

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)

PRÉVENTION DES RISQUES

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Marcellin Nadeau, rapporteur pour avis

Lundi 16 octobre 2023

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181.....	5
A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS	5
B. UNE AUGMENTATION LIMITÉE DES EFFECTIFS.....	7
C. UN PROGRAMME LARGEMENT CONSACRÉ À LA PRÉVENTION DES RISQUES.....	8
1. La prévention des risques technologiques, industriels et des pollutions	8
a. La prévention des risques technologiques et des pollutions.....	8
b. Le financement de l'Ineris	9
2. Le dispositif de contrôle des installations nucléaires.....	10
3. La prévention des risques naturels et hydrauliques	12
4. La prévention des risques liés aux anciens sites miniers	13
D. UNE NOUVELLE HAUSSE DU BUDGET DE L'AGENCE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	14
II. LA GESTION ET LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS DANS LES ANTILLES.....	16
A. DES TERRITOIRES PARTICULIÈREMENT EXPOSÉS AUX RISQUES NATURELS	16
1. Les Antilles : une zone géographique particulièrement à risque	16
2. Les acteurs publics de la prévention des risques en Martinique et en Guadeloupe...	17

3. Des moyens financiers stables mais qui pourraient être renforcés	20
B. LA MOBILISATION DE POLITIQUES ET D'OUTILS SPÉCIFIQUES.....	22
1. La politique de gestion du risque sismique.....	22
2. La politique de prévention et de gestion des glissements de terrain.....	24
3. Renforcer les réseaux de surveillance.....	24
C. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN DIFFICULTÉ POUR METTRE EN ŒUVRE LES DISPOSITIFS NATIONAUX	25
1. Le déploiement du plan Séisme Antilles	25
2. Les agences des cinquante pas géométriques et le devenir de la zone littorale.....	26
3. L'accompagnement des collectivités	28
D. LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE SENSIBILISATION ET ACCULTURATION AUX RISQUES	29
E. UNE RÉFLEXION PLUS GÉNÉRALE À MENER SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE...	30
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	33
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT EN MARTINIQUE	35
CONTRIBUTION ÉCRITE.....	37

INTRODUCTION

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

Le risque industriel, tout d'abord, reste présent sur notre territoire, comme en témoigne l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001, dont les conséquences ont été majeures sur le plan humain, avec plus de 31 morts et près de 8 000 blessés. Plus récemment, l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen en septembre 2019 ou l'explosion d'une usine classée « Seveso » à Bergerac en août 2022 nous rappellent la nécessité de contrôler ce type de sites pour éviter que surviennent des événements préjudiciables pour la santé et l'environnement.

Le changement climatique tend par ailleurs à accroître la fréquence et l'intensité des risques naturels, alors que la densification des populations sur les littoraux et plus généralement dans des zones potentiellement exposées à des aléas augmente les coûts humains et économiques des catastrophes naturelles. En septembre 2020, la tempête Alex a provoqué la mort d'au moins dix personnes et des dégâts matériels importants dans plusieurs vallées montagneuses des Alpes-Maritimes. Depuis plusieurs années déjà, la sécheresse et les nombreux épisodes de canicule ont des conséquences négatives sur les milieux aquatiques, l'agriculture et le niveau des nappes phréatiques.

Le programme 181, par la diversité des risques qu'il entend identifier, prévoir et prévenir, constitue une source de financement essentielle. Ce programme est doté de 1 326,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 328,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

Après une analyse de l'évolution des crédits du programme, le présent avis budgétaire s'intéresse cette année plus particulièrement à la problématique de la prévention et de la gestion des risques naturels dans les Antilles. Cet avis fait suite à un déplacement effectué par le rapporteur pour avis en Martinique du 19 au 22 septembre 2023 qui a permis d'interroger des personnes sur place et de faire davantage de constats sur le terrain. Ce déplacement a aussi été l'occasion d'approfondir, à distance, l'étude de la situation de la Guadeloupe. Le rapporteur pour avis se réjouit d'avoir pu effectuer ce déplacement et des rencontres sur place qui permettent de mettre en lumière les difficultés rencontrées sur des territoires vulnérables et éloignés, et de mesurer ainsi la pertinence ou au contraire la non-pertinence des politiques publiques élaborées à Paris lorsqu'elles sont appliquées sur le terrain eu égard, notamment, à l'aggravation de l'exposition aux risques

naturels des territoires dits d’outre-mer dans le contexte préoccupant du changement climatique.

PROJET

I. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181

A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS

● Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits du programme 181 par action, entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTION ENTRE LA LFI 2023 ET LE PLF 2024

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	60,77	60,37	- 0,66 %	62,71	62,31	- 0,74 %
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	66,92	70,30	+ 5,0 %	71,62	74,99	+ 4,70 %
dont titre 2	53,79	57,04	+ 6,7 %	53,79	57,04	+ 6,04 %
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	37,50	37,80	+ 0,80 %	37,50	37,80	+ 0,80 %
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites	41,25	42,07	+ 2,00 %	41,25	42,07	+ 2,00 %
Action 12 – Agence de la transition écologique	700,00	879,00	+ 25,6 %	700,00	879,00	+ 25,6 %
Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques	30,07	32,07	+ 6,65 %	30,07	32,07	+ 6,65 %
Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs	205,00	205,00	-	200,00	200,00	-
Total	1 141,51	1 326,60	+ 16,21 %	1 143,15	1 328,23	+ 16,02 %

Source : direction générale de la prévention des risques et projet annuel de performances.

Les crédits du programme 181 connaissent une hausse entre la LFI pour 2023 et le PLF pour 2024. Ils passent ainsi de **1 141,51 millions d'euros** à **1 326,60 millions d'euros en AE (+ 16,21 %)** et de **1 143,15 millions d'euros** à **1 328,23 millions d'euros en CP (+16,02 %)**.

● L'évolution des crédits par titre de dépenses met en lumière des évolutions contrastées.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE ENTRE LA LFI 2023 ET LE PLF 2024

(en millions d'euros)

Titres	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
Titre 2 – dépenses de personnel	53,79	57,04	+ 6,04 %	53,79	57,04	+ 6,04 %
Titre 3 – dépenses de fonctionnement	861,23	1 052,37	+ 22,19 %	866,38	1 050,12	+ 21,20 %
Titre 5 – dépenses d'investissement	23,74	13,24	- 54,33 %	25,49	15,94	- 37,47 %
Titre 6 – dépenses d'intervention	202,75	203,95	+0,59 %	197,49	205,14	- 3,87 %
Total	1 141,51	1 326,60	+ 16,21 %	1 143,15	1 328,23	+ 16,02 %

Source : direction générale de la prévention des risques et projet annuel de performances.

La part prépondérante des dépenses de fonctionnement (titre 3) provient des subventions pour charges de service public (SCSP) inscrite au programme 181, notamment celle versée à l'Agence de la transition écologique (Ademe). **Elles représentent ainsi 79,3 % des AE et 79 % des CP dans le PLF pour 2024, contre 75,4 % des AE et 75,8 % des CP dans la LFI pour 2023.**

L'augmentation de 21 % des crédits de paiement sur le titre 3 tient principalement :

- à une augmentation de 179 millions d'euros de la subvention versée à l'Ademe, afin de financer l'accroissement des interventions de l'opérateur ;

- à une augmentation de 2 millions d'euros de la subvention destinée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ;

L'augmentation de 6,04 % des dépenses de personnel (titre 2) correspond à une hausse de la masse salariale de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Enfin, la baisse de 37,47 % en crédits de paiement des dépenses d'investissement (titre 5) s'explique par la baisse des dépenses d'investissement au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit aussi « fonds Barnier »).

Si l'augmentation des moyens dont bénéficie le programme 181 est bien réelle, elle reste faible au regard des enjeux et concentrée sur l'Ademe.

En effet, le dérèglement climatique entraîne une augmentation sans précédent des risques naturels, en particulier des sécheresses, des canicules et des inondations. Les risques technologiques et industriels sont eux aussi non négligeables et apparaissent potentiellement aggravés par les conséquences du changement climatique.

B. UNE AUGMENTATION LIMITÉE DES EFFECTIFS

Seuls les emplois des agents de l'ASN sont inscrits au programme 181, leurs rémunérations et les charges afférentes représentant l'ensemble des crédits alloués au titre 2. **Le plafond d'emplois de l'ASN est fixé à 470 équivalents temps plein travaillés (ETPT) dans le PLF pour 2024. Dans la LFI pour 2023, ce plafond d'emplois était fixé à 457 ETPT.** Cette hausse limitée est néanmoins à signaler dans la mesure où elle s'inscrit dans une stratégie pluriannuelle qui devrait conduire à de nouvelles hausses du plafond d'ici à 2027.

Les crédits de personnels chargés du pilotage et de la conduite de la prévention des risques sont quant à eux inscrits à l'action 16 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », qui est le programme support de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cette action regroupe les personnels œuvrant pour le programme 181, affectés tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

Le plafond d'emplois prévu dans le PLF pour 2024 au titre de l'action 16 s'établit à 3 346,35 ETPT, soit une augmentation de 100,35 ETPT par rapport à la LFI pour 2023. Comme l'indique le ministère de la transition énergétique, il a été décidé de poursuivre le renforcement des moyens de l'inspection des installations classées avec la création de cent postes d'inspecteurs supplémentaires.

Les plafonds d'emplois d'opérateurs compétents en matière de prévention des risques qui ne dépendent pas – ou pas essentiellement – du programme 181, comme le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), Météo-France ou le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) sont inscrits dans les programmes finançant ces établissements publics. L'augmentation des plafonds d'emplois pour ces opérateurs est également limitée alors que les missions et les demandes adressées à ces derniers ne cessent de croître. Le rapporteur pour avis constate une hausse des plafonds d'emploi de Météo-France et du Cerema pour atteindre 2 639 ETPT pour le premier opérateur et 2 505 ETPT pour le second. S'il faut saluer ces efforts, après des années de baisse ou de stagnation, les deux établissements publics estiment leurs besoins en personnel supérieurs à ce qui est autorisé par les lois de finances.

Compte-tenu des enjeux à venir en matière de transition écologique et de modification de la fréquence et de la gravité des risques majeurs constatés, le rapporteur pour avis souhaite mettre l'accent sur la nécessité d'adapter les effectifs à ces enjeux.

C. UN PROGRAMME LARGEMENT CONSACRÉ À LA PRÉVENTION DES RISQUES

1. La prévention des risques technologiques, industriels et des pollutions

a. *La prévention des risques technologiques et des pollutions*

La prévention des risques technologiques et des pollutions, dont les crédits sont inscrits à l'action 01 du programme 181, comprend un nombre étendu de mesures. L'objectif général est celui d'une maîtrise de la pollution et de la réduction de l'exposition de la population et de l'environnement à des substances nocives.

Parmi ces mesures, l'élaboration de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et la mise en œuvre de la politique de contrôle tiennent une place importante. L'ensemble des crédits consacrés à cette politique, en dehors des crédits de personnels permettant de rémunérer les inspecteurs des installations classées, est inscrit à l'action 01 ⁽¹⁾. Le nombre d'inspections d'ICPE, s'il n'atteint pas les objectifs fixés en 2019, est en hausse par rapport à 2020 où il avait chuté en raison de l'épidémie de covid-19 (22 852 inspections en 2022 et 22 083 en 2021) ⁽²⁾.

En janvier 2023, de nouvelles orientations stratégiques prioritaires de l'inspection des installations classées ont été annoncées pour la période 2023-2027. Une attention plus forte devra notamment être portée aux conséquences du changement climatique en termes de risques, à l'adaptation des entreprises (en particulier en matière de sobriété hydrique) et aux leviers existants pour la décarbonation et la transition écologique ⁽³⁾.

L'action 01 soutient aussi la mise en œuvre du plan d'actions de septembre 2020 tirant les leçons de l'accident industriel de Lubrizol à Rouen et permettant un renforcement des contrôles des usines Seveso.

Sont également financés sur cette action la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et le fonctionnement des commissions de suivi des sites. Au 1^{er} juillet 2023, 378 PPRT sont en vigueur et un est à approuver.

L'action gouvernementale en matière de santé-environnement (stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, nanomatériaux, biocides, produits phytosanitaires...) entre aussi dans le champ de la prévention des risques technologiques et des pollutions. **La mise en œuvre du 4^e plan national Santé Environnement pour la période 2021-2025**, ainsi que le pilotage et la mise en œuvre de certaines actions du plan du 17 janvier 2023 visant à réduire les risques

(1) Exprimé en ETPT, le nombre d'inspecteurs début 2023 est de 1 277.

(2) L'objectif fixé en 2019 était de 27 300 inspections par an.

(3) L'accompagnement des industriels vers la sobriété hydrique est l'un des axes du plan « Eau » présenté par le Président de la République le 30 mars 2023.

liés aux substances per- ou polyfluoroalkyles (PFAS) font partie des politiques publiques financées par l'action 01.

Au titre de l'action 01, le présent projet de loi prévoit **60,37 millions d'euros en AE et 62,31 millions d'euros en CP**. Ces montants connaissent une baisse de 0,7 % en crédits de paiement par rapport à ceux prévus par la LFI pour 2023.

b. Le financement de l'Ineris

L'action 13 porte, depuis la loi de finances initiales pour 2021, la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). L'Ineris est un établissement public à caractère industriel et commercial qui développe une expertise sur tous les risques naturels et technologiques, hormis le risque nucléaire et la radioprotection.

L'établissement mène des travaux d'appui aux politiques publiques principalement dans le cadre des programmes suivants :

- le programme 181, pour la majorité de ses travaux. La SCSP provenant du programme 181 représentait, en 2023, 30,7 millions d'euros ;

- le programme 174 « Énergie et après-mine » en ce qui concerne les travaux liés à la qualité de l'air, réalisés dans le cadre du laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) et dont la direction est assurée par l'Ineris. La SCSP provenant du programme 174 s'élevait en 2023 à 3,4 millions d'euros ;

- en outre, pour cofinancer ses activités de recherche, l'Ineris perçoit une subvention au titre du programme 190 (6,3 millions d'euros en 2023, qui cofinancent environ 50 % de la recherche de l'Ineris).

Pour la dernière année consolidée, en 2022, le budget total de l'Ineris s'élevait à 74,7 millions d'euros, dont 39 % venait de la SCSP prévue au programme 181.

L'activité de l'Ineris se répartit entre ses différentes missions : pour un quart, l'Ineris conduit et participe à des travaux de recherche, pour un autre quart, il fournit des prestations à des entreprises et propose des services de certification et pour la moitié restante, il exerce sa mission d'appui aux politiques publiques.

La subvention de l'Ineris inscrite dans le programme 181 s'élève dans le PLF pour 2024 à 32,1 millions d'euros (en AE et en CP). Ce montant représente une hausse de 2 millions d'euros par rapport aux montants prévus en LFI pour 2023. Cette augmentation est justifiée notamment par la prise en compte de l'inflation qui a rehaussé les coûts de production de l'Ineris.

Le plafond d'emplois exprimé en ETPT est augmenté de deux dans le projet de loi de finances pour 2024, pour atteindre 489 ETPT.

Ces augmentations du plafond d'emplois et de la SCSP répondent à une demande forte de l'établissement afin d'être en mesure de continuer à réaliser ses missions d'appui aux pouvoirs publics dans un contexte d'augmentation des besoins d'expertise en matière de risques technologiques, en lien notamment avec la transition énergétique et la transition numérique et les préoccupations croissantes en matière de santé environnementale.

En parallèle, le niveau important de trésorerie de l'institut observé fin 2022 a conduit le ministère de tutelle à prélever 11 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Ineris en 2023 (par diminution du même montant de la SCSP du programme 181 versée en 2023).

2. Le dispositif de contrôle des installations nucléaires

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

Les moyens budgétaires de l'ASN sont répartis sur différents programmes de politiques publiques :

- l'action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 porte les effectifs et les crédits de personnel de l'ASN ainsi que les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention engagées au titre de la réalisation des cinq missions fondamentales de l'autorité : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle des installations nucléaires, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence ;

- un certain nombre de charges relatives au fonctionnement sont intégrées dans les programmes support des ministères économiques et financiers (programme 218), du ministère de la transition écologique (programme 217) et du Secrétariat général du Gouvernement (programme 354 « Administration territoriale de l'État ») ;

Par ailleurs, l'ASN est consultée par le Gouvernement sur la part de la subvention provenant du budget de l'État versée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et inscrite à l'action 11 du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » dans la mesure où l'IRSN remplit une mission d'appui technique auprès de l'ASN ⁽¹⁾. La

(1) Comme en dispose l'article L. 592-46 du code de l'environnement : « Pour la réalisation de ses missions, l'Autorité de sûreté nucléaire a recours à l'appui technique, sous la forme d'activités d'expertise soutenues par des activités de recherche, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Elle oriente la programmation stratégique relative à cet appui technique ». L'ASN a recours de manière quasi-exclusive à l'expertise de l'IRSN et cette collaboration est encadrée par plusieurs documents : une convention quinquennale, une convention relative à la mise à disposition d'agents de l'IRSN à l'ASN, plusieurs documents cadre et un protocole annuel.

part de la subvention de l'État à l'IRSN consacrée au financement de l'appui technique apporté à l'ASN ne constitue qu'environ la moitié du budget consacré à cet appui technique (dans le PLF pour 2024, cette part représentait 45,12 millions d'euros, et dans le PLF pour 2023 43,67 millions d'euros). L'autre partie des moyens d'expertise de l'ASN provient de la contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base au bénéfice de l'IRSN.

Les moyens budgétaires de l'ASN prévus au titre de l'action 09 du programme 181 s'élèvent à **70,30 millions d'euros en AE et à 74,99 millions d'euros en CP** dans le PLF pour 2024, en hausse de respectivement 5 % et 4,70 % par rapport à la LFI pour 2023.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent la majeure partie des crédits de l'action 09, puisqu'elles s'élèvent à **57,04 millions d'euros pour 2024. Elles augmentent de 3,25 millions d'euros, soit 6,04 % par rapport à la LFI pour 2023.**

Pour 2024, la hausse de 13 ETPT du plafond d'emplois s'explique par une augmentation de 5 ETPT, par l'impact du schéma d'emplois de 2023 sur 2024 qui ajoute 2 ETPT et par l'intégration dans le plafond d'emplois de 6 ETPT correspondant à des personnels travaillant à l'ASN et anciennement rémunérés par le Commissariat à l'énergie atomique et l'IRSN, auxquels l'ASN versait une subvention. Le plafond d'emplois inscrit dans le projet de loi de finances s'élève donc à 470 ETPT.

Un besoin accru en personnel et des enjeux nouveaux

L'ASN fait face à un accroissement de son activité pour plusieurs raisons :

- le démarrage du programme de construction des nouveaux réacteurs nucléaires, acté par le Président de la République et par le vote de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes. La gestion de ces constructions en termes de sûreté nucléaire s'inscrit dans le cadre habituel des procédures mises en œuvre par l'autorité ;
- l'encouragement apporté au programme de développement de petits réacteurs modulaires (dits SMR en anglais) qui nécessite l'instruction de dossiers pour des projets présentant des technologies nouvelles. À cette fin, l'ASN a créé un nouveau service, la Mission des réacteurs innovants (MRI) ;
- un accroissement des contrôles sur le parc existant de réacteurs en raison des problèmes de corrosion sous contrainte. Selon le président de l'ASN, les opérations de contrôle et de remise en état des installations vont être étendues à tous les réacteurs du parc ;
- la poursuite du programme des 4^e visites décennales des réacteurs pour autoriser leur fonctionnement au-delà de 40 ans et des études prospectives pour envisager le fonctionnement du parc existant au-delà de 50 ans ou de 60 ans ;
- les conséquences du changement climatique sur la sûreté des centrales qui nécessitent une meilleure prise en compte des risques liés et une réflexion sur le fonctionnement des réacteurs en termes de prélèvement sur la ressource en eau et sur les rejets radioactifs, chimiques et thermiques. La Cour des comptes a remis en mars 2023 à la commission des finances du Sénat un rapport sur l'adaptation au changement climatique du parc électronucléaire. Elle y recommande notamment de veiller à ce que l'ASN et l'IRSN disposent des compétences et des moyens humains nécessaires à l'anticipation et à la prise en compte des questions liées à l'adaptation du parc électronucléaire.

L'ASN, lors de son audition par le rapporteur pour avis, a indiqué avoir réexaminé ses besoins en effectifs à la lumière de ces nouveaux besoins. L'autorité a ainsi demandé, pour la période 2024-2027, la création de 29 équivalents temps plein (ETP) (12 en 2024, 5 en 2025, 6 en 2026, 6 en 2027). Cette demande n'a pas été satisfaite. A priori, seuls 15 ETP seront accordés d'ici à 2026.

Alors que les missions de l'ASN sont amenées à s'accroître, le rapporteur pour avis regrette que seuls 15 ETP lui aient été accordés sur la période 2024-2026.

3. La prévention des risques naturels et hydrauliques

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

● L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » concerne la connaissance, la surveillance, l'information du public, la sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que la préparation à la gestion de crise. **Cette action dispose**

dans le PLF pour 2024 d'un budget de 37,5 millions d'euros en AE et 37,80 millions d'euros en CP, en légère hausse de 0,80 % par rapport à la LFI pour 2023.

Cette politique s'articule autour de plusieurs leviers d'action complémentaires : l'amélioration de la connaissance des risques, la prévention des crues et des inondations grâce à des dispositifs comme Vigicrues et Vigicrues flash, l'information du public et le développement de la culture du risque, l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRN) et la promotion auprès des collectivités territoriales d'actions de réduction des risques. Le renforcement de la sécurité des ouvrages hydrauliques fait également partie de la politique de prévention des risques naturels.

- L'action 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs », qui regroupe depuis 2021 les crédits du fonds Barnier, est dotée de 205 millions d'euros en AE et de 200 millions d'euros en CP dans le PLF pour 2024. Les montants sont constants par rapport à la LFI pour 2023. Néanmoins, les crédits finançant les dépenses d'investissement diminuent de 10,5 millions d'euros en AE et 9,55 millions d'euros en CP par rapport à 2023. Ce mouvement est principalement lié aux dépenses d'entretien des digues domaniales qui seront transférées aux collectivités fin janvier 2024 en application de la loi de 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Les travaux domaniaux (comptabilisés sur le titre 5) seront donc dorénavant comptabilisés dans la catégorie « Transferts aux collectivités territoriales » au sein du fonds Barnier.

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

4. La prévention des risques liés aux anciens sites miniers

Au titre de l'action 11 « Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites », le PLF pour 2024 a prévu une dotation de **42,07 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, en hausse de 0,8 million d'euros par rapport à la LFI 2023.

L'action 11 a pour but d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement après la disparition des exploitations minières. Pour cela, l'État s'appuie notamment sur :

- le groupement d'intérêt public Geoderis, créé par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Ineris pour évaluer les risques présentés par les anciennes exploitations minières. 6,5 millions d'euros financent le GIP Geoderis. Cette somme est stable par rapport à la LFI pour 2023 ;

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

Les activités du DPSM ont été étendues au fil des années, au fur et à mesure de l'arrêt des travaux miniers. Depuis 2017 et jusqu'à l'horizon 2025 environ, de nouvelles surveillances lui ont été ou seront transférées, du fait de la fin des concessions dites « perpétuelles ». Cet accroissement de la charge et l'augmentation des coûts de l'énergie se traduisent par une revalorisation progressive de la subvention pour charges de service public de l'opérateur, qui est ainsi portée à 25 millions d'euros pour 2024, alors qu'elle était de 24,2 millions dans le PLF pour 2023.

D'une façon générale, le rapporteur pour avis s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait à rassembler les activités de ces différents organismes entrant dans le champ de la prévention des risques autour d'une politique mieux définie et de moyens opérationnels ambitieux dans le contexte à venir de la transition écologique.

D. UNE NOUVELLE HAUSSE DU BUDGET DE L'AGENCE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'Agence de la transition écologique (Ademe) joue un rôle à part dans le programme 181 puisque la prévention des risques ne constitue pas sa première mission. Acteur essentiel de la transition énergétique et écologique, l'agence soutient le développement des énergies renouvelables et des économies d'énergie, notamment par l'intermédiaire du fonds chaleur, et celui de l'économie circulaire grâce au fonds pour l'économie circulaire.

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire puis la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, ont conforté plusieurs actions engagées par l'agence, qui est amenée à apporter un soutien croissant aux collectivités territoriales (extension des consignes de tri des emballages, harmonisation des modalités de tri des déchets, gestion des déchets organiques), aux acteurs économiques (travaux sur l'indice de réparabilité et de durabilité des produits, analyse de leur stratégie en matière d'usage du plastique) et aux consommateurs (affichage environnemental, campagne sur l'allongement de la durée de vie des produits). La loi du 10 février 2020 a également confié à l'agence une nouvelle mission dédiée au suivi des filières de responsabilité élargie du producteur (REP).

Les recettes de l'agence sont constituées de ressources budgétaires, issues de la loi de finances et qui prennent la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP), de ressources propres (ventes de biens et services : formations, colloques, éditions, et produits divers de gestion) et de recettes fléchées, liées à des conventions partenariales avec des tiers financeurs, pour lesquelles

l'Ademe reçoit des fonds et les redistribue sous forme de subventions individualisées.

Le financement apporté par l'État à l'Ademe provient pour une part importante de la SCSP inscrite à l'action 12 du programme 181. Cette subvention s'élève, dans le PLF pour 2024, à **879 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 25,6 % par rapport à la LFI pour 2023.**

L'Ademe prévoit 1 149 millions d'euros de recettes en 2024, très majoritairement issues de la SCSP présentée ci-dessus (à hauteur de 839 millions d'euros nets de réserve), complétées des versements suivants de l'État enregistrés en comptabilité budgétaire :

(en millions d'euros)

Financements fléchés	Prévision 2023	Budget 2024
Dotations liées au plan de relance	17,5	173,1
Fonds vert	27,5	37,4
Destination France	14,0	1,4
Mobilité lourde électrique	60,0	-
Ide recharge de véhicules électriques pour stations-services indépendantes	2,5	7,5
Total	121,5	219,4

Source : éléments de réponse remis au rapporteur pour avis par l'Ademe.

L'augmentation de la SCSP prévue pour 2024 permettra d'augmenter le budget incitatif du fonds chaleur. Ce budget qui s'établissait initialement à 520 millions d'euros puis à 595 millions d'euros dans le projet de budget rectificatif pour 2023 est porté à 820 millions d'euros pour 2024. Comme le fait remarquer l'agence dans les réponses transmises au rapporteur pour avis, la dotation du fonds chaleur, en hausse depuis plusieurs années, reste cependant insuffisante pour atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie qui nécessiteraient une hausse du budget du fonds chaleur de l'ordre de + 200 millions d'euros par an au cours des cinq prochaines années ⁽¹⁾.

Concernant plus spécifiquement la réduction des pollutions, l'Ademe poursuivra en 2024 la mise en œuvre du fonds pour la résorption des décharges littorales présentant un risque de relargage de déchets en mer. La résorption de 55 décharges en bord de mer devrait être réalisée dans les dix prochaines années sous la responsabilité des collectivités territoriales avec une aide financière de l'Ademe. Une programmation pluriannuelle des différentes étapes (diagnostics et

(1) Créé en décembre 2008, le fonds chaleur a été mis en place en application de l'article 19 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement afin de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables. Le fonds chaleur soutient le développement de l'utilisation de la biomasse (sylvicole, agricole, biogaz...), de la géothermie (en utilisation directe ou par le biais de pompes à chaleur), des pompes à chaleur, du solaire thermique, des énergies de récupération, ainsi que le développement des réseaux de chaleur utilisant ces énergies. Les secteurs concernés sont l'habitat collectif, le tertiaire, l'agriculture et l'industrie.

études et travaux) a été réalisée pour les décharges identifiées ; elle conduit à une prévision budgétaire de l'ordre de 26 millions d'euros en 2024.

L'Ademe bénéficie en outre, en tant qu'opérateur, de dotations au titre du plan d'investissements appelé France 2030 et lancé en octobre 2021, pour un budget d'environ 8,2 milliards d'euros sur une durée de cinq ans, dont une grande partie des AE a déjà été notifiée à l'agence. En 2024, l'Ademe devrait recevoir 803 millions d'euros au titre de France 2030, et 128 millions d'euros au titre du fonds de décarbonation de l'industrie.

À travers la mise en œuvre de ce plan, l'Ademe bénéficie d'un champ d'action particulièrement large, qui regroupe sept thématiques : l'hydrogène, le recyclage et la recyclabilité, les carburants durables et les produits biosourcés, la décarbonation des mobilités, les technologies avancées des systèmes énergétiques, la ville durable et la forêt.

Concernant le personnel, pour 2024, les effectifs sous plafond de l'agence sont **renforcés de plus de 10 %** par rapport à 2023 :

	LFI 2023	BR2 2023	PLF 2024
Plafond ETPT	966	969	1 069
<i>Évolution par rapport à la LFI 2023 :</i>		+2 ETPT sur la thématique mobilité + 1 mise à disposition	+99 ETPT + 1 mise à disposition

Source : éléments de réponse remis au rapporteur par l'Ademe.

Le plafond d'emplois 2024 de l'Ademe est relevé de 103 ETPT par rapport au plafond voté en LFI pour 2023 (99 ETPT supplémentaires inscrits au PLF pour 2024, 2 transferts de personnels actuellement mis à disposition de l'Ademe par le ministère de la transition écologique, et 2 renforts pour la redéfinition de la politique incitative à l'acquisition de véhicule électrique). Ces moyens humains permettent notamment de prendre en charge la hausse du fonds chaleur (et donc du nombre de dossiers à gérer) et la pérennisation d'interimaires pour France 2030.

II. LA GESTION ET LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS DANS LES ANTILLES

A. DES TERRITOIRES PARTICULIÈREMENT EXPOSÉS AUX RISQUES NATURELS

1. Les Antilles : une zone géographique particulièrement à risque

Les départements et régions d'outre-mer que constituent les collectivités de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique, et les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont des territoires qui, en raison de leur situation

géographique, sont particulièrement exposés à des risques naturels majeurs. Il s'agit à la fois de risques naturels qui existent également dans l'Hexagone et dans les autres territoires d'outre-mer, et dont l'intensité n'est pas moindre dans les Antilles, comme le risque de submersion marine ou le risque de glissements de terrain, mais également de risques spécifiques comme le risque cyclonique et les risques volcaniques et sismiques.

Le risque cyclonique est saisonnier mais important en raison de la localisation des territoires insulaires dans les Caraïbes, les cyclones se formant dans l'océan Atlantique et remontant vers le continent américain en passant par les Antilles. Les îles de la Guadeloupe et de la Martinique, comme Saint-Martin et Saint-Barthélemy, se trouvent à proximité d'une faille de subduction entre la plaque nord-américaine et la plaque caraïbe qui provoque une activité sismique importante. Tant le territoire de la Guadeloupe avec la Soufrière que le territoire de la Martinique avec la Montagne Pelée sont soumis au risque volcanique, avec des volcans relativement jeunes, de nature explosive et toujours considérés comme actifs.

L'ouragan Irma qui a eu des conséquences dramatiques à Saint-Martin et Saint-Barthélemy en 2017 a rappelé la capacité destructrice de tels événements climatiques et la nécessité de s'y préparer. Plus récemment, en septembre 2022, la tempête tropicale Fiona a causé d'importants dégâts en Guadeloupe.

Les informations présentées dans le présent rapport ont été réunies grâce à des auditions réalisées et des rencontres ayant eu lieu sur place en Martinique en septembre 2023, ainsi que grâce à des auditions conduites à Paris.

Il est important de rappeler que la prévention des risques naturels en termes de politiques publiques et d'architecture budgétaire n'inclut pas le phénomène d'érosion du littoral et de recul du trait de côte, qui est considéré comme prévisible et ne mettant pas soudainement en danger des vies humaines ou des infrastructures. La Martinique et la Guadeloupe sont tout autant touchées que dans l'Hexagone par ce phénomène et un certain nombre de communes ont été inscrites sur l'arrêté n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, pris sur le fondement de la loi « climat et résilience ». Mais les enjeux liés à ce risque sont accrus en raison de l'insularité de ces territoires. C'est pourquoi le rapporteur pour avis insiste sur l'intérêt qu'il y aurait à se doter d'un fonds d'érosion côtière permettant de répondre plus efficacement à ce type de risque présent en France hexagonale comme dans les îles éloignées de celle-ci.

2. Les acteurs publics de la prévention des risques en Martinique et en Guadeloupe

La politique de gestion des risques mise en œuvre par l'État repose sur les mêmes outils que dans l'Hexagone, notamment à travers l'élaboration des plans

prévention des risques naturels (PPRN), l'utilisation d'outils de prévision du risque d'inondation et de veille hydrologique, et en matière de sécurité civile, d'élaboration des plans Orsec pour la gestion des secours en cas de crise. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont de plus en plus sollicités, comme dans l'Hexagone, avec l'élaboration des programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI), mais aussi, et depuis plus longtemps, avec l'élaboration des plans communaux de sauvegarde. La collectivité territoriale de Martinique ainsi que la région et le département de la Guadeloupe sont également des acteurs importants de la prévention des risques.

Les politiques d'aménagement du territoire et de construction ont, dans les Antilles, un rôle particulièrement important à jouer dans la promotion du respect des normes parasismiques et dans l'intégration des risques naturels et de leurs conséquences. En effet, les différents aléas peuvent survenir sur des territoires relativement petits et densément peuplés, dans lesquels une grande partie de la population habite à proximité du littoral et dans lesquels les espaces disponibles pour l'aménagement sont de plus en plus rares ⁽¹⁾. Il paraît donc important de penser la localisation des habitations et des activités économiques à l'aune des risques naturels.

Le rapporteur pour avis considère, surtout dans des territoires où les risques majeurs sont multiples et parfois concomitants (séismes, glissements de terrains, lahars, submersions marines et inondations, tsunamis, recul du trait de côte...), qu'il est nécessaire de penser l'ensemble de ces outils sectoriels et de cette politique de gestion des risques de façon mutualisée et globale, impliquant aussi les associations environnementales pour intensifier la culture du risque.

Avant de reposer sur des outils de prévention et de gestion, la politique de prévention des risques naturels repose sur une connaissance approfondie des phénomènes climatiques et naturels. Cette connaissance a tout autant été développée dans l'Hexagone qu'en outre-mer, mais certains aléas, parce qu'ils sont spécifiques aux outre-mer demandent un investissement et des moyens financiers supplémentaires. Plusieurs acteurs, outre les services de l'État, ont un rôle clef et institutionnel en termes de connaissances et de prévision : Météo-France qui a une direction interrégionale pour les îles des Antilles et la Guyane et qui constitue le premier niveau d'alerte en cas de risque cyclonique, de houle et de vague submersion, comme en cas de tsunami, et les observatoires de volcanologie et de sismologie de Martinique (OVSM) et de Guadeloupe (OVSG), organiquement rattachés à l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP) et qui sont les seuls organismes habilités à réaliser une surveillance de l'activité sismique et volcanique dans les Antilles ⁽²⁾.

(1) La Martinique fait 1 128 km² pour 361 200 habitants en 2020, et la Guadeloupe 1 628 km² pour 380 600 habitants, également en 2020.

(2) En France hexagonale, c'est le Commissariat à l'énergie atomique qui réalise la surveillance de l'activité sismique.

Météo-France dans les Antilles

La direction interrégionale Antilles-Guyane (Dirag) dont le siège se situe à Fort-de-France en Martinique existe sous cette forme depuis 1994. Elle comprend actuellement 90 personnes réparties entre la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane. Cette direction a un rôle de prévision météorologique pour les Caraïbes.

Les phénomènes surveillés et qui font l'objet d'un système d'alerte dit de vigilance, avec différents niveaux et un code couleur, sont :

- les cyclones : le dispositif de vigilance cyclone, sous la responsabilité du préfet, répond à une logique chronologique, en fonction de l'approche et de l'imminence de l'épisode cyclonique, avec une anticipation possible jusqu'à 72 heures. La Dirag est en lien avec le *National Hurricane Center* de Miami qui est le centre le plus avancé en termes de prévision et d'alerte du risque cyclonique ;
- les événements météorologiques dangereux : trois paramètres sont surveillés à travers le dispositif de vigilance météorologique paramétrique : les fortes pluies ou orages, les vents forts et les vagues-submersion ;
- les tsunamis : la Dirag constitue le point focal « tsunami » pour la retransmission de l'alerte du Satcar (Système d'alerte tsunami dans la Caraïbe). Les bureaux de Météo-France en Martinique et en Guadeloupe font chacun partie des deux structures, avec les préfectures, recevant l'alerte tsunami et devant confirmer sa réception.

La Dirag participe à la cellule de veille hydrologique sous l'autorité fonctionnelle et hiérarchique de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) pour la prévision des crues.

La Dirag assure une surveillance en continu grâce à des prévisionnistes présents 24 heures sur 24 en Martinique. Elle dispose de différents moyens : les observations satellitaires, un réseau de stations automatiques terrestres assurant des mesures de pluie, de vent et de pression atmosphérique, un réseau de trois houlographes en mer et un radar de précipitations.

La Dirag contribue également à la lutte contre les feux de végétation. Il s'agit d'une assistance structurée depuis 2015 en Guyane à travers un appui opérationnel aux autorités. L'occurrence des feux est plus faible en Guadeloupe et en Martinique mais Météo-France contribue à la veille sur le sujet, en particulier dans le contexte du changement climatique.

La direction s'est également vue confier un rôle de prévision de l'échouement des sargasses sur les côtes de l'île en Martinique. Pour cela, elle utilise des systèmes de prévision de dérive comme pour la pollution chimique en mer.

D'autres opérateurs se voient confier des missions importantes, comme le Cerema et le BRGM. Ces organismes se voient confier régulièrement l'élaboration et la révision de cartes d'aléas pour caractériser un risque spécifique à un niveau de détail permettant ensuite de définir le zonage réglementaire acté dans les PPRN.

La mise à jour de l'évaluation de l'aléa est très importante et première dans le processus de prévention des risques et dans l'élaboration des outils réglementaires. Comme l'a expliqué la Deal de Martinique, les PPRN actuellement en vigueur se fondent sur des cartes d'aléas datant de fin 2004. Pour actualiser ces

cartes et ouvrir le processus de révision des PPRN, des partenariats ont été établis avec des établissements publics et des acteurs privés.

La révision des aléas submersion marine (intégrant la houle), glissement de terrain et volcanisme a été confiée au BRGM. La révision de l'aléa inondation a été confiée, au terme d'un appel d'offres, à plusieurs bureaux d'études qui travailleront de manière coordonnée. Les failles actives et la liquéfaction seront confirmées par le BRGM après finalisation de la révision de l'aléa glissement de terrain. L'aléa érosion sera quant à lui traité en dehors des PPRN, comme le prévoit la loi « climat et résilience ». L'aléa sismique ne fait pas l'objet d'un réexamen à l'échelle globale de la Martinique, toujours classé en zone 5 dans le cadre du zonage sismique établi pour l'ensemble de la France (*cf. ci-dessous*).

3. Des moyens financiers stables mais qui pourraient être renforcés

En termes de moyens financiers, la prévention des risques en Martinique et en Guadeloupe repose sur des crédits du programme 181, notamment du fonds Barnier, mais aussi sur des crédits d'autres programmes, comme le programme 159 qui contient la subvention pour charges de service public de Météo-France et celle du Cerema, le programme 113 pour le Conservatoire du littoral, le programme 190 qui finance des organismes de recherche, ou encore sur le budget d'intervention des offices de l'eau, *etc.*

Au sein du programme 181, la prévention des risques naturels en outre-mer repose donc sur des crédits des actions 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » et 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs ». La coordination et la mise en œuvre de cette politique s'appuient également sur la mission d'appui aux politiques publiques de prévention des risques majeurs outre-mer (Maprom), créée par le décret du 30 juin 2021, et sur la déléguée interministérielle à la prévention des risques majeurs outre-mer, placée auprès du délégué aux risques majeurs ⁽¹⁾.

Le fonds Barnier finance un nombre important d'actions en matière de réduction de la vulnérabilité de la population et des bâtiments et d'actions visant à améliorer la connaissance des risques. Il contient notamment les crédits mobilisables dans le cadre des plans Séisme Antilles (*cf. ci-dessous*).

La répartition des crédits du fonds Barnier attribués aux différents territoires d'outre-mer a évolué depuis la budgétisation du fonds en 2021. Le tableau ci-après présente dans les colonnes relatives aux crédits de paiement les sommes réellement décaissées.

(1) Cette mission prend la suite de la direction interministérielle aux risques naturels majeurs en outre-mer créée en 2019 puis dissoute.

Tous aléas (en millions d'euros)	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022	AE 2023 engagées (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} septembre)	CP 2023 consommés (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} septembre)
Guadeloupe	18,98	6,81	32,06	9,64	12,70	11,88
Guyane	0,77	0,83	0,22	0,35	0,54	0,20
Martinique	21,22	9,74	9,97	9,84	4,60	1,49
Mayotte	0,77	1,17	2,27	1,23	3,69	2,16
La Réunion	2,22	2,65	1,80	2,44	2,30	3,88
Saint-Pierre- et Miquelon	0	0	0,10	0,02	0,03	0,01
Total OM	44,95	21,21	46,41	23,52	23,85	19,62

Source : données fournies au rapporteur par la MAPROM

Ainsi, en 2022, 46,41 millions d'euros étaient engagés et 23,5 millions d'euros ont été décaissés pour les Drom et Saint-Pierre et Miquelon (mais pas pour les territoires du Pacifique qui ne sont pas éligibles). Sur les 46 millions, 36 millions d'euros étaient consacrés au risque sismique à travers le plan Séisme Antilles via le fonds Barnier.

Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », peut également financer des actions en matière de prévention des risques. Le fonds vert prévoit dans son axe 2 plusieurs mesures destinées à faciliter l'adaptation des territoires au changement climatique. Il permet notamment le financement des travaux de réduction de la vulnérabilité des bâtiments publics ou des logements sociaux aux vents cycloniques et le financement d'actions de prévention des inondations en venant compléter les financements du fonds Barnier dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou compléter le produit de la taxe dite Gemapi pour la gestion et l'entretien des systèmes d'endiguement destinés à protéger les populations contre les inondations ⁽¹⁾. Comme l'ont fait remarquer les préfetures de Guadeloupe et de Martinique, les projets présentés en 2023 et pouvant être financés dépassaient les financements disponibles, mais une augmentation de l'enveloppe du fonds vert destinée aux outre-mer n'est pas envisagée pour 2024.

La question des effectifs est une question centrale dans l'appréhension et la gestion des risques. Dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, selon la Maprom, 62,1 équivalents temps plein sont consacrés spécifiquement à la gestion des risques naturels au sein des services déconcentrés de l'État, dont 30 au sein des cellules de veille hydrologique qui surveillent les cours d'eau pour prévenir les risques de crue.

(1) Les territoires éligibles au fonds vert sont les départements et régions d'outre-mer ainsi que Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Le Cerema, dans sa nouvelle direction outre-mer, emploie désormais 13 personnes (sur un effectif total de 2 500 personnes). Le BRGM est depuis longtemps implanté dans l'ensemble des outre-mer (à l'exception de la Polynésie française) et emploie dix personnes en Martinique. L'ensemble des services de Météo-France dans les Antilles emploie 90 personnes (*cf.* ci-dessus). L'OVSM, que le rapporteur pour avis a pu visiter lors de son déplacement, emploie 13 personnes. S'il y a eu un renforcement des effectifs au cours des dernières années, l'ensemble des personnes auditionnées reconnaît que des effectifs supplémentaires seraient utiles pour répondre aux demandes des collectivités territoriales, pour évaluer de nouveaux risques et pouvoir accroître leur participation à des programmes de recherche.

B. LA MOBILISATION DE POLITIQUES ET D'OUTILS SPÉCIFIQUES

1. La politique de gestion du risque sismique

Le risque sismique est le seul risque qui, en l'état des observations et des connaissances scientifiques, n'est pas prévisible. Les territoires des Antilles sont situés en zone de sismicité 5 (la plus forte existante en France). C'est ce zonage qui permet de connaître les normes parasismiques s'appliquant à l'ensemble des bâtiments considérés comme à risque normal ⁽¹⁾. En zone 5, de nombreuses règles doivent être respectées d'une part, sur le bâti existant et d'autre part, pour les constructions neuves, les obligations étant différenciées selon la catégorie du bâtiment. Les règles de construction parasismique font, depuis octobre 2010, référence à l'Eurocode 8, norme issue d'un consensus européen et relative au calcul de la résistance au séisme des structures.

Il n'existe ni en Martinique, ni en Guadeloupe de plan de prévention du risque sismique à l'échelle communale. Le risque sismique est intégré dans les plans de prévention des risques naturels dits multirisques. Il fait néanmoins l'objet d'une attention particulière, la plupart des constructions ne paraissant pas pouvoir résister aujourd'hui à un séisme de forte magnitude sans mettre en danger les vies humaines. En l'état actuel du bâti, un séisme de magnitude 7 ou 8 pourrait faire des dizaines de milliers de victimes sur chacune des îles.

Pour sanctuariser des moyens et impulser une politique de prévention du risque adaptée, un premier plan Séisme Antilles (PSA) a été adopté en 2007. Il visait réduire d'ici à 2037 la vulnérabilité et à mettre le bâti aux normes parasismiques. Fin 2019, un bilan a été tiré des deux premiers plans. Celui-ci montre que sur la globalité du programme, les dépenses de travaux s'élèvent à plus de 562 millions d'euros pour la Martinique et près de 491 millions d'euros pour la Guadeloupe, soit plus d'un milliard d'euros investis lors des deux premières phases du plan en comptant les financements apportés par les partenaires que sont l'État *via* d'autres

(1) les ouvrages « à risque normal » regroupent les bâtiments, équipements et installations pour lesquels les conséquences d'un séisme demeurent circonscrites à leurs occupants et à leur voisinage immédiat.

programmes, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et le Fonds européen de développement régional (Feder).

Un troisième plan Séisme Antilles a été élaboré pour la période 2021-2027. L'engagement financier prévu pour cette période est d'environ un milliard d'euros, dont 50 % seront apportés par le fonds Barnier. Le reste des financements provient des fonds structurels européens (essentiellement le Feder), des fonds des ministères concernés et de l'engagement des collectivités. La Caisse des dépôts et l'Agence française de développement (AFD) s'inscrivent également dans le 3^e PSA comme nouveaux organismes pouvant accorder des prêts.

En complément, 50 millions d'euros du plan de relance se sont ajoutés au troisième PSA pour la mise aux normes parasismiques du bâti des centres hospitaliers et des bâtiments stratégiques en termes de gestion de risque et de sécurité des personnes. Des changements sont intervenus depuis 2019 dans les actions prises en charge par le fonds Barnier et dans les taux de prise en charge (*cf.* ci-dessous). Les actions finançables ont été élargies à celles qui concernent la réduction de la vulnérabilité des habitations des particuliers.

Les objectifs et les travaux financés dans le cadre du 3^e plan Séisme Antille

- Le confortement des bâtiments scolaires : les travaux sont pris en charge à 60 % par le fonds Barnier ;
- Le confortement des hôpitaux ;
- Le confortement des services d'incendie et de secours avec une prise en charge à 50 % par le fonds Barnier ;
- Le confortement des bâtiments de l'État utiles à la gestion de crise avec une prise en charge à 50 % par le fonds Barnier ;
- La rénovation du parc de logements sociaux avec une prise en charge à 35 % par le fonds Barnier ;
- Le soutien à la rénovation du bâti privé qui est un nouvel axe du 3^e PSA : la prise en charge par le fonds Barnier est de 50 % pour les études de diagnostic de la vulnérabilité des biens, 80 % pour les travaux sur les biens à usage d'habitation ou mixte et 20 % pour les travaux sur les biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles.

Un des objectifs de ces plans successifs est de renforcer la résilience du bâti des écoles qui doivent pouvoir protéger les élèves mais aussi servir d'établissement refuge en cas de séisme ou d'évacuation de la population pour d'autres raisons. Les personnes auditionnées ont toutes souligné qu'un grand nombre d'écoles n'étaient pas encore aux normes. D'après le bilan tiré en 2019 des deux premiers PSA, 41 écoles de Martinique (sur 177), 6 collèges et 6 lycées avaient été ou allaient être confortés ; il en était de même pour 42 écoles, 6 collèges et un lycée en Guadeloupe. Des objectifs ont été fixés pour le troisième PSA d'ici à 2027. Pour les écoles du premier degré, l'objectif est de 52 % des élèves scolarisés dans des écoles confortées en Martinique, soit 16 152 élèves, et 45 % des élèves en Guadeloupe, soit 18 026 élèves.

Les interlocuteurs rencontrés ont également insisté sur la nécessité de renforcer la résistance des infrastructures et des ouvrages d'art. Le déplacement du rapporteur pour avis a ainsi permis de mettre en lumière un problème lié au réseau de stockage et de distribution d'eau : la très grande majorité des châteaux d'eau de Martinique, c'est-à-dire 250 sur 255, ne sont pas aux normes parasismiques. Leur endommagement en cas de séisme pourrait générer à terme de graves problèmes sanitaires, comme l'exemple du séisme de 2011 à Haïti l'a montré, les maladies succédant au tremblement de terre ayant fait presque autant de morts que celui-ci en raison du manque d'eau et d'hygiène.

2. La politique de prévention et de gestion des glissements de terrain

Les glissements de terrain représentent un risque important dans les territoires de la Guadeloupe et de la Martinique du fait de la nature des sols, du relief et de la pluviométrie. Le gonflement en eau de sols argileux est particulièrement préjudiciable dans ces territoires et il est aggravé par un mauvais écoulement des eaux en surface. Ce risque est pris en compte de plusieurs manières. L'aléa fait l'objet d'une caractérisation géographique et le degré de risque est déterminé à l'échelle infra-communale afin de déterminer le zonage dans les PPRN qui permet de classer des terrains en zone rouge lorsqu'un risque spécifique est élevé et de rendre la zone inconstructible. Le risque de glissement de terrain peut aussi faire l'objet d'études plus transversales et les glissements de terrain avérés faire l'objet d'expertises. Le BRGM est l'opérateur de l'État le plus spécialisé dans ce domaine.

En 2020, la Martinique a été touchée par des glissements de terrain importants suite à de fortes pluies sur la commune de Sainte-Marie et d'autres communes situées dans le nord de l'île. S'ils n'ont fait aucune victime directe, de nombreuses maisons ont été endommagées et un certain nombre sont devenues inhabitables. Si dès les jours suivant la catastrophe, le BRGM a pu faire une première expertise du terrain et constater les dégâts, un long processus est toujours en cours depuis 2020 pour déterminer le devenir des maisons et pour aider sur le long terme les riverains relogés ou habitant toujours des maisons situées dans des zones à risque. Des difficultés successives se sont accumulées, comme l'ont expliqué les personnes à la tête du collectif des riverains de Sainte-Marie, à la fois en termes de relogement de personnes parfois âgées et ne voulant pas quitter leur logement et s'éloigner de leur famille, et en termes d'évaluation du risque et d'estimation du coût des travaux à réaliser sur les maisons. La Deal a dû mettre en place une instance de suivi avec les riverains et les communes afin d'informer les personnes concernées et de suivre la réalisation des études géotechniques. La Deal estime que la gestion de ces glissements de terrain dans son ensemble a coûté, *via* le fonds Barnier, 2,7 millions d'euros (au 16 juin 2023).

3. Renforcer les réseaux de surveillance

L'Institut de physique du globe de Paris (IPGP) est en charge de la surveillance des quatre volcans actifs français situés outre-mer, ainsi que de la

sismicité régionale et des risques potentiels associés de formation de tsunamis, à travers ses observatoires volcanologiques et sismologiques situés en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte. Cette surveillance est réalisée et enregistrée en continu par des capteurs de l'activité tellurique. Les informations sont analysées par les équipes des observatoires qui doivent également faire des observations de terrain pour voir si l'environnement externe peut informer sur l'activité volcanique potentielle. Or, comme l'a souligné le directeur adjoint de l'OVSM, le financement de l'IPGP est essentiellement un financement dédié à la recherche scientifique, dépendant majoritairement du budget du Centre national pour la recherche scientifique (CNRS). Cette organisation ne favorise pas nécessairement le renforcement de la surveillance et des moyens humains qui seraient nécessaires pour réaliser une surveillance permanente, dans un contexte où l'activité volcanique détectée en Martinique comme en Guadeloupe ne faiblit pas. Ainsi dans l'organisation actuelle, les personnels des observatoires ne peuvent être soumis à un système d'astreinte pour réaliser cette surveillance alors que celle-ci serait nécessaire lors de périodes critiques. Il conviendrait donc de créer une véritable « mission d'observation » au niveau national.

Une contribution au financement de certaines actions de surveillance menées par les observatoires est certes apportée par le programme 181, et des études ciblées sont conduites, comme par exemple une étude de magnétotellurie sur la Montagne Pelée confiée au BRGM du fait de l'intensification de l'activité sismique et du changement de dynamique de cette montagne. La direction générale de la prévention des risques indique de plus qu'elle finance l'IPGP dans sa mission d'amélioration de la connaissance des aléas volcan, séisme, tsunami, à hauteur de 350 000 euros pour la période 2023-2025. Le rapporteur pour avis estime, néanmoins, que des moyens financiers supplémentaires pourraient être apportés par le programme 181 afin de renforcer l'activité de surveillance mais aussi de recherche et de favoriser la participation des observatoires à des programmes de recherche nationaux ou régionaux.

C. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN DIFFICULTÉ POUR METTRE EN ŒUVRE LES DISPOSITIFS NATIONAUX

1. Le déploiement du plan Séisme Antilles

La nécessité de mettre aux normes parasismiques un grand nombre de bâtiments apparaît depuis longtemps comme primordial, tant en Martinique qu'en Guadeloupe. Renforcer la résistance du bâti en cas de séisme préoccupe l'État comme tous les niveaux de collectivités.

L'État a la maîtrise complète des bâtiments publics qui lui appartiennent et qu'il entend mettre aux normes et conforter. La priorité est d'abord de s'assurer de la résistance des bâtiments utiles aux secours et à la gestion de crise, résistance qui doit être totale, c'est-à-dire qui doit garantir la continuité dans le fonctionnement du bâtiment et la protection des personnes qui s'y trouvent. Depuis 2019, le soutien à

la réduction de la vulnérabilité du bâti public dans le cadre du plan Séisme Antilles intègre le bâti de l'État dédié à la gestion de crise et est soutenu à 50 % par le fonds Barnier. Dans ce cadre, en Martinique, des études et des travaux ont été menés pour conforter notamment la préfecture et les services de gendarmerie.

Pour tous les bâtiments publics qui appartiennent aux collectivités ou par exemple pour les bâtiments des services d'incendie et de secours, la mobilisation des moyens financiers nécessaires ne se fait pas aussi aisément. Le rapporteur pour avis a pu constater que les demandes de financement formulées par les communes qui n'ont pas nécessairement les moyens et la trésorerie pour engager des travaux de confortement des écoles sont complexes et doivent être faites auprès de différents financeurs. Dans le cadre du troisième PSA, les collectivités peuvent se tourner vers l'AFD pour obtenir des prêts bonifiés. Plusieurs représentants de collectivités en Martinique ont fait remarquer que l'AFD regardait la situation financière des communes sans prendre en compte les spécificités de la gestion publique et les difficultés financières d'un grand nombre de communes. Il manque donc parfois aux communes le cofinancement nécessaire pour accéder aux ressources du fonds Barnier et l'instruction des demandes s'interrompt de ce fait. Cela paraît dommageable dans la mesure où les montants, lorsqu'ils sont engagés, atteignent plusieurs millions d'euros ⁽¹⁾.

Cette difficulté s'insère dans une problématique plus générale de sous-consommation des crédits par rapport aux prévisions des plans Séisme Antilles successifs. La Deal de Martinique a confirmé au rapporteur pour avis que la priorité était toujours aujourd'hui un confortement de l'ensemble des écoles.

Pour essayer de remédier aux difficultés des communes à obtenir les financements, mais également à organiser la maîtrise d'ouvrage pour les travaux, il a été confié récemment à l'AFD un rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités ⁽²⁾. D'autres dispositifs existent pour aider les communes, comme celui mise en œuvre par la région Guadeloupe qui a mis en place une cellule d'appui technique pour les collectivités.

2. Les agences des cinquante pas géométriques et le devenir de la gestion de la zone littorale

La zone des cinquante pas géométriques (ZPG) fait partie du domaine public maritime de l'État ⁽³⁾. Les agences des cinquante pas ont été créées en 1996 pour aménager cette zone littorale et y régulariser les occupants sans titre. Pour les personnes occupant des constructions à usage d'habitation antérieures à 1995, un

(1) Dans l'ensemble, le confortement achevé de 25 écoles du premier degré en Martinique a mobilisé jusque fin 2019 48 millions d'euros.

(2) Cette action est budgétée dans l'action 09 du programme 123 relatif aux outre-mer.

(3) La zone domaniale dite des cinquante pas géométriques (ZPG) est une bande de terre de 81,20 mètres de largeur, bordant le littoral au-delà de la limite du rivage, dans les territoires d'outre-mer (La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane). Depuis la loi « littoral » de 1986, la ZPG relève du domaine public maritime (DPM) naturel de l'État. Les terrains y sont donc inaliénables, insaisissables et imprescriptibles.

déclassement des terrains construits a été autorisé et les personnes occupant ces habitations en sont devenues propriétaires. En 2021, la loi « climat et résilience » a disposé que les régularisations pouvaient concerner toutes les constructions antérieures à 2010 et que les agences des cinquante pas devront transférer le domaine public de la ZPG aux collectivités territoriales au plus tard le 1^{er} janvier 2025 puis disparaître le 1^{er} janvier 2031. Il revient à l'État, avant le 1^{er} janvier 2025, de définir à l'intérieur de la ZPG, les zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines (ZMGVH) ⁽¹⁾. Le but recherché, en définissant de telles zones, est d'y interdire la cession de constructions à usage professionnel ou à usage d'habitation à des personnes privées et à terme de reloger ces dernières ⁽²⁾.

À la suite de la définition des zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines, va être élaborée une stratégie locale de délocalisation et de transfert aux collectivités au sein de chaque territoire. Les parcelles naturelles continues seront confiées au Conservatoire du littoral et à l'Office national des forêts, tandis que les zones urbanisées ou dites à urbanisation diffuse seront transférées à la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) en Martinique et à la région en Guadeloupe.

Comme le rapporteur pour avis a pu le constater, la question du transfert de la ZPG aux collectivités territoriales en ce qui concerne les zones urbaines (à savoir toute l'emprise de la zone en dehors des parcelles dites naturelles) préoccupe les collectivités qui devront gérer la relocalisation des riverains ou d'activités économiques qui vont être situées dans des zones dites ZMGVH.

La question de la relocalisation des activités et des habitations se pose de manière plus générale en raison de l'érosion côtière, alors que 77 % des habitants de Martinique habitent à moins de 20 mètres au-dessus du niveau de la mer ⁽³⁾. Au-delà de la construction ou de l'installation d'ouvrages de protection, certaines zones côtières risquent de subir une montée du niveau de la mer combinée à l'érosion qui ne permettra plus aux habitants d'être en sécurité. Plusieurs communes de Martinique et de Guadeloupe réfléchissent depuis plusieurs années déjà à reloger certaines personnes et mettent en œuvre une politique concertée de relogement des habitants dans les hauteurs ou dans des zones plus éloignées du littoral. De telles opérations demandent l'assentiment de la population. Comme a pu le remarquer le rapporteur pour avis, mener de telles opérations au sein d'une population connaissant des difficultés financières et étant habituée à un certain type d'habitation n'est pas chose aisée.

(1) Le terme a été utilisé pour la première fois à l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Il apparaît sous une forme proche dans les articles du code de l'environnement du chapitre I^{er} du titre VI du livre V de la partie législative du code de l'environnement sur les « mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs ». Cette terminologie situe ces zones dans le champ d'intervention du fonds Barnier.

(2) Voir les articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques.

(3) Cette donnée est présentée dans le document de présentation de l'Observatoire de la dynamique du littoral martiniquais géré par le BRGM et la Deal.

3. L'accompagnement des collectivités

Tous les acteurs rencontrés ont indiqué que les communes et les EPCI constituaient des acteurs centraux de la politique de prévention des risques mais qu'ils manquaient souvent des moyens et des équipes d'ingénierie nécessaires, notamment pour la réalisation de travaux ou pour l'accès aux financements.

La plupart des communes de Martinique et de Guadeloupe, de par leur petite taille, ne peuvent pas compter sur des équipes étoffées d'ingénieurs et de techniciens. Au-delà des études et expertises techniques qui sont réalisées par des opérateurs de l'État, le manque de personnel suffisamment formé à la gestion des risques, pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage en cas de travaux ou pouvant mener les démarches pour obtenir les financements prévus, a été mis en avant comme un facteur limitant le déploiement des politiques publiques. Les collectivités de plus grande taille, à savoir la CTM et la région de Guadeloupe qui ont été auditionnées, ne font pas état de difficultés équivalentes ou dans des proportions aussi grandes.

Le manque de moyens en termes d'ingénierie et de compétences ne signifie pas pour autant un désintérêt des élus communaux et des agents publics pour la problématique des risques naturels, comme l'a montré la rencontre entre le rapporteur pour avis et des élus et fonctionnaires de huit communes du nord de la Martinique. Cependant, il semblerait nécessaire d'une part, d'encourager la montée en compétences et d'autre part, de renforcer la réflexion sur l'aménagement du territoire et la prise en compte des risques à une échelle territoriale qui dépasse le territoire communal.

Le rapporteur pour avis voudrait aussi insister sur la nécessité d'associer les collectivités territoriales aux réflexions d'ensemble sur la gestion des risques. Cette nécessité semble être intégrée par les services de l'État sur certains sujets mais moins sur d'autres. Ainsi, la procédure de révision des PPRN des communes de Martinique va être réalisée par la Deal en concertation avec les communes. De plus, comme l'a indiqué la direction au rapporteur pour avis, une proposition de méthodologie de révision des PPRN sera faite à l'occasion de la réunion de la commission départementale des risques naturels majeurs qui doit avoir lieu en novembre.

En ce qui concerne la gestion globale du risque sismique et volcanique, des critiques ont pu être émises et des pistes de réflexion ouvertes. Pour les communes entendues ou représentées lors du déplacement, il apparaît que les réflexions sur l'évacuation des populations des zones de danger et leur hébergement en cas de catastrophe ne sont pas assez abouties et sont menées par les services de l'État sans que les collectivités y soient suffisamment associées. Plusieurs personnes ont rappelé l'importance de jumeler des communes situées dans des zones à forts risques avec des communes plus protégées pouvant accueillir la population, comme de concevoir des bâtiments pouvant, si nécessaire, servir de lieu d'accueil ou de refuge dès la phase initiale de la construction.

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE SENSIBILISATION ET ACCULTURATION AUX RISQUES

Davantage de moyens devraient être consacrés à la sensibilisation de la population et l'apprentissage des bons réflexes. Ce constat est général. La prévention des risques est une question plus prégnante dans les territoires d'outre-mer, ces derniers étant plus vulnérables que dans l'Hexagone et en grande partie insulaires. Pour tous les acteurs rencontrés, ce n'est qu'en mettant en place des dispositifs de communication adaptés, des exercices grandeur nature et une réflexion sur les bonnes conduites à tenir en cas de catastrophe que les conséquences des catastrophes naturelles peuvent être réduites. Plusieurs personnes rencontrées regrettent que des efforts aient souvent été faits uniquement après, et donc en réaction à des catastrophes majeures.

Des journées de simulation sont régulièrement organisées en Guadeloupe et en Martinique, mais elles n'impliquent souvent que les administrations de l'État et les collectivités territoriales et leurs personnels, et pas la population générale. S'il est important de former les agents publics à la gestion de crise et à la coordination de l'action publique, comme aux gestes de premier secours, les comportements adoptés par toute la population sont ceux qui ont le plus de chance de réduire le nombre de victimes et de permettre une bonne gestion en cas de catastrophe

L'objectif des journées dites « Replik » organisées depuis quelques années en Martinique sous le contrôle de la Deal, de même que de la semaine dite « Sismik » organisée en Guadeloupe, est bien de sensibiliser la population grâce à des conférences, des ateliers et des exercices ou encore des programmes radio ou télé. S'il faut saluer ces initiatives, le rapporteur pour avis estime que ce volet des politiques publiques devrait être encore plus soutenu ⁽¹⁾.

Le rapporteur pour avis a rencontré M. Albéric Marcelin, président de l'Université populaire et de la prévention, association ayant son siège en Martinique. L'Université cherche à sensibiliser et former tous les citoyens sur la question des risques naturels et sur la gestion des catastrophes pour minimiser leurs conséquences. Elle regrette le faible soutien des pouvoirs publics et une quasi-absence de financement, et défend des dispositifs existants mais peu déployés comme les réserves communales de sécurité civile. Elle plaide aussi pour davantage de messages diffusés dans les médias ou pour la mise en place d'une météo régionale de l'activité sismique et davantage de transparence de la part de l'État.

La sensibilisation et l'acculturation au risque passent également par la promotion des normes parasismiques et de nouvelles techniques de construction auprès des architectes et des constructeurs. Les architectes réunis par le rapporteur pour avis, spécialistes de ces questions, ont mis en avant la nécessité d'investir dans la formation des architectes et des personnes responsables de la maîtrise d'ouvrage et de mobiliser les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Ils

(1) Il est à noter que depuis la mise en place des plans Séisme Antilles, un grand nombre d'actions de sensibilisation peuvent être financées sur les crédits du fonds Barnier.

ont mis en avant les techniques les plus avancées comme l'isolation par la base des bâtiments, qui permet aux bâtiments de ne pas du tout être déstabilisés par les secousses sismiques.

E. UNE RÉFLEXION PLUS GÉNÉRALE À MENER SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'adaptation au changement climatique, contrairement à la politique de prévention des risques naturels, ne fait pas l'objet d'un programme dédié dans le budget de l'État. De nombreuses actions des programmes y concourent indirectement, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la préservation des espaces naturels. Le fonds vert comme le nouveau plan France 2030 participent également au financement d'actions en faveur de la résilience des territoires et de la prévention des risques.

La question de la prise en compte des conséquences du changement climatique et de l'adaptation au changement climatique est une question qui doit donc traverser toutes les politiques publiques et faire l'objet de recherches scientifiques.

Plus précisément, dans le domaine des risques naturels, le changement climatique joue essentiellement comme un facteur d'aggravation des risques. Il semble expliquer la tendance à l'augmentation de l'intensité des aléas ou de leur fréquence et en conséquence des dégâts associés. Il favorise aussi la survenance de plusieurs aléas simultanément ou aggrave des aléas qui ne sont pas à l'origine liés au changement climatique.

En matière de recherche, Météo-France est engagée depuis 2016 dans le projet initié par le Feder appelé C3AF, pour « Changement climatique et conséquences sur les Antilles françaises », en collaboration avec le Centre national de recherches météorologiques et la direction des opérations pour la marine de Météo-France située à Toulouse, les universités des Antilles et de Montpellier, ainsi que le BRGM. Elle s'est intéressée en particulier aux projections futures d'activité cyclonique dans l'Atlantique et des houles associées, mais aussi à l'évolution du climat insulaire en Guadeloupe, en Martinique et dans les îles du Nord (Saint-Martin, Saint-Barthélemy) ⁽¹⁾.

Cela permet à Météo-France d'approfondir un travail prospectif sur les effets du changement climatique dans la zone caraïbe dans le but de déterminer l'évolution des précipitations, ou encore la montée du niveau de la mer. Les évolutions telles qu'anticipées en l'état des connaissances entraîneront probablement une diminution de la ressource en eau du fait de périodes de sécheresse plus longues ou intenses, auront des conséquences sur l'agriculture et sur la stabilité des sols, et conduiront à une aggravation du risque de submersion ou

(1) Au niveau international, les experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat estiment avec une confiance moyenne que les cyclones pourraient être moins fréquents en Guadeloupe et en Martinique à l'horizon 2100, mais que leur intensité devrait augmenter.

d'inondation. Au-delà du projet C3AF, la direction interrégionale de Météo-France dans les Antilles a insisté auprès du rapporteur pour avis sur sa volonté d'avoir un service climatique plus fourni en personnel pour pouvoir faire des prévisions de long terme et disposer de modèles aussi fins que ceux développés dans l'Hexagone. Normalement, en 2024, l'augmentation du nombre d'équivalent temps plein de Météo-France devrait permettre d'affecter 4 ou 5 ETP dans l'ensemble des outre-mer spécifiquement consacrés au changement climatique.

Le Cerema a également soulevé ce sujet au cours des auditions, notant que les attentes de la part des collectivités territoriales étaient de plus en plus fortes. Ces dernières demandent parfois des études pour évaluer de manière globale la résilience de leur territoire.

Le BRGM est un des opérateurs qui a animé un projet régional dans les Caraïbes sur les risques côtiers : le programme « Interreg Carib-Coast » qui permet d'associer des pays de l'Union européenne à des États tiers. Mené de 2018 à 2022, il a permis de constituer un réseau d'experts pour la prévention des risques côtiers et l'adaptation au changement climatique. Son ambition était de mutualiser, coconstruire et diffuser les démarches de surveillance, de prévention des risques côtiers et d'adaptation.

Au niveau national, plusieurs initiatives en termes de recherche fondamentale et de recherche appliquée ont vu le jour ces dernières années, notamment dans le cadre du programme prioritaire de recherche appelé Irima pour « gestion intégrée des risques pour des sociétés plus résilientes à l'ère des changements globaux » piloté par le BRGM, le CNRS et l'université Grenoble Alpes.

La revue des activités et des missions de l'Ineris conduite en 2019 a amené l'institut à recentrer son implication autour des risques naturels sur quelques thématiques ciblées. Une des thématiques choisies a été les risques « Natech », ou risque « naturel-technologique ». Ainsi, sur les risques Natech et leur lien avec le changement climatique, l'Ineris a travaillé sur une meilleure intégration des aléas naturels initiateurs d'accident dans les évaluations des risques des installations industrielles, ce qui l'a conduit à s'intéresser, par exemple, aux impacts des inondations sur les sites industriels. Les recherches actuelles de l'institut portent sur l'amélioration des méthodes pour prendre en compte les aléas multiples, potentiellement concomitants dans une approche intégrée de l'évaluation des risques, la gestion de crise et les éléments d'aide à la décision mis à disposition du gestionnaire du risque.

Au-delà de la recherche, et de manière plus générale, le rapporteur pour avis souligne la nécessité d'avoir une vision intégrée des différents risques sur un même territoire, une vision de long terme et une politique publique qui intègre totalement les collectivités territoriales. Plusieurs acteurs rencontrés ont indiqué que les risques associés à une éruption volcanique sont aussi ou plus importants que les conséquences de l'éruption elle-même, du fait de glissements de terrain, de coulées

de boue, de perturbations des cours d'eau, *etc.* Le risque d'inondation est lui aussi lié au risque de mouvements de terrain. Le rapporteur pour avis plaide pour une meilleure prise en compte des risques et de la juxtaposition de différents risques dans les politiques d'aménagement.

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Autorité de sûreté nucléaire

M. Bernard Doroszczuk, président

M. Daniel Delalande, directeur général adjoint

M. Harry Durimel, maire de Pointe-à-Pitre

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

M. Pascal Berteaud, directeur général

M. Sébastien Dupray, directeur « Technique, risques, eau, mer »

Mme Catherine Maligne, directrice de cabinet

Mme Catherine Vinay, directrice déléguée « Risques, nuisances, énergie, climat »

Centre national de la recherche scientifique

M. Nicolas Arnaud, directeur de l'Institut national des sciences de l'Univers

M. Thomas Borel, responsable des affaires publiques

Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

M. Christophe Poinssot, directeur général délégué et directeur scientifique

M. Karim Ben Slimane, directeur de la direction « Risques et prévention »

Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)

M. Raymond Cointe, directeur général

M. Clément Lenoble, chargé de mission auprès du directeur général

Direction générale de la prévention des risques

M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général

Mission d'appui aux politiques publiques de prévention des risques naturels majeurs outre-mer

Mme Claire Daguzé, cheffe de mission

Agence de la transition écologique (Ademe)

M. Sylvain Waserman, président

M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur général délégué par intérim

M. Jean-François Mauro, directeur de la délégation en Martinique

Direction générale de l'énergie et du climat

Mme Diane Simiu, directrice du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air

Mme Marie Carrega, cheffe du bureau « Adaptation au changement climatique¹ »

Mme Lucie Sénéchal, adjointe à la cheffe du bureau « Adaptation au changement climatique »

Mme Sylvie Gustave dit Duflo, vice-présidente de région, présidente de la commission régionale « Environnement, eau et cadre de vie » du conseil régional de Guadeloupe

Cerema, direction territoriale Outre-mer

Mme Séverine Bes-de-Berc, directrice

M. Sébastien Dupray, directeur « Technique, risques, eau, mer »

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT EN MARTINIQUE

(par ordre chronologique)

Météo-France – Direction interrégionale des Antilles-Guyane

M. Jacques Rey, adjoint au directeur, M. Alain Muzellec, responsable de la division de la prévision, Mme Eva Merceron, son adjointe, M. Duclos, responsable de la division de l'administration et Mme Maffre, ingénieur de la division « Études et Climat », responsable de la division du traitement et de la transmission de l'information

Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (ASSAUPAMAR)

Mme Rosalie Gaschet, présidente, M. Pascal Tourbillon, membre, Mme Yasmina Elisabeth, membre, Mme Marie-Jeanne Toulon, secrétaire générale, Mme Myriam Malsa, membre

Office de l'eau de la Martinique

Mme Michéla Adin, directrice générale, et Mme Gaëlle Héliard, responsable des politiques de bassin

Conservatoire du littoral

Mme Marie-Michel Moreau, responsable de l'antenne du Conservatoire en Martinique et Mme Audrey Pastel, chargée de projet « Adaptation au changement climatique »

Bureau de recherches géologiques et minières

M. Bernard Vittecoq, directeur

Université populaire de la prévention

M. Albéric Marcelin, président

Préfecture de la Guadeloupe et Direction de l'environnement et aménagement et du logement (Deal)

M. Xavier Lefort, préfet, M. Franck Dorge, directeur de cabinet du préfet, Mme Armelle Allamelle-Bernard, cheffe du service interministériel de protection et de défense civile, et Mme Catherine Perrais, directrice adjointe de la Deal

Observatoire sismologique et volcanique de Martinique

M. Jean-Bernard de Chaballier, directeur scientifique par intérim

Réunion à la Mairie du Morne-Rouge

Mme Jenny Dulys-Petit, maire du Morne-Rouge, Mme Annick Comier, maire de Fonds-Saint-Denis, M. Aly Gabin, conseiller municipal de Grands-Rivière, M. Louis Thérèse, conseiller municipal de Basse-Pointe, Mme Jocelyn Austine,

conseillère municipal de Saint-Pierre, Mme Rose-Marie Wiltord, conseillère de Macouba, M. Laurent Mathurin, fonctionnaire de commune de Macouba et Mme Lydia Besube Nino, conseillère municipale d'Ajoupa-Bouillon

Architectes

M. Jean-Camille Petit, M. Franck Hubert et M. Serge Guinot

Association des sinistrés de la commune de Sainte-Marie

Mme Agnès Lerry, présidente, M. Loic Lerry, vice-président, Mme Marie-George Ramai, secrétaire de l'association, M. Michel Marie, trésorier

Collectivité territoriale de Martinique

M. David Zobda, conseiller exécutif de la collectivité chargé de l'aménagement, du développement durable, des transports et de la transition énergétique

Direction de l'environnement et aménagement et du logement de la Martinique (Deal)

M. Jean-Michel Maurin, directeur de la Deal, Mme Véronique Lagrange, directrice adjointe, Mme Caroline Richer, chargée de mission « Suivi des sinistres et révision des PPRN » et Mme Isabelle Gergon, cheffe du service « Risques, énergie, climat »

Préfecture de la Martinique

M. Jean-Christophe Bouvier, préfet, Mme Amélie de Sousa sous-préfète de Saint-Pierre, chargée des risques, et Mme Anne Foll, cheffe du service interministériel de protection et de défense civile

CONTRIBUTION ÉCRITE

France Nature environnement *

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

PROJET