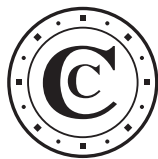


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA GESTION PUBLIQUE DES RISQUES

Mieux coordonner les actions,
faire émerger une vision d'ensemble

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2023

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction5

1 Les dispositifs opérationnels de gestion des risques nécessitent désormais une révision en profondeur, afin d’assurer une hiérarchisation plus claire des risques couverts. 7

2 L’État doit développer une vision stratégique des risques qu’il supporte, afin de mieux coordonner les acteurs sectoriels et de répartir plus explicitement les moyens qu’il leur alloue. ... 11

3 Les dispositifs sectoriels doivent intégrer le caractère multi-dimensionnel des risques et l’exigence de résilience qui en découle 13

4 L’interaction entre la puissance publique et la société en réponse aux risques doit être pensée et présentée plus explicitement, dans une logique de partage des charges équitable. 15

Recommandations..... 17

Introduction

La gestion publique des risques regroupe un spectre large d'enjeux, de modes d'organisation et d'action de l'État et des collectivités publiques. Elle se distingue de la gestion des crises, qui s'impose une fois que les risques se réalisent, par la nécessité d'anticiper de telles catastrophes et de mettre en place des mesures de prévention et de protection en amont de celles-ci.

Les étapes du traitement des risques

Prévention

- Réduire l'occurrence des risques
- Réduire la vulnérabilité des individus et des organisations

Protection

- Identifier et organiser les moyens à mettre en oeuvre
- Détecter la réalisation des risques

Planification

- Organiser les acteurs en vue d'une crise
- Planifier la gestion de crise et exercer les acteurs

Gestion de crise

- Hors champ du présent rapport

Résilience

- Assurer la continuité des fonctions essentielles

Réparation

- Mettre en oeuvre l'indemnisation des dommages occasionnés par la crise

Source : Cour des comptes

Introduction

La puissance publique doit gérer de nombreux risques « externes », c'est-à-dire limiter en amont leur survenance et garantir la population contre leurs effets. La gestion de ces risques dépend avant tout de leur fréquence d'occurrence et de la gravité de leurs conséquences : ainsi, le « risque courant » donne lieu à l'essentiel de l'activité quotidienne des acteurs de la sécurité civile comme du système de santé ; les risques majeurs, quant à eux (catastrophes naturelles, risques technologiques associés à des sites industriels ou agricoles sensibles, épidémies), requièrent une stratégie plus spécifique et une coordination renforcée des acteurs. Les risques vitaux, enfin (pandémie, accident nucléaire majeur, menaces terroristes ou d'agression armée) nécessitent une réaction de niveau politique, interministérielle par essence.

La puissance publique doit par ailleurs se prémunir contre des risques « internes », en organisant notamment la continuité de son action au bénéfice de la population.



1 Les dispositifs opérationnels de gestion des risques nécessitent désormais une révision en profondeur, afin d'assurer une hiérarchisation plus claire des risques couverts

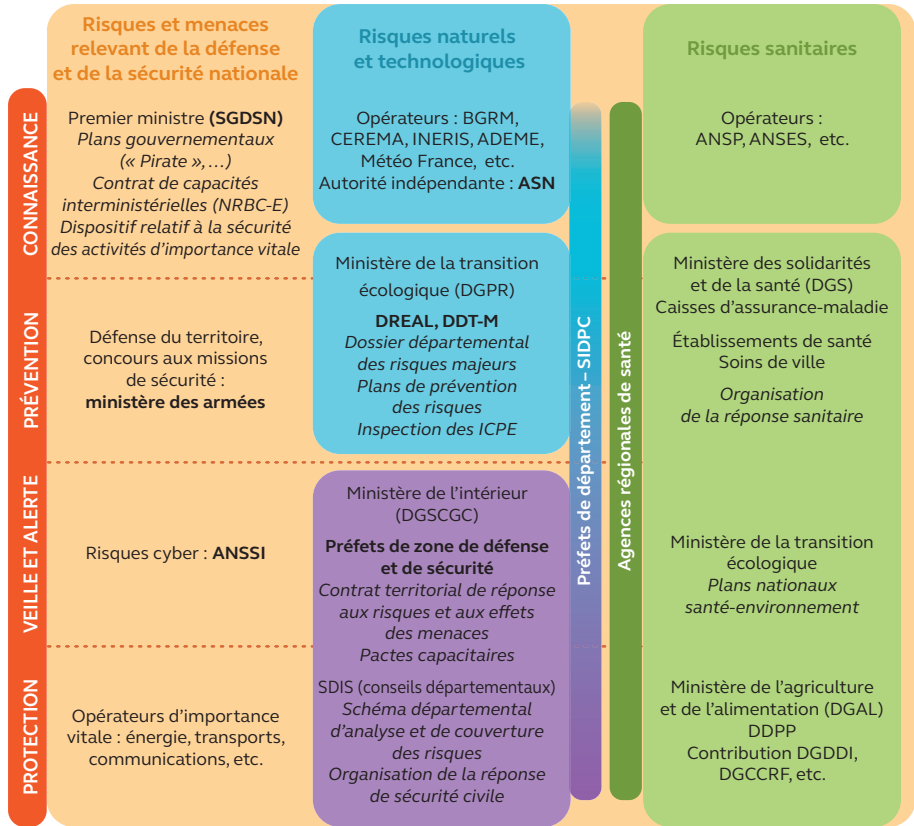
Les risques « civils », courants et majeurs, sont depuis longtemps segmentés en grandes catégories, selon leur nature. La gestion publique de ces risques repose, au niveau opérationnel, sur des filières spécialisées formées pour l'essentiel autour des ministères chargés de la transition écologique, de l'intérieur et de la santé.

Ces dispositifs ont été construits d'une part autour de l'activité quotidienne occasionnée par les risques courants,

et d'autre part au rythme des grandes catastrophes que la France a vécues, qui ont donné lieu à autant de mesures particulières visant à éviter leur réitération. Ils ont été amendés au gré de l'évolution des risques et de la découverte de risques connexes, ou en raison des difficultés de leur mise en œuvre. La situation qui en résulte est celle d'un maquis de règles, procédures et documents dont il est malaisé de discerner la cohérence d'ensemble, voire de comprendre la logique d'organisation.

Les dispositifs opérationnels de gestion des risques nécessitent désormais une révision en profondeur, afin d'assurer une hiérarchisation plus claire des risques couverts

Organisation simplifiée des filières ministérielles de gestion des risques



Source : Cour des comptes

L'élargissement progressif du champ géographique et thématique des risques couverts, comme la sédimentation des dispositifs construits pour y faire face au sein de chaque filière, mettent aujourd'hui sous forte tension les services publics chargés de les

gérer. Il en résulte que ces services hiérarchisent fortement les risques qu'ils prennent en charge et, par conséquent, renoncent à traiter un grand nombre de risques ; cette hiérarchisation, qui n'est pas illégitime, n'est cependant pas suffisamment explicite.

Les dispositifs opérationnels de gestion des risques nécessitent désormais une révision en profondeur, afin d'assurer une hiérarchisation plus claire des risques couverts

Des filières sectorielles sous tension au quotidien

La prévention du risque technologique, fortement hiérarchisée dès l'origine, repose aujourd'hui sur un système où le « risque courant » que représentent 450 000 installations classées ne fait l'objet de presque aucun contrôle, sinon en cas d'incident, alors que les contrôles et sanctions en cas d'infraction présentent un caractère peu dissuasif. Pour les risques majeurs et « vitaux », environ 400 sites (dont les installations nucléaires) sont soumis à un corpus réglementaire strict visant à la fois à réduire le risque à la source et à en protéger les riverains.

La prévention des risques naturels relève avant tout de la maîtrise de l'urbanisme et de programmes d'action visant à protéger la population ; toutefois, le nombre particulièrement élevé de prescriptions réglementaires à instruire conduit les préfets et les services déconcentrés à fortement sélectionner les risques courants. En outre, la faible coordination de l'ensemble des dispositifs (réglementations nationales ou locales, programmes d'action) compromet l'indispensable vision d'ensemble du niveau de risque réel et de la bonne articulation des mesures publiques qui y répondent.

Risques naturels identifiés par les DDRM, non couverts par un plan de prévention approuvé, en 2021

Type de risque	Communes concernées (DDRM)	Communes couvertes par un PPRn	Taux de couverture
Inondation	28 734	9 492	33 %
Mouvement de terrain	31 939	2 912	9,1 %
<i>dont retrait-gonflement des argiles</i>	9 723	794	8,2 %
<i>dont cavités</i>	6 676	180	2,7 %
Avalanche	626	318	51 %
Feu de forêt	6 870	191	3 %
Séisme	20 758	169	0,8 %
Éruption volcanique	68	44	65 %
Total	88 995	13 126	15 %
Hors séismes, argiles (voir ci-après)	58 514	12 163	21 %

Source : Cour des comptes d'après données DGPR (base de données GASPAR)

Les dispositifs opérationnels de gestion des risques nécessitent désormais une révision en profondeur, afin d'assurer une hiérarchisation plus claire des risques couverts

La sécurité civile est organisée principalement pour gérer le risque courant, à travers ses missions de secours d'urgence à personne et de lutte contre l'incendie. Le caractère d'urgence de ces activités nécessite une optimisation de tous les instants que l'accroissement des sollicitations, pas toutes justifiées, rend de plus en plus difficile. Les services départementaux d'incendie et de secours sont donc amenés à mutualiser fortement leurs capacités. Par conséquent, la prise en compte des risques majeurs (grands incendies de forêts, inondations, accidents industriels, etc.), qui nécessite des moyens nombreux et spécialisés, combinée à la nécessité de répondre en permanence au risque courant, ne peut se faire qu'à un niveau élevé ; c'est à l'échelon de la zone de défense ou à l'échelon national que ces risques sont gérés, du fait des tensions sur les moyens spécialisés voire de leur insuffisance.

Enfin, aucune stratégie n'a pour objet de développer, maintenir et adapter les principales capacités de la sécurité civile à moyen et long termes. Une importante stratification documentaire départementale et zonale rend difficile la traduction des besoins opérationnels en une programmation d'ensemble du nombre et du type des moyens requis ; au plan national, cette approche « capacitaire » est désormais réduite à quelques segments spécifiques et sa mise en œuvre reste inégale.

La veille et l'alerte sanitaires sur le plan national et territorial s'effectuent quant à elles à travers un système d'agences relevant du secteur de la santé. Ainsi, l'agence nationale de santé publique (Santé publique France) intervient non seulement au profit de la direction générale de la santé (DGS), mais ses instances régionales sont aussi en liaison étroite avec les agences régionales de santé (ARS). S'y ajoutent les agences spécialisées dans certaines expertises (sécurité du médicament et des produits de santé, santé au travail, santé environnementale, etc.), ainsi que des réseaux de vigilance reposant sur les médecins hospitaliers ou de ville, par exemple le réseau *Sentinelles*. Il en résulte une approche de la veille et de l'alerte fractionnée entre de nombreux acteurs, dont la coordination reste difficile alors même que les signaux à surveiller ne cessent de croître en nombre et en diversité.



2 L'État doit développer une vision stratégique des risques qu'il supporte, afin de mieux coordonner les acteurs sectoriels et de répartir plus explicitement les moyens qu'il leur alloue

Au-delà de l'activité opérationnelle correspondant à chaque catégorie de risques, et même des considérations « capacitaires » associées à certains départements ministériels, la gestion des risques les plus graves comme la bonne articulation, locale et nationale, des acteurs imposent une vision stratégique de la gestion publique des risques. Cette vision stratégique peut revêtir plusieurs aspects : la coordination des dispositifs sectoriels, notamment autour des préfets dans les départements et du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) au plan national ; l'allocation des ressources budgétaires. Elle reste toutefois très imparfaite.

Au plan territorial, le préfet de département, garant de la coordination des différentes actions de l'État, est chargé à la fois de prioriser les mesures de prévention et de préparer la gestion des crises par le biais du dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (Orsec). Toutefois, la diversité des échelons de coordination – région,

zone de défense et de sécurité, bassin versant, etc. – multiplie les niveaux de coordination entre autorités préfectorales, ce qui complique l'exercice de ces prérogatives. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une forme de gestion collégiale est nécessaire du fait de l'autonomie opérationnelle des agences régionales de santé (ARS), comme du rattachement des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) aux conseils départementaux ; de même, les compétences dévolues aux communes, notamment en matière d'urbanisme ou de prévention des inondations, contribuent à affaiblir les leviers d'action du corps préfectoral. Enfin, l'expertise des préfetures a pâti des fortes réductions d'effectifs au sein de l'administration territoriale.

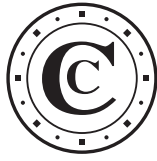
Au plan national, chaque filière sectorielle est souveraine dans l'organisation de ses dispositifs propres. Ces filières ne partagent ni vision d'ensemble ni méthode d'analyse et de hiérarchisation des risques. La coordination interministérielle réalisée

L'État doit développer une vision stratégique des risques qu'il supporte, afin de mieux coordonner les acteurs sectoriels et de répartir plus explicitement les moyens qu'il leur alloue

par le SGDSN reste cantonnée à la planification gouvernementale dont le champ, réduit par une interprétation stricte du concept de sécurité nationale, ne vise que quelques risques dont le caractère vital pourrait remettre en jeu la continuité de l'État. Pourtant, l'existence de nombreuses structures interministérielles *ad hoc* témoigne de la nécessité d'une coordination interministérielle renforcée pour faire face aux autres risques.

Par conséquent, on peine à voir émerger une véritable mise en cohérence des actions locales voire, y compris au niveau du département, une vision réellement intégrée des aspects relevant de plusieurs départements ministériels. De ce point de vue, elle se démarque de la gestion des crises, qui semble occasionner une articulation plus fluide des différents niveaux de décision.

Enfin, l'identification du périmètre des risques devrait constituer un préalable essentiel à la décision de l'État de les couvrir ou non et donc à toute allocation éclairée de moyens publics. À l'absence de ce travail de cartographie des risques se conjuguent pourtant des ressources budgétaires éparpillées au sein des missions budgétaires ministérielles, et le plus souvent mal identifiées. La diversité des fonds, crédits d'impôts, prélèvements spécifiques, etc. qui concourent à la gestion des risques ne permet ainsi pas au Gouvernement et au Parlement de disposer d'une vision stratégique du coût de cette gestion. Le dispositif d'évaluation des actions conduites par l'État, à travers des indicateurs budgétaires parsemés et disparates, est de même insuffisant pour mesurer leur effet sur l'occurrence et les conséquences des risques couverts.

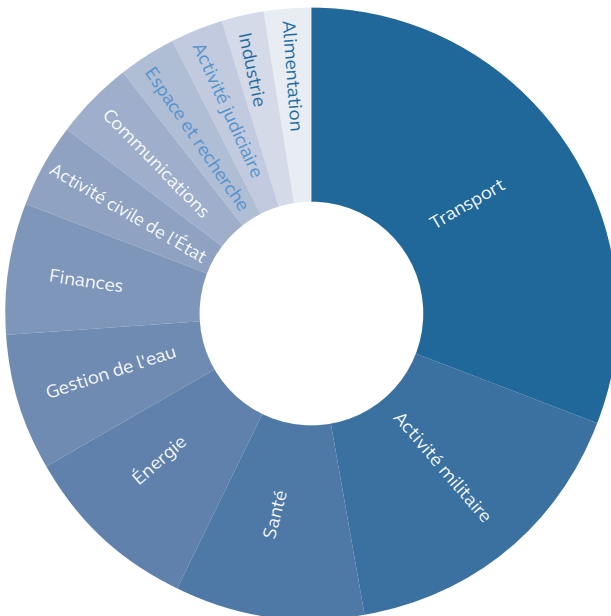


3 Les dispositifs sectoriels doivent intégrer le caractère multi-dimensionnel des risques et l'exigence de résilience qui en découle

De nouveaux risques émergent ou se renforcent, de nature transverse, susceptibles de produire des effets en cascade et de toucher la société de multiples manières. Il s'agit par exemple de maîtriser le risque cyber, au-delà de la mise en place d'une

filrière spécialisée rendue nécessaire par la technicité des menaces, ou encore de limiter sa dépendance envers la fourniture de services dits d'importance vitale et d'assurer la disponibilité de biens qu'il juge stratégiques.

Répartition des opérateurs d'importance vitale par secteur d'activité

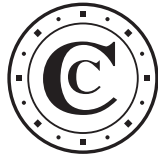


Source : SGDSN

Les dispositifs sectoriels doivent intégrer le caractère multi-dimensionnel des risques et l'exigence de résilience qui en découle

L'État doit désormais en tenir compte pour repenser son action dans un cadre global, en élargissant la stratégie appelée précédemment aux enjeux de ses propres dépendances et vulnérabilités. Dans cette perspective, la préparation à la gestion des crises, qui repose jusqu'ici sur la répétition de scénarios de crises passées, doit être enrichie plus largement des retours d'expérience et bénéficier d'une mise à jour continue au fur et à mesure que la connaissance des risques évolue. Cela est d'autant plus nécessaire que des tendances de fond modifient en profondeur la nature de certains risques et leurs modalités d'occurrence, comme l'illustre le cas des risques naturels dans le sillage du dérèglement climatique. Un effort accru de prospective et de recherche s'impose ainsi, afin de mieux anticiper ces tendances et d'en appréhender toutes les dimensions, dans une logique raisonnée de prévention étendue des risques.

Les services publics doivent également tenir compte de ces risques dans leur propre fonctionnement. Or, leurs dispositifs de continuité d'activité sont mis en œuvre de façon très inégale. La récente pandémie de covid 19 a en outre montré leur insuffisance face à l'accumulation et la diversification des crises. Ils doivent être améliorés, en tenant compte de la dépendance de l'État vis-à-vis de ses opérateurs, dans une approche intégrée avec eux. À ce titre, l'émergence du concept de *résilience nationale*, qui gagnerait à être précisé, doit être l'occasion d'une réflexion de fond sur les moyens de rendre les administrations plus robustes et plus agiles. La Cour note, au vu des premiers éléments de la *stratégie nationale de résilience* envisagés par le Gouvernement, que cette stratégie doit être doublée d'une organisation adéquate, aux plans national et territorial, et qu'elle doit en tout état de cause être complémentaire des actions plus ciblées de prévention des risques.



4 L'interaction entre la puissance publique et la société en réponse aux risques doit être pensée et présentée plus explicitement, dans une logique de partage des charges équitable

Pour améliorer la gestion publique des risques, le concours de la société est indispensable : cette dernière exprime de nombreuses attentes en matière de protection, et c'est par la société que s'effectue « le dernier kilomètre » de nombreuses politiques publiques, soit par la participation directe des citoyens, soit par l'intermédiaire d'associations.

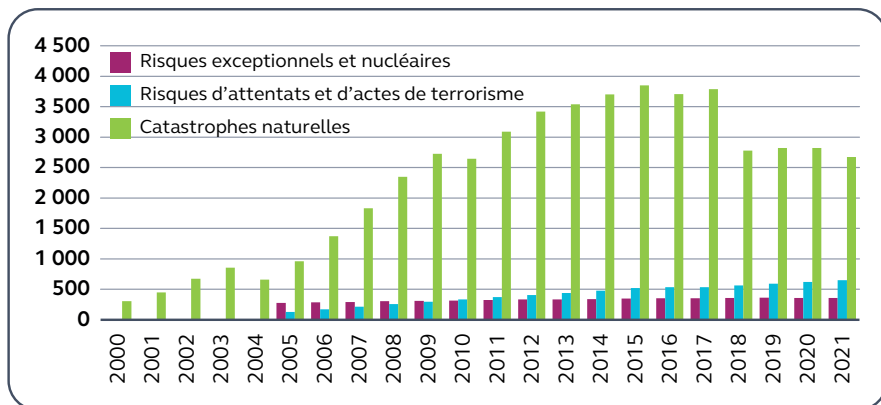
Une diffusion aussi large que possible de la culture du risque et de la connaissance des risques, un renouvellement des modes de communication de l'État vers le public et la recherche d'une contribution plus étroite des populations à la mise en œuvre des dispositifs publics de gestion de risques constituent ainsi des enjeux majeurs pour l'efficacité de l'action publique.

Enfin, l'évaluation du coût des politiques publiques de gestion des risques fait encore trop peu appel à l'analyse socio-économique. Au-delà des considérations budgétaires, l'estimation des coûts et des bénéfices des dispositifs de gestion de risques

existants ou en cours de préparation ne tient pas systématiquement compte de la répartition des charges et des gains attendus entre l'État, les collectivités publiques, les acteurs économiques et les citoyens, ou enfin les générations futures. De ce fait, il reste difficile d'estimer à ce jour les coûts induits pour l'ensemble des acteurs concernés par l'intervention réglementaire de l'État au nom de la réduction des risques, en réponse à la demande sociale. *A contrario*, et malgré les efforts poursuivis dans ce domaine par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) avec l'appui de la caisse centrale de réassurance (CCR), il n'est pas possible de mettre systématiquement en regard les coûts et responsabilités de la prévention et les garanties publiques accordées pour l'indemnisation des dommages, en cas de réalisation des risques. Si les principaux dispositifs existants de garantie publique des risques majeurs semblent aujourd'hui pérennes, la multiplication des crises, d'ampleur croissante, risque d'exposer l'État de plus en plus, compte tenu de son rôle « d'assureur ultime ».

L'interaction entre la puissance publique et la société en réponse aux risques doit être pensée et présentée plus explicitement, dans une logique de partage des charges équitabile

Seuil d'intervention de la garantie de l'État (millions d'euros)



Note : le taux de surprime d'assurance « catastrophes naturelles », hors automobiles, a été fixé à 12 % en 2000 (il était de 9 % depuis 1983). La valeur des surprimes a ainsi connu une augmentation presque constante, d'environ 400 M€ en 1982 à 1 800 M€ en 2021.

Source : Cour des comptes d'après Sénat¹ (reconstitution du seuil d'intervention « catastrophes naturelles » avant 2005), annexe au compte général de l'État (données à partir de 2005)

Le moment est sans doute venu pour l'État de procéder à la révision de ses modèles et de ses logiques d'intervention sectoriels,

pour formaliser une doctrine de coordination et de distribution des responsabilités et des charges de la gestion des risques.

¹ Sénat, rapport d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, n° 628, juillet 2019.

Recommandations

L'ensemble des recommandations ci-dessous s'adressent aussi bien aux départements ministériels et organismes chargés de la mise en œuvre d'actions relevant de la gestion des risques (à titre principal : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de la santé et de la prévention ; autorité de sûreté nucléaire, agence nationale de santé publique) que, plus généralement, aux services du Premier ministre sous l'égide duquel ces actions sectorielles doivent être coordonnées.

Rationaliser les dispositifs sectoriels de gestion des risques

1. Réviser les dispositifs sectoriels de gestion des risques et leur documentation, afin de les rendre plus efficaces et de mieux les articuler.
2. Exploiter les données quantitatives collectées afin d'adapter les dispositifs de gestion de risques aux particularités, notamment géographiques, de ces derniers et de mieux évaluer leur efficacité. À cet effet, rationaliser et ouvrir les systèmes d'information sectoriels mis en œuvre pour la collecte et le traitement des données, afin de rendre possible leur exploitation dans un cadre interministériel ou par d'autres filières sectorielles.

Améliorer la vision d'ensemble de la puissance publique sur les risques qu'elle supporte et sur les moyens qu'elle met en œuvre pour les gérer

3. Définir, mettre à jour et publier tous les cinq ans une carte globale des risques auxquels la Nation est exposée, le coût de leur gestion pour l'ensemble des acteurs impliqués et le niveau des risques résiduels.
4. Établir un « responsable de la gestion des risques par l'État » rattaché au Premier ministre, chargé de coordonner et d'harmoniser les dispositifs sectoriels de gestion des risques.

Voir plus loin et plus large afin d'organiser globalement la résilience de la Nation

5. Compléter les travaux de cartographie des risques par un exercice de prospective visant à actualiser la connaissance des risques systémiques émergents ou de longue échéance.
6. Recenser et caractériser les services d'importance vitale et les approvisionnements de biens stratégiques qui conditionnent l'action des pouvoirs publics, et renforcer les mesures visant à garantir l'accès à ces biens et services.
7. Définir et mettre en place une organisation nationale et territoriale à même de mettre en œuvre la stratégie nationale de résilience.
8. Généraliser la sensibilisation et la formation des agents publics aux risques et à leur gestion.

Recommandations

**Expliciter et approfondir
l'interaction entre l'État
et la société, indispensable
à une meilleure gestion
publique des risques**

9. Améliorer l'efficacité des exercices de préparation à la gestion des crises, en y associant davantage les acteurs publics et la population.

10. Rendre systématique l'analyse des impacts socio-économiques des mesures réglementaires de gestion des risques, pour l'ensemble des parties prenantes.

11. Développer l'incitation à la prévention des risques, en lien avec les mécanismes d'indemnisation des risques majeurs.