une analyse a tout d'abord été conduite en 2009 dans chaque direction interrégionale, afin de déterminer comment mener au mieux la réorganisation en fonction des particularités de chaque implantation. Les critères pris en compte ont été, d'une part, des éléments techniques relatifs à l'activité de chaque centre et à la reprise de ses activités après fermeture du centre, et, d'autre part, les contraintes de mobilité pour les agents concernés par la fermeture.

Les fermetures ont commencé en 2012 et doivent se poursuivre jusqu'en 2016, avec un réseau territorial cible constitué de 55 implantations métropolitaines (contre 108 implantations avant la réforme), ce qui représente dans les faits la libération de 53 implantations dont 21 occupations onéreuses. De 2012 à 2014, 33 sites accueillant des centres météorologiques ont fait l'objet d'une fermeture physique.

En dépit de ce resserrement du réseau, Météo-France conservera le réseau territorial le plus dense parmi ses homologues européens, qui ont tous déjà effectué des évolutions dans ce sens. **Votre Rapporteur pour avis souhaite toutefois souligner l'effort réalisé par Météo-France. En effet, à ce jour, sur les quatre dernières années, seul Météo-France, parmi tous les opérateurs de l'État, a réduit sa masse salariale de moitié (seulement 53 implantations sur 108 initiales, fin 2016) avec un taux d'effort en emplois de 4 à 5 % (effectifs : 3 400 fin 2015, 3 020 fin 2016), et ce, alors que les sollicitations grandissantes du système de vigilance de Météo-France impliquent une montée en puissance de la charge de travail et un besoin croissant de moyens.**

La fermeture des centres départementaux induit une restructuration complète des Centres météorologiques interrégionaux : l'ensemble de ces centres vont en effet accueillir des agents supplémentaires, et des missions, jusqu'alors dévolues à d'autres centres.

En matière sociale, il convient de noter que cette réorganisation a soulevé une grève dure en 2008. Elle continue à être contestée par les représentants du personnel, et reste une source de tension du climat social au sein de l'établissement. Un examen approfondi des situations individuelles du personnel a notamment été mené. Un projet dénommé « *Accompagnement individuel de la réorganisation territoriale* » a été mis en place dès avril 2009 au sein de l'établissement. Les premières étapes ont consisté en la réalisation d'entretiens individuels en 2009 et 2010, qui ont permis de disposer de la meilleure appréciation possible des contraintes pesant sur les agents concernés par les fermetures de centres. Ces entretiens ont été poursuivis depuis lors, afin d'apporter au personnel tous les éléments d'information nécessaires et de construire avec chaque agent un nouveau parcours professionnel. Le ministère de l'Écologie a indiqué à votre Rapporteur pour avis qu'à l'été 2014, la totalité des agents concernés par les fermetures 2012, 2013 et 2014 ont pu trouver une solution acceptable et près de la moitié des agents des centres fermant en 2015 et 2016 disposent déjà de solutions – en dépit de la contestation du processus global de réorganisation par les représentants du personnel et plus des deux tiers des agents en poste dans les 7 centres fermant en 2016 disposent déjà de solutions.

Ce resserrement du réseau territorial dans des centres de plus grande taille critique, qui est mis en œuvre progressivement jusqu'en 2016, s'est accompagné de la mise en place en 2012 d'une nouvelle organisation de la prévision météorologique selon deux niveaux (national et interrégional) – et non trois comme précédemment : le troisième niveau (échelon territorial) aura ainsi vocation à se concentrer sur la prévision-conseil répondant aux besoins des utilisateurs. Cette réorganisation s'est aussi accompagnée d'une réorganisation technique dans le domaine de la prévision.

Aujourd'hui, alors que cette réorganisation territoriale n'est pas toujours bien vécue en interne, M. Jean-Marc Lacave, lors de son audition précitée, a indiqué qu'il importait impérativement de « *dépasser le traumatisme de la restructuration territoriale avec un nouveau projet, en revoyant le contenu des métiers et leur organisation. Nous avons organisé des séminaires, réaffirmé notre raison d'être et nos ambitions et identifié dix chantiers stratégiques, aujourd'hui à l'œuvre. L'un d'eux porte sur la vision à dix ans, qui doit nous offrir un chemin en tenant compte des évolutions autour de nous – comme le rôle de l'Europe, le développement des big data, des phénomènes extrêmes ou les progrès des observations satellitaires – ou bien au sein de l'établissement, comme les nombreux départs en retraite à venir. (...). L'ampleur des évolutions à conduire est considérable, avec un impact important sur les métiers et l'organisation, la culture même de l'établissement. Il nous faut du temps et le soutien de l'État, qui doit non seulement partager notre vision mais aussi accepter le rythme et les*

moyens devant accompagner ces changements. Météo-France vaut bien qu'on ne la régle pas par les seules ressources. C'est une pépite scientifique : il ne faut pas gâcher ses fondamentaux, qui sont excellents ».

Si de nouvelles réflexions sont, à ce jour, engagées pour poursuivre les efforts de productivité (notamment grâce à une adaptation du temps de travail), M. Jean-Marc Lacave a insisté auprès de votre Rapporteur pour avis sur la nécessité de tracer une trajectoire de dépense partagée, crédible et stable que ne permet pas l'absence de prévisibilité budgétaire alimentée par des coupes fréquentes et imprévues en cours d'exécution. Aussi, votre Rapporteur pour avis entend souligner l'importance du dialogue et de la concertation entre le Ministère et l'opérateur afin d'élaborer des objectifs construits et définis en moyens et en effectifs sur le plus long terme.

3. La montée des sollicitations environnementales à l'heure de la COP 21

Enfin, à l'évidence, Météo-France est sollicitée de façon croissante sur les enjeux climatiques et environnementaux. Forte d'une expertise scientifique reconnue, l'institution accompagne ainsi de nombreux événements tels que la contribution soutenue aux rapports scientifiques du GIEC. Ainsi, les chercheurs de Météo-France, notamment au sein du CNRM-GAME (unité de recherche Météo-France/CNRS), publient chaque année un grand nombre d'études liées au changement climatique. La plupart d'entre elles sont évaluées par le GIEC et certaines sont citées dans les différents rapports d'évaluation. Quant aux rapports eux-mêmes, de nombreux chercheurs de Météo-France interviennent directement dans leur rédaction et leur amélioration. Naturellement, à l'heure de la COP 21, Météo-France contribue activement à la préparation de la conférence : pourvoie de données de base et de simulations, organisation de conférences scientifiques telles que « Notre avenir futur » (juillet 2015) avec le CNRS ou la conférence sur le climat urbain ; contribution à la formation et à la vulgarisation grâce à l'édition de plateformes internet (« climat HD ») ou participation au « Climat-Train » afin d'alimenter les débats et l'information auprès des citoyens.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de MM. *Rémi Pavros, Jacques Alain Bénisti, Jean-Christophe Fromantin, Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Guillaume Chevrollier*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 5 novembre 2015*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

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

M. Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en venons à l'examen par notre commission des crédits demandés au titre de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** ». Je rappelle que MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Jacques Alain Bénisti et Rémi Pavros émettent un avis favorable, que M. Guillaume Chevrollier émet un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

Nous avons un amendement n° II-495 à l'article 26 à examiner. Monsieur le rapporteur, quel est votre avis ?

M. Rémi Pavros, rapporteur pour avis. Je donne un avis très favorable à l'adoption de cet amendement.

*

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° II-495 puis elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Commissariat général au développement durable

- M. Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation
- M. Jean-Philippe Torterotot, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Direction générale de la Prévention des risques

- Mme Patricia Blanc, directrice générale, déléguée aux risques majeurs
- Mme Gwenolée Pruvot, cheffe du bureau des affaires générales et des systèmes d'information

INERIS

- M. Raymond Cointe, directeur général
- M. Christophe Didier, directeur scientifique adjoint

IRSN

- M. Matthieu Schuler, directeur de la stratégie, du développement et des partenariats
- Mme Audrey Lebeau-Livé, chargée des relations parlementaires auprès du directeur général

Météo-France

- M. Jean-Marc Lacave, président-directeur général
- M. François Bolard, secrétaire général