

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la conférence des présidents sur la résilience nationale

- Audition de M. Patrick Soulé, adjoint du directeur général
de la prévention des risques..... 2
- Présences en réunion 14

Mercredi
29 septembre 2021
Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 22

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021

**Présidence de
M. Alexandre Freschi,
Président de la mission
d'information**



MISSION D'INFORMATION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS SUR LA RÉSILIENCE NATIONALE

Mercredi 29 septembre 2021

La séance est ouverte à quatorze heures et quarante minutes

(Présidence de M. Alexandre Freschi, président de la mission d'information)

M. le président Alexandre Freschi. Mes chers collègues, nous abordons la question des risques naturels et technologiques en recevant les représentants de la direction générale de la prévention des risques au ministère de la transition écologique.

Nous attendons de cette audition qu'elle nous apporte une vision globale des menaces de catastrophe naturelle ou technologique pesant sur notre pays, ainsi que des méthodes utilisées par l'exécutif pour en calculer la probabilité et la gravité et pour en prévenir la survenue ou en atténuer les effets.

M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général de la prévention des risques au ministère de la transition écologique. Les domaines d'activité de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) sont les risques naturels, technologiques, miniers, et ceux pesant sur la santé d'origine environnementale. Notre objectif est de maîtriser les risques technologiques et de réduire les pathologies ayant pour cause l'environnement, par exemple liées aux pesticides. Notre action vise également la transition vers une économie circulaire. Nous portons dans ce sens les mesures d'anti-gaspillage, de réduction des emballages et de l'utilisation du plastique.

Dans le projet de loi de finances pour 2022 est inscrit, pour la première fois, un budget supérieur à un milliard d'euros, en particulier grâce à la budgétisation du fonds Barnier, qui était auparavant un fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse centrale de réassurance. La LFI 2021 a rebudgétisé ce fonds, tout en augmentant ses moyens de 50 %, puis de 30 millions supplémentaires dans le projet de loi de finances pour 2022. Cette augmentation de plus de 70 % en deux ans démontre l'importance que le Gouvernement attache à la prévention des risques.

La DGPR porte également le budget de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ainsi que ceux d'un certain nombre d'opérateurs, comme l'Agence de la transition écologique (ADEME), moins présente sur la gestion des risques mais qui relaie un certain nombre de politiques du ministère de la transition écologique. Le budget porte aussi celui de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), notre bras armé pour l'analyse des risques de provenance industrielle en amont ainsi que pour la gestion de crise.

Chacun a en tête les tristes anniversaires des explosions d'AZF il y a vingt ans et de Normandie Logistique à Lubrizol il y a deux ans, et, à l'étranger, les explosions du stockage d'ammonitrates à Beyrouth en août 2020 ou de Chempark en Allemagne en juillet 2021. Ces événements et ceux qui les ont précédés ont permis de construire, au fil du temps, la politique et la réglementation dans le domaine de la prévention des risques.

La DGPR s'appuie sur environ 1 600 ingénieurs d'industrie et des mines chargés du contrôle des installations classées pour l'environnement. Ils disposent des moyens de contrôler le respect de la réglementation, de mettre en demeure les industriels qui ne la respecteraient pas ou d'imposer des travaux ou la fermeture des sites dangereux.

Le réchauffement climatique conduit à une augmentation du nombre d'événements et de leur intensité. Nous sommes en pleine période de risque cévenol : alors que la Méditerranée est très chaude, des phénomènes climatiques bloquent les nuages et peuvent provoquer des orages brutaux. Les inondations les plus meurtrières ont eu lieu à Nîmes en 1988, mais le Gard en a connu de nouvelles il y a une dizaine de jours, heureusement sans conduire à un seul décès. Ces événements sont très brutaux, car plusieurs centaines de millimètres d'eau tombent en quelques heures et saturent rapidement les réseaux et les rivières. En 2020, la tempête Alex a conduit à de très grands débordements dans les vallées de la Roya et de la Vésubie dans les Alpes-Maritimes. Si nous ne pouvons empêcher ces événements, nous pouvons cependant un peu mieux les prévoir grâce à d'importants efforts d'investissement, notamment auprès de Météo France et des services de la DGPR : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) annonce, sur le site Vigicrues, ses prévisions en matière d'évolution de l'hydrographie des rivières et des risques sur la santé humaine. Ces services permettent de mieux prévenir les populations et de leur donner, ainsi qu'aux services de gestion de crise, une meilleure capacité d'anticipation.

La gestion de la crise ne relève en revanche pas de notre mission, mais de celle de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Nous travaillons, en amont, pour essayer de tirer des enseignements de ces événements à répétition et de réduire les conséquences des aléas, à travers le fonds Barnier et les crédits du programme 181.

Ce travail ne serait pas possible sans une action interministérielle. Nous travaillons avec le ministère de l'intérieur et la direction de l'urbanisme et de l'habitat, qui œuvrent pour la prise de conscience de l'anticipation des risques par les architectes et pour sa prise en compte par le droit de la construction. À la fin du XX^e siècle, nous avons trop construit dans le lit des rivières, artificialisé les sols, et imaginé que les digues et la technologie suffiraient à réduire l'impact des événements météorologiques. Ce ne sera pas possible et la lutte contre le réchauffement climatique sera longue. Il faut donc se préparer à des événements dont l'intensité et le nombre croissent et qui auront des conséquences sur la sécurité des populations.

Notre deuxième axe d'activité porte sur des territoires ponctuels particulièrement exposés. Nous essayons, par exemple, avec nos collègues de l'urbanisme, d'anticiper le recul du trait de côte. Ce dernier est inéluctable sur les façades atlantique et méditerranéenne. À travers les travaux du GIEC, nos simulations prévoient une augmentation moyenne du niveau de la mer de 60 cm à l'échéance de la fin de ce siècle, associée à des tempêtes, des marées importantes et d'autres événements brutaux. Nous essayons de convaincre les acteurs, et en particulier les élus, de ne pas construire en zone à risque. 9 millions de nos concitoyens sont concernés par ce risque. À travers la loi Climat résilience, l'État français est le premier à s'être doté d'un corpus réglementaire et législatif qui permet de concevoir la ville de demain en retrait par rapport à la zone de risque qui sera régulièrement inondée dans les trente prochaines années. Nous devons trouver des moyens durables de financement de cette politique, et vous aurez peut-être un rôle à jouer dans le cadre de ce projet de loi de finances.

Les DOM, et en particulier les Antilles et la Guyane, constituent la deuxième zone très exposée aux risques naturels. Le président Chirac a lancé, il y a dix-huit ans, le plan Séisme Antilles pour anticiper un séisme majeur, car si les événements qui se sont produits au XIX^e siècle survenaient aujourd'hui, ils causeraient des dizaines de milliers de morts et des milliards d'euros de destructions matérielles. Le risque sismique et volcanique n'est pas lié au réchauffement climatique, mais il faut s'y préparer.

Ce risque s'accompagne du réchauffement climatique et de l'augmentation en nombre et en intensité des cyclones. Irma en a été un exemple. Alors que les cyclones de niveau 5 étaient très rares il y a quelque temps, ils vont peut-être devenir la norme. Il faut se préparer à la répétition et à la combinaison de ces événements, en construisant mieux et en renforçant les bâtiments de gestion de crise, que la disparition de la préfecture de Saint-Martin pendant Irma avait rendue encore plus difficile. Nous nous réjouissons de disposer de plus de moyens pour ce travail et de constater une certaine prise de conscience dans la population.

Enfin, il faut transformer la culture du risque en culture de la résilience. En Dordogne, par exemple, nous savons que les rivières montent régulièrement. Les plus anciens transmettent leur connaissance de ces événements marquants aux plus jeunes, mais cet enseignement se perd. La ministre de la transition écologique est convaincue de la nécessité d'une culture de la résilience. Dans les enquêtes d'opinion, nous constatons par exemple que la population de Rouen est consciente de la présence d'usines Seveso à proximité. Cette anticipation est un axe fondamental pour réduire les enjeux et les conséquences de l'avènement d'un aléa sur les vies humaines et sur la destruction de biens matériels. Pour cela, il est important de disposer de bases juridiques et réglementaires.

L'article 249 de la loi Climat et résilience permet que les gestionnaires de réseaux d'importance vitale se préparent à ces événements et que la gestion des réseaux d'eaux usées, d'électricité ou de téléphone reviennent rapidement à la normale. La mairie de Paris a récemment relancé une étude sur les conséquences d'une crue majeure de la Seine. La dernière crue, en juin 2016, a vu le niveau monter à 5,80 mètres, contre 9,62 mètres lors de la crue de 1910. En 2016, les conséquences ont été de grande ampleur et ont menacé les réseaux de métro et de chauffage urbain. Pour se préparer à une crue comme celle de 1910, des travaux ont été réalisés en amont de Paris en vue d'en réduire les effets. Chacun doit se tenir prêt : l'État, mais aussi les citoyens, les collectivités locales et les relais de l'opinion que sont les élus ou les journalistes.

M. le président Alexandre Freschi. Quand votre direction a-t-elle été mise en place ?

M. Patrick Soulé. La DGPR a été mise en place lors de la grande réorganisation des services de l'État et traite des risques naturels hydrauliques et des risques technologiques, gérés jusqu'alors par la DPPR – direction de la prévention des pollutions et des risques. Elle regroupe donc trois services : les risques technologiques, les risques naturels et hydrauliques, et les risques liés à la santé et l'environnement. La logique de la DGPR est une logique de prévention au travers de plans de prévention des risques (PPR). La loi Bachelot de 2003 a développé les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Nous disposons du même outil pour les risques naturels et hydrauliques, avec, par exemple, les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) et les plans de préventions des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Notre logique est d'intégrer des servitudes dans le code de l'urbanisme afin d'empêcher les actions qui accroissent les risques et les enjeux à la suite d'un aléa, et de faire prendre conscience des risques, voire d'imposer, dans la concertation, des règles aux élus qui détiennent le pouvoir de délivrer les permis de construire.

M. le président Alexandre Freschi. Votre mission est très importante, y compris dans les territoires. Les PPR restent cependant longs, complexes et contraignants à mettre en place. La culture de la résilience n'est-elle pas rendue plus difficile par la mobilité des populations dans les territoires ? Lors des inondations au début de l'année sur mon territoire, en moyenne Garonne, j'ai observé des réflexes rapides de la part de certaines populations et des coordinations très efficaces, grâce des municipalités bien organisées. C'était moins le cas là où la population est plus fluide.

M. Patrick Soulé. La résilience et le retour à la normale le plus rapide possible sont des expressions à la mode, et la résilience est d'autant plus difficile à mettre en place que la mémoire collective se perd. Jusqu'à la moitié du XX^e siècle, les populations étaient moins mobiles et savaient traduire l'histoire de leur territoire en conscience du risque de retour de l'événement, grâce à des repères de crues par exemple. Dans notre ère très connectée, comment obtenir des prescripteurs d'opinion au sens large, élus, journalistes ou influenceurs sur internet, qu'ils expliquent de manière attrayante les gestes qui peuvent sauver ? Nous essayons d'inculquer des réflexes en dehors des périodes de risque avec des campagnes de communication. Nous avons, par exemple, obtenu des concessionnaires autoroutiers qu'ils affichent nos campagnes de communication pour éviter que les usagers ne jettent leurs mégots par la fenêtre : 80 % des feux de forêt sont en effet d'origine humaine. Lors d'événements climatiques violents, comme en cas de risque cévenol, il faut par exemple apprendre aux populations à ne pas descendre au sous-sol. Sans habitude, on ne connaît pas ces gestes, qui doivent être diffusés par des relais d'opinion crédibles, car les fonctionnaires et les préfets sont peu audibles dans l'opinion aujourd'hui. C'est l'enjeu de la mission que la ministre a confiée à M. Frédéric Courant et dont le rapport a été publié cet été. Cette anticipation est nécessaire, car quand l'événement arrive, il est trop tard.

En deuxième lieu, il faut garder des plans de gestion de crise. Le préfet est alors à la manœuvre et l'administration au sens large lui apporte dans le plan d'opération interne (POI) la meilleure prévision possible sur la nécessité de passer à l'étape suivante pour anticiper le risque. Il y a cependant des freins. À Trèbes, dans l'Aude, l'EHPAD se situait en zone inondable, ce qui nous rappelle la vigilance particulière qu'il faut avoir envers certaines populations, situées par exemple dans un désert informatique. Nous nous interrogeons, dans ce cas, sur la remise en place de sirènes, ou des alertes à travers les téléphones mobiles, que nous souhaitons mettre en œuvre, mais qui requièrent tout un savoir-faire. Nous devons pour cela apprendre des pays où ces systèmes fonctionnent très bien, comme le Japon ou le Chili. Malheureusement, il faut encore que ce type d'événement survienne pour qu'on en prenne conscience. Cette formation et cette culture de la résilience nous permettent toutefois déjà de mieux maîtriser les conséquences sur la vie humaine que dans le passé. À Trèbes, malgré sa très grande ampleur, l'événement a généré beaucoup moins de pertes de vies humaines qu'il ne l'aurait fait plusieurs années auparavant. De bons réflexes ont été pris, l'habitat a été amélioré, et les zones d'expansion des rivières ont été mieux respectées.

En tant qu'ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, j'ai participé à la croyance selon laquelle les digues et le béton suffiraient à régler bien des sujets. Nous nous appuyons aujourd'hui davantage sur des solutions multiples, reposant sur la nature. Nous savons que les digues ne sont pas infaillibles, et que construire des maisons derrière celles-ci peut avoir des conséquences sur les vies humaines en cas de submersion marine plus importante. En particulier dans les territoires très attractifs et des grandes villes comme Dunkerque ou Le Havre, ce travail de conviction des élus est difficile, ingrat, mais nécessaire.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. J'aimerais questionner votre rattachement au ministère de la transition écologique. Vous gérez à la fois des risques de nature industrielle, minière et nucléaire. Vous avez mis en évidence ceux liés au réchauffement climatique, et souligné que d'autres, comme les séismes, n'étaient pas liés à ce dernier. Vous avez aussi évoqué des solutions davantage fondées sur la nature. Pour gérer des risques, il faut avoir une vision aussi équilibrée que possible entre l'ensemble des objectifs, à la fois de développement durable, de développement industriel, ou de souveraineté de la nation. Je m'interroge donc sur la pertinence de rattacher la gestion des risques au ministère de la transition écologique alors qu'elle relève d'une vision interministérielle.

M. Patrick Soulé. Je pense que ce rattachement se justifie pleinement pour deux raisons. Quand j'ai commencé ma carrière, le ministère de l'écologie était un peu la cinquième roue du carrosse. Un certain nombre de politiques y ont progressivement été rattachées : la politique industrielle par exemple, ou la politique de santé liée à l'environnement, puisqu'une vision d'ensemble est nécessaire. On sait désormais que l'essentiel des maladies humaines sont des zoonoses, et la fin programmée des pollinisateurs représente un vrai danger pour la population mondiale, qui rend nécessaires des mesures de réduction de l'usage des pesticides et des néonicotinoïdes. La surface actuelle du ministère de la transition écologique lui permet de porter ces politiques aux conséquences lourdes, et son poids actuel comme numéro trois du Gouvernement lui assure, dans une logique interministérielle, de perdre moins souvent les arbitrages.

Vous demandez, en un sens, s'il ne faudrait pas rattacher la gestion des risques au Premier ministre plutôt que de la maintenir au niveau interministériel. La vision de la DGPR et celle de mes collègues de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) sont complémentaires de celle du ministère de l'intérieur. Nous travaillons aussi très régulièrement avec la DGSCGC et avec le directeur général de la santé. Il n'y a pas de hiatus dans cette politique, et les arbitrages difficiles remontent à Matignon. Chacun prend conscience de l'importance et de la dimension transversale du changement climatique et de l'évolution des comportements.

Certaines politiques sectorielles ont un impact considérable sur la transition écologique, comme l'agriculture. Il reste des ministères techniques qui ont leur légitimité et qui doivent intégrer la transition écologique dans leurs comportements. Par exemple, le développement d'une filière de la noisette en Garonne ne fonctionnera qu'en parallèle d'une politique de l'eau compréhensible, partagée et qui préserve la biodiversité.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Je ne formule pas de reproches, mais malgré tout ce rattachement entraîne un biais d'analyse et une focalisation sur les objectifs du ministère de la transition écologique. Si la question se pose par exemple de relocaliser des grandes industries, vous aurez davantage tendance à considérer les risques et la pollution que les enjeux de souveraineté industrielle. De même, le rattachement du nucléaire au ministère de la transition écologique entraîne des doctrines un peu différentes sur ce sujet. Je le constate également au niveau des services déconcentrés de l'État : la gestion de la politique agricole n'est pas la même si elle dépend d'un ministère indépendant ou du ministère de la transition écologique.

M. Jérôme Lambert. Je souhaitais vous interroger sur un risque qui a un rapport direct avec le réchauffement climatique, mais qui ne relève pas d'une catastrophe immédiate. En Charente et dans des dizaines d'autres départements, des maisons fissurées menacent de s'écrouler et y vivre devient dangereux, voire impossible. C'est un phénomène naturel qui me

paraît insuffisamment pris en compte par les services de l'État. Quelles réponses pourraient y être apportées ?

M. Patrick Soulé. Je vais répondre tout d'abord à M. Thomas Gassilloud. Nous savons par exemple que la « vallée de la chimie », dans le Rhône, est une zone fragile et que les conséquences seraient lourdes en cas d'accident. Nous avons néanmoins tiré des leçons d'AZF. Les PPRT reposent sur trois actions complémentaires : la délocalisation en délaissement, c'est-à-dire le départ ; les travaux réalisés par les industriels pour réduire le risque, et la capacité de financer des travaux à travers des subventions apportées par la DGPR et à laquelle l'association Amaris participe beaucoup. Les préfets de régions s'emploient actuellement de manière déterminée à faire prendre conscience du risque aux populations, pour qu'elles investissent dans leurs logements. Si nous décidons de conserver une industrie, il faut alors tout mettre en œuvre pour prévenir le risque, ce qui n'est pas toujours possible. Si le dernier événement connu a été plus important que ce qu'envisageait le PPRI, il faut le remettre en cause et l'adapter en intégrant les conséquences de l'aggravation du phénomène d'inondation sur les unités Seveso ou les centrales nucléaires.

Monsieur Lambert, je laisse la parole à M. Lionel Berthet pour répondre sur les argiles et les PPRI. Un de vos collègues a présenté une proposition de loi sur le retrait-gonflement des argiles et nous y travaillons aussi. Des milliards d'euros de dégâts sont aujourd'hui très mal indemnisés. Il faut une réponse publique à la hauteur de l'enjeu.

M. Lionel Berthet, sous-directeur de la connaissance, des aléas et de la prévention. Le retrait-gonflement des argiles place de très nombreux citoyens dans des situations complexes voire dramatiques. La première réponse à y apporter existe déjà : la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a permis de traiter la question des constructions à venir, c'est-à-dire le flux. Se pose maintenant la question des maisons existantes, soit le stock. Elle relève d'une réflexion interministérielle et pose la question de l'indemnisation selon le régime des catastrophes naturelles, géré par les ministères de l'intérieur et de l'économie, des finances et de la relance. La réflexion en cours avec les ministères démontre que le régime actuel n'est pas adapté à ce risque. Vous avez souligné qu'il ne s'agit pas d'un risque soudain. Il est donc difficile d'associer l'effet et la cause, qui peut relever d'une succession de sécheresses sur plusieurs années. Je ne peux guère vous en dire plus pour le moment.

M. le président Alexandre Freschi. Quels sont vos moyens de coordination avec nos partenaires européens sur les sites sensibles frontaliers ?

M. Lionel Berthet. Concernant la prévision des crues, qui relève d'une approche globale, les services français sont en contact avec les services météorologiques de nos voisins, sans difficulté particulière. Concernant les cours d'eau frontaliers avec l'Allemagne, la Belgique ou la Suisse, des liens fréquents et très réguliers en situation de crise nous permettent de partager les prévisions et les analyses de la situation. Il existe également des coordinations pour certains ouvrages hydrauliques en matière de prévention et de sécurité. Les ouvrages hydrauliques du Rhin font l'objet d'une convention internationale avec l'Allemagne. Depuis plusieurs années, nous avons mis en place des commissions internationales pour les ouvrages plus atypiques, situés dans un pays, mais qui, en cas d'accident, créeraient des dommages dans un pays voisin, en veillant à respecter la législation et la réglementation respectives des pays concernés.

M. Patrick Soulé. La construction européenne a un rôle important dans la coopération sur ces questions, grâce à la mutualisation des moyens de gestion de crise et à la possibilité de projection des moyens nationaux avec les moyens européens. Des Canadiens ont pu être envoyés dans les pays d'Europe du Nord touchés par des incendies il y a deux ans grâce à ce pilotage européen. Lorsque la Meuse est très polluée, la DGPR échange avec ses homologues en Belgique.

Un échange de bonnes pratiques existe également au niveau de l'OCDE. Nous rencontrons fréquemment nos homologues et observons les différentes doctrines de gestion du risque, aux États-Unis, au Chili ou au Japon, par exemple. Les immenses feux de forêt en Californie questionnent ainsi la politique fédérale qui consiste à laisser brûler, et les agents fédéraux se rapprochent de nous dans ce domaine en s'attaquant rapidement aux feux naissants. Le Japon considère encore que les digues sont infaillibles, malgré Fukushima, alors que nous considérons pour notre part que les terrains situés derrière les digues sont submersibles. Ces échanges nous permettent d'améliorer nos politiques.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Comment bien mesurer l'effort auquel nous serions prêts à consentir pour la protection par rapport au risque ? Par exemple, comment évaluer le dommage lié à une crue de la Seine et l'effort qui pourrait être réalisé en amont pour construire des bassins de rétention ?

Vous indiquiez que le fonds Barnier a augmenté de 70 % en deux ans. Pouvez-vous nous préciser la façon dont il est mobilisé ?

Enfin, quelle est la jurisprudence pour un risque qui arrive postérieurement à l'installation d'une maison ? Qui doit financer les éléments de prévention ?

M. le président Alexandre Freschi : Quelles sont les raisons qui ont conduit le Gouvernement à réaliser un investissement budgétaire aussi massif ?

M. Patrick Soulé. C'est le Parlement qui a obtenu cet investissement. Des études de la Caisse centrale de réassurance montraient clairement que chaque euro investi en prévention permet d'économiser en moyenne 7 euros de dégâts futurs. Cet effort paie aussi en termes de risques sur les vies humaines.

Depuis plusieurs années, le ministère de la transition écologique porte de manière un peu informelle des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) : à travers une labellisation nationale ou régionalisée, ils permettent de coordonner l'action des différentes collectivités responsables de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, de mobiliser les collectivités territoriales qui investissent et entretiennent les ouvrages, de vérifier que les dernières études préalables ont été réalisées en prenant en compte les derniers événements, et enfin de s'assurer que les investissements sont effectivement les bons. Ces plans représentent un peu plus de 2 milliards d'euros labellisés. La moitié environ des dépenses du fonds Barnier sont destinées aux collectivités territoriales pour les aider à assumer les investissements nécessaires.

Ce fonds était à l'origine doté par un prélèvement à hauteur de 12 % sur les contrats d'assurance au titre du financement des catastrophes naturelles. Ce système de partenariat public-privé n'existe pas aux États-Unis, par exemple. En France, il permet d'utiliser l'argent de l'assurance pour indemniser les biens détruits ou réduire la vulnérabilité des biens assurés. Depuis plusieurs années, ce fonds a fait l'objet d'une extension du périmètre des actions qu'il

finance, toujours en lien avec les assurances. Relevant qu'il n'avait pas de personnalité juridique et ne bénéficiait pas du système comptable de l'État, la Cour des comptes avait préconisé sa budgétisation, réalisée l'année dernière en loi de finances. Le fonds Barnier s'est vu coupé de son lien avec le prélèvement catastrophes naturelles et a été fortement revalorisé. Il dispose aujourd'hui des moyens de son ambition. Son nom véritable est le « fonds de prévention des risques naturels majeurs ». Deux décrets, en avril dernier, lui ont donné une base juridique plus harmonieuse et plus généreuse. Le taux d'aide du fonds Barnier est passé de 50 % à 80 % pour les dépenses relevant de la baisse de vulnérabilité. Nos collègues du Trésor et du budget, qui craignent les événements d'ampleur où l'État est finalement l'assureur ultime, ont rapidement compris que ce fonds représentait un moyen de réduire la dépense future.

Cette prise de conscience générale chez les décideurs doit désormais se transmettre à l'ensemble de la population. À Nîmes, malgré les événements liés au risque cévenol qui ont causé quinze morts en 1988, les investissements n'ont toujours pas été réalisés. Un tiers du travail reste à faire pour que l'eau qui se déverse du relief karstique passe sous la ville dans des lits de rivière bien calibrés.

M. le président Alexandre Freschi. De quelle manière pouvons-nous prévenir un risque technologique comme Tchernobyl, qui surviendrait hors de nos frontières, mais dont nous subirions les conséquences sur notre territoire ?

M. Patrick Soulé. Le risque nucléaire au niveau mondial est intégré dans des accords internationaux et dans divers corpus. Avec ses cinquante-six tranches nucléaires, la France représente le premier parc au monde, mais Fessenheim a par exemple fermé parce que les Allemands s'inquiétaient de sa proximité à leurs frontières. La principale réglementation européenne est la directive Seveso, issue des événements de 1976. Les événements survenant dans le monde doivent nous permettre de durcir nos réglementations.

Je pense qu'il existe un véritable enjeu autour du risque industriel issu du risque naturel. Nos simulations montrent que si le barrage de Vouglans, dans le Jura, cédait, la vague aurait des conséquences sur la centrale du Bugey. À l'inverse, le séisme de Teil du 11 novembre 2019 avait suscité des interrogations sur une prise en compte suffisante de ce risque pour la sécurité de la centrale de Tricastin. Un bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels a été lancé formellement en 2020 et confié à un fonctionnaire autonome qui s'autosaisit de l'analyse d'événements pour en tirer des recommandations d'amélioration de la réglementation afin de réduire les risques pour lesquels le regard passé n'est pas suffisamment éclairant. Lorsque l'on durcit des barrages, il faut anticiper le risque d'une crue décennale, et non seulement centennale. À Lubrizol, le risque avait été un peu réduit, car les industriels avaient réalisé les investissements que nous leur avons demandés et déplacé une boule de stockage de gaz naturel qui se trouvait tout près de l'endroit qui a brûlé.

M. le président Alexandre Freschi. Vous avez évoqué AZF. Qu'avez-vous tiré comme enseignement de cette catastrophe ?

M. Patrick Soulé. L'expérience d'AZF a convaincu tout le monde de l'importance des précautions de stockage des ammonitrates, qui sont des explosifs avant d'être des engrais. La réglementation a été renforcée mais elle prête encore à discussion. Nous réfléchissons, avec le monde agricole, à une interdiction ou une réduction de la circulation d'ammonitrates en vrac. L'exemple de Beyrouth a montré qu'il faut peut-être modifier la réglementation, ce

qui peut modifier des équilibres économiques. Il faut donc laisser un temps d'adaptation aux différentes organisations.

M. le président Alexandre Freschi. Ma question n'est pas innocente. Vous connaissez sans doute la perplexité et l'inquiétude de certaines associations face aux avancées sur le stockage, le transit, le volume et les flux des ammonitrates depuis AZF.

M. Patrick Soulé. Un rapport rendu public a ouvert un certain nombre de pistes sur le stockage dans les ports, très bien contrôlé dans les ports fluviaux, mais plus compliqué dans les ports maritimes. Nous travaillons avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) pour réduire au maximum la durée de stockage des produits dans les ports et pour améliorer le traçage des stocks existants. C'était une difficulté dans les cas de Lubrizol et de Normandie Logistique. Un an plus tard, un corpus réglementaire a été édicté, selon lequel tout industriel ou gestionnaire de site Seveso doit pouvoir donner à l'administration le contenu exact des stocks de produits dangereux contenus sur le site et anticiper le risque en proposant des exercices de gestion de crise. Malgré le durcissement de la réglementation, c'est souvent l'information qui manque au moment de la crise, par exemple sur les conséquences d'un feu sur la décomposition des produits stockés.

Le ministère de la transition écologique a intégré les interrogations de certaines associations sur ces sujets. La réglementation est perfectible, mais il faut un équilibre. On ne peut interdire brutalement l'usage d'engrais azotés aux agriculteurs.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Je vous repose la question du financement des protections rendues nécessaires après une installation. À Brignais, où un PPRT a été déclenché après l'installation d'une entreprise de Campingaz, certaines entreprises m'ont fait part de leurs interrogations : est-il juste qu'elles doivent financer l'installation de protections ?

Je souhaitais aussi revenir sur le décloisonnement des politiques publiques en matière de risque. Des actions dans le domaine agricole contribuent à amoindrir le risque pour tous. Dans le Rhône, un dispositif paragrêle protège les récoltes, mais aussi les toits ou les abribus. Pourtant, les discussions engagées avec les chambres d'agriculture et les assureurs n'ont pas permis de trouver de modalités de cofinancement pour ces dispositifs porteur d'externalités positives. De même, des ouvrages construits pour retenir l'eau pour l'irrigation peuvent constituer des bassins de rétention. La séparation absolue dans les services déconcentrés de l'État ne permet pas d'envisager correctement des ouvrages à fonction mixte. N'aurait-on pas des pistes à explorer en matière de décloisonnement des investissements pour la prévention de certains risques ?

M. Patrick Soulé. La question de l'antériorité de l'installation industrielle et du financement des installations se pose régulièrement. Il faut avant tout un dialogue entre les acteurs, ce que nous essayons de développer avec les commissions, et qui fonctionne plus ou moins bien selon l'implication des collectivités et associations locales. Les préfets peuvent jouer un rôle important dans la construction de ce dialogue et dans la mise en place de préconisations réglementaires, comme à Rouen, ou à Salsigne dans l'Aude autour de l'ancienne mine.

Vous avez voté, en 2020, un dispositif augmentant le soutien des aides à l'investissement pour le durcissement de l'habitat par rapport au risque industriel. Le reste à charge peut être financé à travers un système de banque du réseau social, les SOLIHA. Il y a

des améliorations possibles pour accroître encore la prise en charge, mais un travail de vivre ensemble doit aussi être mené.

Le dispositif de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) nous aidera peut-être dans ce sens. Des structures de dialogue existent, mais doivent être renforcées. Après les grandes crues de la Loire au XIX^e siècle, il avait été envisagé de casser les digues autour du fleuve pour lui permettre de s'épandre et éviter ainsi d'inonder Tours ou Orléans. L'État, qui imposait alors un dialogue plus directif, n'y était pourtant pas parvenu à l'époque.

M. Lionel Berthet. Il existe déjà des ouvrages hydrauliques qui ont plusieurs vocations. Le barrage de Villerest sert au soutien d'étiage, à la prévention des crues, et produit un peu d'électricité. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a confié la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux EPCI à fiscalité propre et à leurs regroupements. Ce double ou triple usage se gère par conventionnement entre le propriétaire ou gestionnaire de l'ouvrage, qui en a l'usage principal, et le gémapien, c'est-à-dire l'établissement public responsable, pour le faire fonctionner dans des règles efficaces pour la prévention des inondations. En cas de risque saisonnier, par exemple à l'approche de la saison cévenole, certains barrages opèrent un creux préventif. M. Patrick Soulé a mentionné le dispositif de surinondation. Des terres agricoles acceptent une surinondation qui permet un moindre impact pour un autre territoire. Ce dispositif institutionnalisé se gère sans difficulté par une convention entre les territoires et les propriétaires des terres concernées.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Vos exemples impliquent des maîtres d'ouvrage publics, ce qui simplifie les choses. Imaginons qu'un agriculteur souhaite construire un bassin collinaire de rétention qui pourrait aussi être utile pour la prévention des inondations. La collectivité pourrait-elle établir une convention avec le maître d'ouvrage privé pour participer au cofinancement du bassin ? Est-ce possible d'un point de vue juridique ?

M. Lionel Berthet. Je n'y vois pas d'impossibilité sur le plan de la prévention des inondations.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. J'ai connaissance de barrages loués par des opérateurs privés pour y installer des panneaux solaires flottants.

Vous avez évoqué les différences de doctrines pratiquées au Japon et au Chili. Ces pays organisent-ils la résilience de façon très centralisée, ou les collectivités s'en occupent-elles ? Sont-ils en avance sur nous ?

M. Patrick Soulé. Les comparaisons internationales sont toujours compliquées. Dans les pays fédéraux comme les États-Unis, les doctrines évoluent et tendent à conférer davantage de responsabilités aux États, voire aux comtés. L'ampleur des feux en Californie dépasse notre imagination : alors que, dans le Var, quelques milliers d'hectares brûlent chaque année, il s'agit de centaines de milliers d'hectares en Californie. Il y a une trentaine d'années, ces feux n'avaient pas la même ampleur. Et en France, nous constatons que la zone qui brûle régulièrement dans l'arc méditerranéen s'accroît et remonte vers le nord.

Il existe une véritable culture du risque au Chili, pays le plus sismique au monde, où les tremblements de terre sont quotidiens. La population est très bien informée grâce à des sites en temps réel, et la construction antisismique de longue date résiste très bien aux séismes, sauf en cas d'événement majeur.

Au Japon, le seul moyen de gérer l'accroissement de la population dans un pays très montagneux est de construire sur la mer. La doctrine n'intègre cependant pas le risque de rupture de la digue dans l'urbanisme côtier.

Ces exemples montrent que la prise de conscience du risque relève beaucoup de la culture personnelle. Aux Antilles, on peut être frappé par la faible intégration des populations du risque de retour des événements. De même, beaucoup de collectivités locales ont encore du mal à intégrer la menace du recul du trait de côte dans leur urbanisme futur. Le risque périglaciaire lié à la fin des glaciers et à leur fonte parfois brutale peut aussi déclencher des événements brutaux comme à Saint-Gervais-sur-Mare à la fin du XIX^e siècle. Des poches d'eau se sont aussi recrées, à Tête Rousse par exemple.

La doctrine générale consiste donc à faire travailler maires et préfets main dans la main. La loi confie de plus en plus de responsabilités aux collectivités à travers la compétence GEMAPI, notamment la responsabilité de lever des taxes pour financer ces investissements qui peuvent être lourds malgré la participation de l'État. Beaucoup de progrès ont été réalisés depuis une vingtaine d'années.

M. le président Alexandre Freschi. Un article de presse émettait l'hypothèse que le feu survenu cet été dans le Var se serait étendu en raison d'une interdiction ou d'une limitation des pratiques agropastorales. La forêt n'est plus utilisée et devient un écosystème favorable à l'extension des feux. Que pensez-vous de cette explication ?

M. Patrick Soulé. On sait aujourd'hui que l'exode rural et la déprise agricole ont des conséquences sur les risques d'incendie. La végétation est plus importante, et lorsqu'elle est sèche, il y a davantage de biomasses susceptibles de brûler.

M. le président Alexandre Freschi. L'article précisait que cette interdiction d'utiliser la forêt relevait d'injonctions administratives.

M. Patrick Soulé. C'est une politique interministérielle. Les forêts sont gérées par le ministère de l'agriculture. L'on peut avoir une vision quelque peu citadine de la biodiversité, mais l'on s'aperçoit qu'une forêt non entretenue est dangereuse. Historiquement, les harkis et les auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne ont fourni un effort considérable de réduction de la biomasse autour des bâtiments et imposé un périmètre de 20 ou 30 mètres autour des habitations pour réduire les risques d'incendie. Si nous laissons faire la nature, surtout avec un habitat diffus en forêt, le risque d'incendie s'accroît, comme il s'accroît aussi parce qu'il fait plus sec et plus chaud.

M. Lionel Berthet. La question des incendies fait en effet appel à un très grand nombre de facteurs. L'enjeu n'est pas seulement la propagation, mais aussi le départ des feux, dont 90 % sont de nature anthropique et majoritairement involontaire. Les obligations légales de débroussaillage sont l'un des outils principaux pour prévenir les départs de feux et éviter qu'ils n'atteignent le cœur de la forêt.

M. Patrick Soulé. Je souhaitais signaler, pour finir, que l'ONU a instauré le 13 octobre comme journée des catastrophes naturelles majeures. Nous souhaiterions que ces événements ritualisés soient relayés par le plus d'acteurs possible, par exemple l'Assemblée nationale, et qu'ils contribuent à une prise de conscience de ces risques par les populations. Pour notre part, nous organisons une journée sur les feux de végétation à cette occasion.

La réunion se termine à seize heures.

Membres présents ou excusés

Mission d'information sur la résilience nationale

Présents. - M. Alexandre Freschi, M. Thomas Gassilloud, M. Jérôme Lambert