



...le projet de loi pour 2023 – « Mission Écologie, développement et mobilité durables »

## AVIS PRÉVENTION DES RISQUES

### « UNE TRAJECTOIRE D'AUGMENTATION DES MOYENS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES À CONFIRMER AU COURS DES PROCHAINS EXERCICES BUDGÉTAIRES »

Réunie le 29 novembre 2022, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur **Pascal Martin**, a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la **prévention des risques** inscrits au **projet de loi de finances pour 2023**, compte tenu de la **trajectoire d'augmentation consacrée**. Afin de **consolider les priorités affichées** et de rappeler l'importance de la **prévention des inondations**, premier risque naturel auquel la France est exposée, la commission a adopté **5 amendements** de son rapporteur, visant à :

- 1) **augmenter de 270 k€ les crédits de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)** pour financer **3 recrutements supplémentaires**, afin d'établir une trajectoire des effectifs compatible avec les échéances importantes à venir ;
- 2) **augmenter de 200 k€ les crédits de fonctionnement de l'ASN** pour lui permettre d'affirmer son contrôle sur les **projets complexes** et de développer davantage d'**expertises collectives** ;
- 3) **augmenter les montants du Fonds Chaleur de 520 à 700 M€** ;
- 4) **augmenter de 148 k€ euros les crédits de la Commission nationale du débat public (CNDP)**, dans le but de financer **2 postes supplémentaires** face à une charge de travail accrue ;
- 5) **sécuriser l'attribution de 15 M€ à l'enjeu majeur de la prévention des inondations** dans le cadre du « fonds vert » mis en place pour 2023.

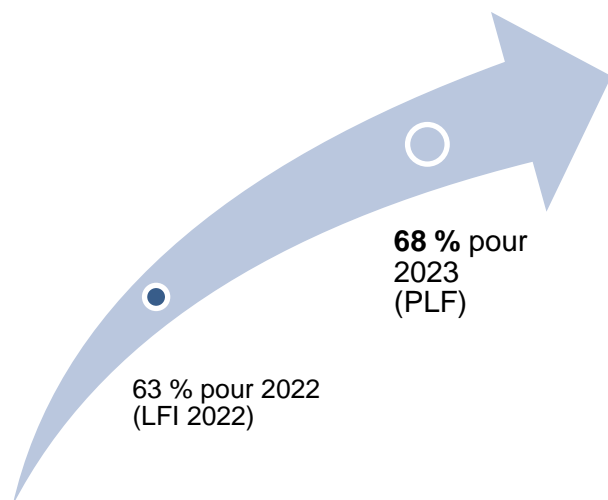
## 1. PRÉVENTION DES RISQUES : UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE, UNE PAUSE DANS LES BAISSSES D'EFFECTIFS DU PÔLE MINISTÉRIEL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

### A. EN DEHORS DES MOYENS DE L'ADEME ET DE L'ASN, UN PROGRAMME 181 STABLE, CARACTÉRISÉ PAR LA HAUSSE DES DÉPENSES CONTRAINTES

Le projet de budget pour 2023 consacre une **trajectoire de hausse des moyens dédiés à la prévention des risques**. Ainsi, les crédits du programme 181 augmentent de **7,1 %** en autorisations d'engagement (AE) et de **6,6 %** en crédits de paiement (CP) pour **dépasser 1,1 Md€**. Cette évolution résulte à titre principal d'une augmentation de la subvention pour charges de services publics (SCSP) versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise

de l'énergie (Ademe) de + 17 % (soit 100 M€), d'un renforcement des moyens de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) de + 5 % environ (soit 3 M€) et d'un **retour du « Fonds Barnier » à son niveau de croisière (205 M€)**, après des financements exceptionnels (30 M€) inscrits en 2022 pour le traitement des conséquences de la tempête Alex.

### Évolution de la part des SCSP dans les crédits budgétaires du programme 181 (LFI 2022 / PLF 2023)



Source : Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Le rapporteur relève une **progression des dépenses contraintes**, qui se matérialise par **l'augmentation de la part des SCSP financées par ce programme au bénéfice de 7 opérateurs différents.**

- Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) █ **9,4 M€**
- Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) █ **4,5 M€** et son département prévention et sécurité minière (DPSM) █ **24,1 M€**
- Office national des forêts (ONF) █ **4,6 M€**
- Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) █ **2,1 M€**
- GEODERIS, expert des risques miniers █ **6,5 M€**
- Ademe █ **700 M€**
- Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) █ **30M€**

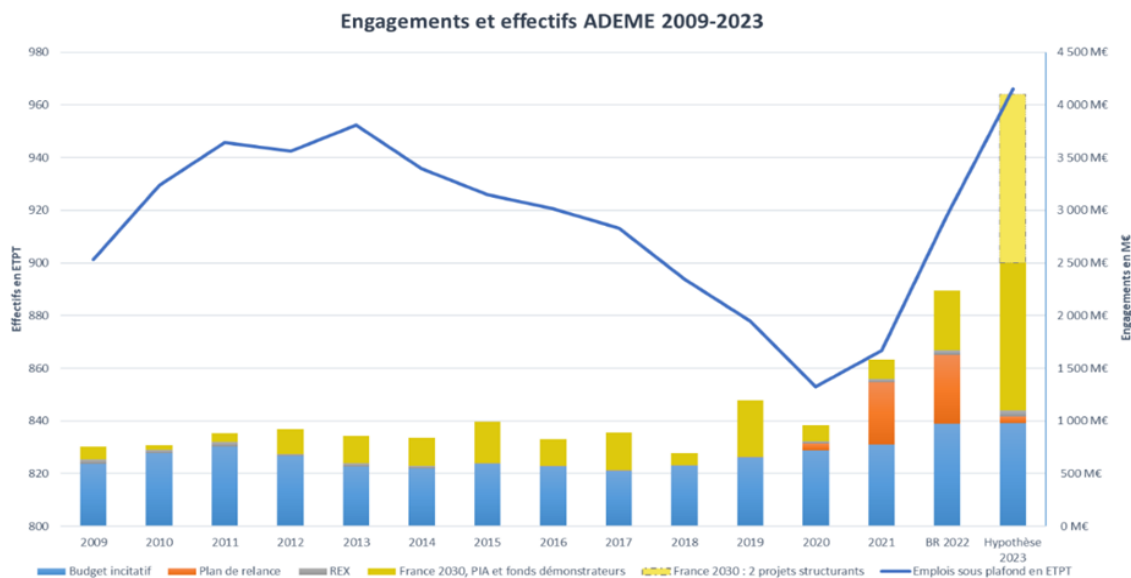
En outre, la mission « **plan de relance** » comporte des CP à hauteur de 150 M€ visant à financer des engagements actés lors des exercices budgétaires précédents et la mission « **France 2030** » prévoit 6 actions concernant les missions de l'Ademe, qui s'est vue confier au total **9 Mds€ d'engagement sur ce volet pour une durée de 5 ans.**

Par ailleurs, le « **fonds vert** », dont la création est proposée dans le cadre du programme 380, prévoit 131 M€ pour des politiques d'adaptation au changement climatique.

Depuis 2020, l'Ademe est consacrée comme opérateur du plan de relance et du programme France 2030, lancé en 2021, qui prend le relais du programme d'investissement d'avenir (PIA). En conséquence, **ses engagements ont été multipliés par 4 depuis 2019 (d'environ 1 milliard d'euros à plus de 4 milliards d'euros en 2023).** Pour l'année à venir, la trésorerie de l'Ademe devrait être sollicitée à hauteur de plus de 110 M€.

Les effectifs de l'Ademe bénéficient d'une notable **progression de 90 ETPT** en 2023, dont 65 correspondent aux missions assumées dans le cadre de France Relance et 25 correspondent à un ajustement général des effectifs au périmètre d'intervention de l'agence. Cette augmentation permet ainsi à l'agence d'intégrer un peu moins de la moitié des 120 intérimaires recrutés et financés sur les frais de gestion du plan de relance au premier trimestre 2021, afin d'**éviter une perte de compétences préjudiciable à son activité.** L'Ademe est le seul opérateur du pôle ministériel, avec l'Office français de la biodiversité (OFB), à connaître un renforcement de ses effectifs.

Dans le droit fil de ses travaux sur les précédents budgets, la commission a adopté un amendement [II-305](#) sur proposition de François Calvet et Pascal Martin, rapporteurs pour avis, visant à **accroître les moyens du Fonds Chaleur de 520 à 700 M€**. La mobilisation de fonds supplémentaires semble indispensable au rattrapage du retard conséquent pris par la France par rapport aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) : la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute de chaleur et de froid ne représentait que 23,4 % en 2020, pour une cible de 34,3 à 38,9 % en 2028.

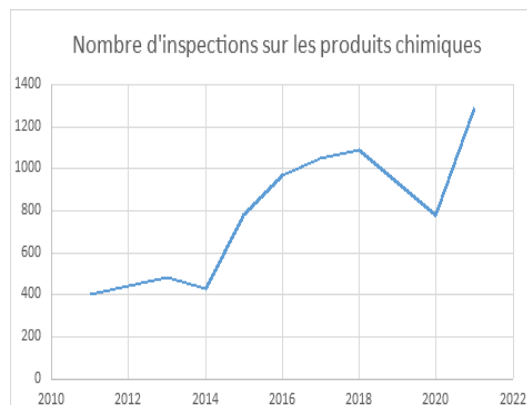


Source : Ademe, novembre 2022

## B. L'ÉROSION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SEMBLE MARQUER UNE PAUSE, MAIS LES EFFECTIFS DE L'INSPECTION DES ICPE SONT TOUJOURS AUSSI PEU LISIBLES

Les crédits du programme 217, qui porte les dépenses de personnel du pôle ministériel de la transition écologique et de la cohésion des territoires, **progressent de 3,6 %** afin de couvrir l'impact de la **revalorisation du point d'indice** de la fonction publique de 3,5 % intervenue le 1<sup>er</sup> juillet 2022, et d'intégrer une **revalorisation de régimes indemnitaires** pour certains personnels ministériels. Au-delà, le PLF pour 2023 ne prévoit **ni suppression ni création d'emplois**, et acte les mesures de transferts ainsi que les effets des schémas d'emplois précédents. Au total, pour 2023, le plafond d'emplois demandé s'élève à **35 162 ETPT**.

S'agissant spécifiquement des effectifs de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), **le bilan est toujours aussi difficile à établir** : **1 557 agents** techniques étaient affectés au sein des services déconcentrés sur cette politique fin 2020. Début 2022, les services de la DGPR indiquent qu'il n'y avait plus que **1 529 agents techniques**, soit une **érosion de 28 postes en 2 ans**. Toutefois, l'engagement pris à la suite de l'accident des usines Lubrizol et Normandie Logistique de doter l'inspection de 50 postes en plus a **formellement été tenu** car les budgets 2020 à 2022 ont prévu les financements nécessaires pour la masse salariale. Le problème est que **les postes ne sont pas pourvus**, faute de candidats, et que ces vacances s'ajoutent à des vacances de poste structurelles constatées dans de nombreux services déconcentrés. Les conditions de travail et les rémunérations expliquent, pour partie, ce **manque d'attractivité**.



Source : réponses de la DGPR

Dans la continuité du même engagement de la part du Gouvernement, **la promesse relative à la hausse de 50 % des contrôles de sites ICPE entre 2018 et 2022 n'a en revanche pas été tenue.** En 2021, seules **22 000 inspections** ont été réalisées sur un objectif de 27 000, et ce malgré un raccourcissement de la durée des inspections. Cette situation est **dommageable**, alors même que certains sujets, à l'image des **produits chimiques**, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Lors de son [audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#) du Sénat le 2 novembre dernier, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires Christophe Béchu a indiqué :

« Pas moins de 1 089 ETP de mon ministère sont mis à la disposition des Dreal, mais d'autres sont issus du ministère de l'agriculture : **la consolidation de ces chiffres est à l'origine des incertitudes.**

Pour ce qui relève de mon ministère, ce nombre **augmentera de 20 ETP l'an prochain**, après une première hausse de 30 ETP cette année, en raison de notre ambition de renforcer les contrôles.

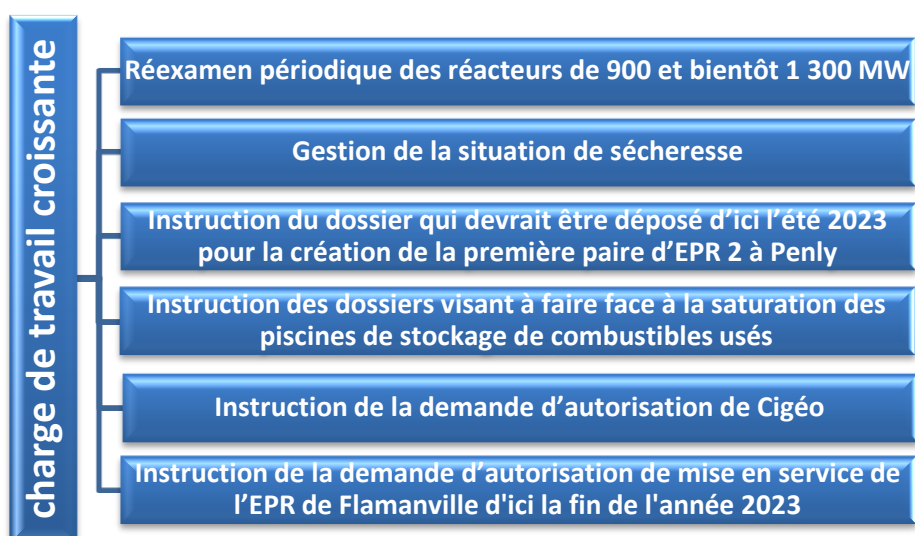
Ainsi, de 18 000 inspections en 2018, nous sommes passés à 22 000 en 2021. **Nous n'atteindrons pas les 27 000 cette année**, car les recrutements se poursuivent, mais c'est mon objectif pour 2023. »

La commission demeurera attentive à ce sujet, notamment dans le cadre des travaux de la [mission d'information](#) sur les risques liés au stockage de nitrate d'ammonium.

## 2. SÛRETÉ NUCLÉAIRE, PRÉVENTION DES INONDATIONS ET DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE : 3 PRIORITÉS À AFFIRMER POUR 2023

### A. SÛRETÉ NUCLÉAIRE : LES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS DE L'ASN DOIVENT ÊTRE ADAPTÉS À UNE CHARGE DE TRAVAIL QUI VA ENCORE S'ACCROÎTRE AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES

Compte tenu de sa charge de travail croissante, l'ASN estimait nécessaire la création **21 ETP** sur la période 2023-2027.



Or, l'ASN n'a obtenu la création que de **14 ETP** sur cette période au terme des arbitrages gouvernementaux rendus sur le PLF pour 2023 et de la loi de programmation des finances publiques.

En conséquence, la commission a adopté **2 amendements**.

Le premier ([II-994](#)) vise, en pleine cohérence avec l'amendement adopté par le Sénat à l'initiative de la commission dans le PLF pour 2021, à **augmenter de 200 k€ les crédits de fonctionnement de l'ASN** pour lui permettre d'affirmer son contrôle des **projets complexes** et de développer des **expertises collectives** avec ses partenaires.

Le second ([II-995](#)) tend à renforcer les effectifs de l'ASN, en lui attribuant **270 k€ de crédits de personnel pour le financement de 3 postes supplémentaires**.

## B. RISQUE INONDATION : DONNER UNE PRIORITÉ AUX MESURES DE PRÉVENTION DANS LE CONTEXTE DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

Le risque d'inondation est le **premier risque naturel auquel la France est exposée**. Les événements des dernières années confirment l'importance de cet enjeu : **crues de la Seine** à l'hiver 2017/2018, **crues dans l'Aude** à l'automne 2018, tempête **Alex** dans les Alpes-Maritimes. En France, 124 territoires sont identifiés comme à « risque important d'inondation » (TRI) et, d'après les éléments fournis par la Direction générale de la prévention des risques (DGRPR), 11 512 communes sont couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRi) en 2022 et 1 532 communes sont concernées par un PPRi prescrit.

Part et montant moyen annuel consacré aux indemnisations relatives aux inondations dans le régime des catastrophes naturelles



Nombre d'habitants et part des emplois situés en zone potentiellement inondable



Sources : Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

En novembre 2022, la **Cour des comptes** a publié un rapport spécifique à l'Île-de-France, relevant « *des actions encore limitées de réduction du risque d'inondation* » et « *le besoin de soutenir davantage les communes pour la gestion de crise* ». Elle souligne également que, si la progression des connaissances relatives aux **crues par débordement** est indéniable, une meilleure appréhension des phénomènes de **remontées de nappes** et de **ruissellement**, auxquels de nombreux territoires voisins de la Seine sont exposés, est nécessaire. Partant de ces constats, la Cour recommande ainsi de « *mieux définir, financer et évaluer les stratégies territoriales pour faire face au risque majeur de crue centennale à l'échelle de l'Île-de-France et mieux informer sur ce risque* » et « *renforcer les actions de réduction du risque* ».

L'OCDE estime à cet égard qu'une crue majeure de la Seine comme celle de 1910 pourrait provoquer jusqu'à **30 Mds€ de dommages**.

Le rapporteur souscrit à certaines orientations définies par la Cour. Or, au-delà de la ligne de **37 M€** de crédits ouverts (action 10 du programme 181), les documents budgétaires annexés au PLF pour 2023 n'indiquent pas les montants qui seront consacrés à chaque dispositif de l'action « Adaptation des territoires au changement climatique » du programme 380 qui porte le « fonds vert », notamment en matière de prévention des inondations.

Cette situation altère non seulement la portée de l'autorisation parlementaire mais, surtout, ne garantit pas que ce fonds viendra alimenter la politique de prévention des risques hydrauliques pour les territoires exposés.

En conséquence, la commission a adopté un amendement (II-996) du rapporteur pour avis visant à sécuriser l'attribution, en 2023, de 15 M€ dédiés au renforcement de l'accompagnement des collectivités territoriales dans la prévention des inondations.

### C. DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE : RENFORCER LA CNDP POUR UNE MEILLEURE VITALITÉ DU DÉBAT PUBLIC

Lors de son [audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#) du Sénat le 19 octobre dernier, la présidente de la CNDP, Mme Chantal Jouanno, a souligné la forte croissance de **l'activité de la CNDP multipliée par sept** depuis cinq ans. Structure déjà **limitée dans son envergure administrative**, avec une équipe centrale de treize personnes, la CNDP doit faire face à une charge de travail accrue. Aussi, lors de son audition, la présidente Chantal Jouanno a indiqué :

« Nous sommes énormément sollicités par les collectivités pour des missions de conseil [...]. En 2022, les dossiers les plus nombreux émanent de communes de moins de 10 000 habitants.

S'agissant des moyens, la CNDP est une **toute petite structure** [...]. Un poste a d'ailleurs été supprimé il y a deux ans, sans concertation et sans nous en donner les raisons. **Deux ou trois postes supplémentaires au sein de l'équipe centrale paraissent aujourd'hui nécessaires.** »

Dès lors, la commission a adopté un amendement (II-993) du rapporteur pour avis visant à augmenter de **148 k€** les crédits de personnel de la CNDP pour le **financement de 2 postes supplémentaires.**

### POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjII2023.html>
- Droit de suite Lubrizol : [« Prévention des risques industriels : ne pas baisser la garde ! »](#)



**Jean-François Longeot**  
Président  
Sénateur du Doubs  
(Union centriste)



**Pascal Martin**  
Rapporteur  
Sénateur de la Seine-Maritime  
(Union centriste)

COMMISSION  
DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

01 42 34 23 20

