

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

Juin 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Note liminaire : éléments méthodologiques de gestion des risques.....	11
Synthèse	19
Récapitulatif des recommandations	25
Introduction.....	27
Chapitre I Face à des risques à couvrir toujours plus nombreux et variés, les approches opérationnelles doivent être renforcées.....	31
I - L'organisation publique reflète d'abord les différentes catégories de risques	32
II - La hiérarchisation des actions de prévention est parfois implicite, et leur évaluation inégale	34
A - La prévention des risques technologiques par les exploitants est soumise à une gradation explicite.....	34
B - Les actions de prévention des risques naturels forment un paysage plus complexe.....	38
III - Définir les moyens requis en réponse aux diverses catégories de risques reste difficile	42
A - Une sollicitation de plus en plus forte, parfois induite, des secours.....	43
B - Les Sdis doivent gérer, avec les mêmes moyens, un spectre large de risques, courants et majeurs	45
C - Traduire le besoin de couverture des risques en vision capacitaire pose encore de fortes difficultés	46
IV - Les signaux à surveiller et le nombre des expertises externes sont en augmentation	51
A - L'administration recourt de plus en plus à une expertise externe, alors que ses effectifs se réduisent.....	51
B - L'organisation de la veille et de l'expertise sanitaires repose sur des agences nombreuses	52
C - Les signalements relevant des nombreux risques sanitaires sont encore insuffisamment croisés.....	55

Chapitre II Les actions sectorielles doivent être mieux coordonnées et s'inscrire dans une stratégie interministérielle61

I - Il est nécessaire de mettre en place une vision stratégique de la gestion des risques.....	61
A - L'élargissement des conséquences de certains risques demande une réponse plurisectorielle	62
B - Les standards internationaux appellent une vision globale des risques, portée par une méthodologie unifiée.....	63
C - Le « coût des risques » pour l'État et l'efficacité d'ensemble des politiques publiques qui y répondent doivent être mieux connus	65
II - Pour ce faire, la dimension interministérielle doit être renforcée	67
A - Les filières sectorielles s'inscrivent difficilement dans le cadre interministériel de préparation aux crises	68
B - La capacité du préfet de département à coordonner les actions sectorielles a été fragilisée	72
C - Le SGDSN restreint lui-même son aptitude à coordonner les départements ministériels.....	74

Chapitre III Au-delà d'une gestion thématique, des risques désormais systémiques invitent à modifier en profondeur les pratiques publiques81

I - L'État doit s'adapter à des risques de plus en plus globaux et interdépendants	82
A - La filière de gestion du « risque cyber », très centralisée, est éloignée de certaines cibles potentielles	83
B - Les acteurs publics pourraient mieux maîtriser leur dépendance envers des services d'importance vitale.....	86
C - La gestion des biens stratégiques est encore morcelée et suit souvent une logique de stocks.....	89
II - L'action publique commence à évoluer en réponse à ces enjeux transverses.....	92
A - Le SGDSN prépare une planification opérationnelle plus modulaire, visant des crises multifactorielles	92
B - Des tendances de long terme, à impact systémique sur les risques, appellent à renforcer l'anticipation	94
III - La continuité de l'activité de l'État doit être renforcée et élargie à la résilience de la société	97
A - Les services publics doivent renforcer leurs dispositifs de continuité d'activité.....	97
B - La vision stratégique de la résilience nationale, encore émergente, doit être rendue plus concrète	100

Chapitre IV La responsabilité et les coûts de la gestion des risques doivent être mieux identifiés et plus explicitement répartis.....	105
I - L'efficacité des politiques publiques requiert une implication plus forte de la société civile.....	106
A - La société, partie prenante indispensable de la gestion des risques	106
B - Combler le déficit de confiance est un préalable indispensable.....	107
C - Informer, alerter, communiquer : consolider la culture du risque	108
D - Mobiliser davantage les populations.....	111
II - Les transferts de coûts et de charges doivent être répartis de manière éclairée	116
A - L'exemple de l'ASN : évaluer le coût pour les exploitants de la prévention des risques nucléaires.....	117
B - Le cas de la sécurité routière : le conducteur supporte en définitive de nombreux coûts.....	118
C - L'aide financière accordée par l'État aux particuliers face à certains risques technologiques.....	120
III - L'indemnisation des dommages met en jeu un partenariat délicat entre l'État et l'assurance	121
A - L'intervention normative et financière de l'État, en quelques exemples	123
B - Piloter l'équilibre du dispositif et les engagements de l'État face au coût croissant des risques majeurs	125
Conclusion générale	129
Liste des abréviations	131
Annexes	135

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été pilotée par une formation inter-juridictions. Elle a associé la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Île-de-France ; un comité d'accompagnement, réunissant des experts des sujets relatifs à la gestion des risques, a soutenu et éclairé les travaux.

Au plan national, les contrôles ont principalement porté sur le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN, service du Premier ministre), la direction générale de la prévention des risques (DGPR, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires), la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC, ministère de l'intérieur et des outre-mer), la direction générale de la santé (DGS, ministère de la santé et de la prévention). Sur le plan territorial, ils ont été complétés par des déplacements auprès de la préfecture de police de Paris, de la préfecture de région Île-de-France et de Paris, de la préfecture de l'Essonne et des divers services territoriaux compétents : agence régionale de santé (ARS) Île-de-France, brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et service départemental d'incendie et de secours (Sdis) de l'Essonne.

Les juridictions financières ont utilisé les données collectées par la DGSCGC pour l'élaboration de son annuaire statistique InfoSDIS, ainsi que des compléments détaillés fournis par le Sdis de l'Essonne. Elles ont également exploité les données administratives relatives aux risques naturels publiées par la DGPR sur le site georisques.gouv.fr (extraction réalisée fin janvier 2022). Enfin, les données relatives au contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ont été communiquées par la DGPR, et complétées le cas échéant sur la base des données publiées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), notamment pour les ICPE soumises au régime de la déclaration.

En complément de l'instruction, la collégialité de la formation inter-juridictions a conduit, en présence du comité d'accompagnement, une série d'auditions destinées à enrichir le champ des sujets abordés.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 28 novembre 2022, par une formation inter-juridictions, présidée par M. Andréani, président de chambre, et composée de MM. Perrot, Ory-Lavollée, Rolland, Belluteau, Giannesini, conseillers maîtres, en tant que rapporteurs, M. Lair, conseiller maître et M. Chardin, conseiller référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Seiller, conseiller maître. Le comité d'accompagnement, composé de M. Trainar, Mme Geslain-Lanéelle, MM. Labilloy, Messulam, Morel, Mme Van Lerberghe, a pris part aux débats. Mme Moati, présidente de chambre maintenue en activité, et M. Saadjian, auditeur stagiaire, ont contribué aux étapes de l'instruction.

Il a été examiné et approuvé, le 7 février 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Andréani, président de la quatrième chambre, doyen présidant la séance, Mme Camby, rapporteure générale du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Rousselot, conseiller maître, président de section, représentant M. Meddah, président de la troisième chambre, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle et Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Note liminaire : éléments méthodologiques de gestion des risques

Un processus cyclique, segmenté en étapes

La puissance publique, comme les entreprises, sont de longue date confrontées aux risques ; elles ont d'abord mis en place des processus spécifiques, adaptés à la nature de chaque risque, le plus souvent à l'issue d'une crise qu'elles ont eu à gérer (voir l'annexe n° 14). La nécessité de mettre en œuvre un processus intégré de gestion du risque en amont de la survenue des crises, reposant sur une méthodologie unique et générale englobant ces approches sectorielles, est plus récente ; elle date pour l'essentiel du début des années 2000.

Dans le cadre de cette approche globale, les processus normalisés désormais mis en œuvre¹ distinguent généralement plusieurs étapes consécutives, organisées de manière cyclique. Les travaux d'*identification et d'appréciation des risques* constituent un préalable à leur traitement. Ils comportent en particulier une phase d'analyse fondée sur deux critères : la probabilité de la réalisation de chaque risque et l'ampleur de ses conséquences – financières, humaines, sociétales et environnementales, en termes de réputation, etc. Cette caractérisation prend des formes plus ou moins quantitatives selon la nature des risques traités ; elle doit permettre de choisir si le risque est acceptable en l'état, s'il doit au contraire être traité, et de déterminer quelle position, le cas échéant, il occupe dans la hiérarchie du traitement des risques.

Les options de *traitement des risques*, ensuite, regroupent différents types de mesures visant à :

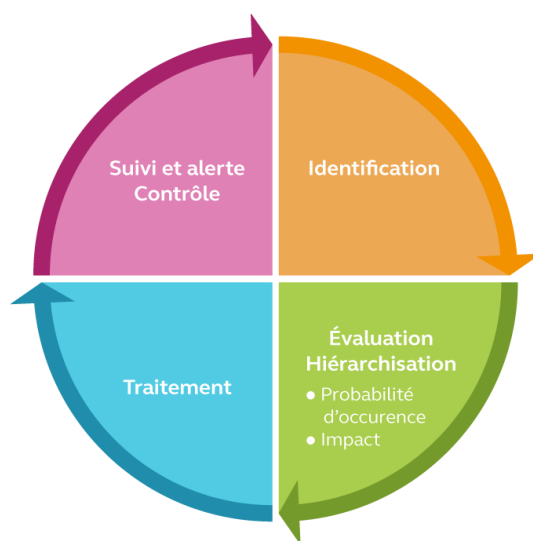
- les éviter, en renonçant à l'activité qui les engendre, ou en supprimer la source – dans le cadre des présents travaux, la puissance publique peut par exemple intervenir pour interdire certaines activités jugées trop risquées ;

¹ Notamment la norme ISO 31000:2018 « management du risque – lignes directrices » et le référentiel COSO « management des risques de l'entreprise : une démarche intégrée à la stratégie et à la performance », 2017.

- en réduire la probabilité de réalisation ou les conséquences, dans le cas où ils se matérialiseraient ;
- en répartir la prise en charge, en répartissant leur prévention sur les catégories les plus exposées ou au contraire en organisant une forme de solidarité collective ;
- décider d'actions visant à mieux connaître les risques les plus incertains et, dans l'attente, mettre en œuvre des mesures de précaution ou, au contraire, « attendre d'en savoir davantage ».

L'évaluation continue de l'évolution des risques dits résiduels, compte-tenu des mesures de réduction décidées, permet de juger de l'adéquation de ces mesures et, le cas échéant, de les adapter. Le niveau de risque résiduel toléré permet de caractériser le niveau d'appétence aux risques, dans la mesure où le « risque zéro » n'est en règle générale pas atteignable sauf à y consacrer des ressources déraisonnables.

Schéma n° 1 : le cycle de la gestion des risques



Source : Cour des comptes

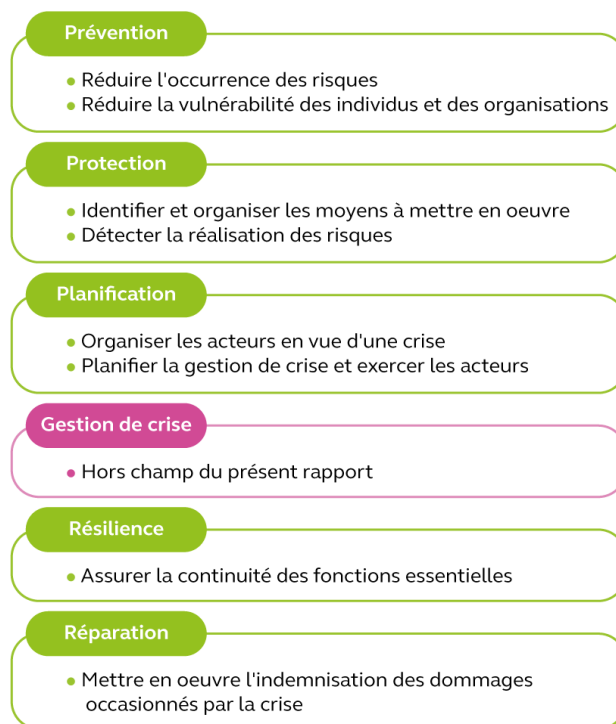
Les différents modes de traitement du risque, avant et après la crise

Le traitement des risques recouvre des actions de différentes natures, complémentaires les unes des autres dans l'articulation de leurs effets comme dans leur intervention successive à mesure que se rapproche l'éventualité d'une crise – c'est-à-dire de la matérialisation d'un risque – puis qu'il s'agit d'en traiter les conséquences. Il s'agit en particulier :

- de mettre en œuvre des actions de *prévention* visant à agir sur le risque lui-même pour limiter sa probabilité d'apparition, ou par ailleurs sur les individus, entités, activités concernées par le risque pour réduire leur vulnérabilité ;
- d'organiser la protection de ces individus, entités et activités au cas où le risque surviendrait, notamment en *identifiant les capacités* à mettre en œuvre pour détecter la survenue du risque puis être en mesure d'y répondre ;
- de *planifier* la réponse opérationnelle en cas de crise, de mettre en place l'organisation correspondante et d'exercer l'ensemble des acteurs de cette gestion de crise ;
- pendant la crise, en parallèle de sa gestion opérationnelle à proprement parler, d'*organiser la résilience* des entités en charge de cette crise et, plus généralement, de la protection de la population ;
- enfin, d'assurer la *réparation des dommages* occasionnés par la crise.

Ces différentes étapes sont rappelées sur le schéma ci-dessous.

Schéma n° 2 : les étapes du traitement des risques



Source : Cour des comptes

Mesurer le « coût global » de la gestion publique des risques

La diversité des actions publiques de gestion des risques rend difficile d'en réaliser une synthèse complète sous l'angle des coûts. En effet, les actions présentées ci-avant occasionnent :

- des coûts *directs* pour constituer et entretenir les moyens de réponse (par exemple le recrutement de sapeurs-pompiers et l'achat d'équipement pour les Sdis), mais aussi des coûts *indirects*, parfois supportés par d'autres acteurs, en particulier là où la puissance publique intervient par voie réglementaire pour réduire l'occurrence de certains risques (en imposant des normes de construction pour les installations industrielles ou agricoles classées) ou la vulnérabilité des populations (normes de construction appliquées aux habitations – le cas échéant assorties de subventions publiques) ;

- des coûts *certain*s, notamment le financement des ouvrages de protection contre les risques d'inondations, et d'autres plus *hypothétiques*, par exemple au titre de la garantie publique apportée à certains schémas d'indemnisation des sinistres ;
- enfin, si la gestion des risques constitue l'activité courante voire exclusive de certains services publics (on peut penser par exemple aux services d'urgence des établissements hospitaliers), d'autres y consacrent une part variable de leur charge de travail (il en va ainsi, à titre d'illustration, des préfectures chargées de coordonner, dans un sens dépassant largement le seul sujet de la gestion des risques et de la préparation aux crises, l'action de l'État dans les territoires).

C'est la raison pour laquelle le présent rapport, s'il tente d'illustrer le coût des principales actions de gestion publique des risques, ne s'aventure pas à tenter d'en établir une quelconque forme de « coût complet ». Les éléments de coût qui ont pu être réunis au cours de l'instruction figurent en annexe n° 13.

Une réponse graduée selon les niveaux de risque

L'analyse des modalités propres aux risques et menaces conduit par ailleurs à les distinguer selon trois grandes catégories. Les *risques courants* sont très fréquents mais leurs conséquences – pour la société dans son ensemble – restent mesurées : dans le champ d'action de la sécurité civile, il s'agit par exemple des incendies de voie publique et d'habitations, et surtout des malaises et accidents occasionnant des interventions de secours à victime et d'aide à personne (qui représentaient, en 2020, 78 % des opérations de secours²), en tout 4,3 millions d'interventions en 2020. En matière sanitaire, cela recouvre essentiellement le champ d'action de l'assurance-maladie. Leur prise en compte fait l'objet d'une organisation pérenne et mobilisée quotidiennement, complétée sur le volet financier par le marché de l'assurance ; l'analyse de leur couverture relève donc essentiellement de l'adéquation des ressources qui y sont allouées et de l'efficacité de leur mise en œuvre, dans une approche statistique.

Les *risques complexes* ou *majeurs* se réalisent peu fréquemment mais l'ampleur de leurs conséquences nécessite la mise en œuvre de moyens voire d'une organisation spécialisée³, complémentaires de ceux

² DGSCGC, *Les statistiques des services départementaux d'incendie et de secours*, édition 2021.

³ Schéma interdépartemental d'analyse et de couverture des risques pour Paris et la petite couronne, 2017 : « les risques du quotidien dits 'risques courants' dont l'étude se fonde essentiellement sur une analyse statistique des données opérationnelles (comptes rendus d'intervention, effectifs engagés, délais de route, durée d'intervention...) et les risques graves à faible occurrence dits 'risques particuliers' qui font l'objet d'études de couverture approfondies ».

mis en œuvre pour les risques courants (renforts locaux et nationaux, voire militaires ; schémas spécifiques d'indemnisation). La réalisation de ces risques se caractérise par une « crise » : dans ce cas, l'efficacité de la gestion des risques s'évalue en termes de niveau de préparation et d'adéquation des moyens spécifiques, dans une approche au cas par cas.

Les *risques vitaux* (accident nucléaire majeur, risques et menaces relevant de la défense nationale ou d'une atteinte grave à la sécurité intérieure, crise financière, pandémie, etc.), enfin, emportent des conséquences qui ne peuvent être assumées : leur ampleur ou leur aspect systémique les rend susceptibles de déborder jusqu'aux dispositifs planifiés de gestion de crise. L'efficacité de politiques publiques visant à gérer ce type de risques est donc, lorsqu'il est possible pour l'État d'agir sur leur probabilité d'occurrence, immédiatement sanctionnée par leur réalisation ou non. Dans les autres cas de figure, l'évaluation relève plutôt, *a posteriori*, de la capacité des pouvoirs publics à s'adapter aux événements, sur la base des dispositifs existants, dans un cadre où l'État est souvent perçu comme un « assureur universel »⁴.

Ces catégories s'inscrivent dans le cadre d'une gradation continue des risques par l'ampleur de leurs manifestations ; elles reflètent également le niveau de subsidiarité consenti pour leur traitement. À titre d'exemple, du point de vue de la sécurité civile, la nécessité de mettre en œuvre des moyens opérationnels spécialisés caractérise une forme de « risque particulier », au-delà du risque courant. Ces mêmes risques ne sont pas nécessairement considérés comme des risques majeurs par les préfetures, en particulier si celles-ci ne ressentent pas le besoin d'activer une planification spécifique voire de recourir à des renforts extérieurs.

En outre, certains risques diffus emportent dans leur manifestation unitaire de faibles conséquences, les rapprochant des risques « courants », mais leur accumulation peut sur le long terme prendre une ampleur similaire à celle de risques « majeurs » : il s'agit par exemple des risques chroniques en matière sanitaire⁵.

⁴ Une approche économique le poserait plutôt en « redistributeur », entre citoyens (par le biais de l'impôt – Conseil des prélèvements obligatoires, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022) ou entre générations (au moyen de la dette publique notamment, comme par ses investissements – Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise : concilier soutien à l'activité et soutenabilité*, communication au Premier ministre, juin 2021).

⁵ Cour des comptes, *La politique de prévention en santé – les enseignements tirés de l'analyse de trois grandes pathologies*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2021.

Risque et menace

Certains champs d'action publique, relevant en particulier de la défense et de la sécurité nationale, considèrent non seulement des risques, mais aussi des menaces. La distinction entre ces deux notions relève du caractère accidentel ou, au contraire, intentionnel de la manifestation d'un événement redouté. Cela ne remet pas en cause, dans ses principes fondamentaux, le processus de gestion décrit précédemment : pour les menaces militaires par exemple, les grandes fonctions stratégiques, décrites par exemple dans la loi de programmation militaire⁶, sont ainsi : la connaissance et l'anticipation, la prévention des crises, la protection (du territoire et des populations), ainsi que la gestion des crises au titre de la fonction stratégique d'intervention. Les méthodes d'évaluation du risque sont adaptées pour substituer la notion de niveau de menace et l'analyse de la vulnérabilité de sa cible à la probabilité d'occurrence d'un risque.

La particularité des menaces, tenant à l'existence d'une volonté adverse, implique néanmoins des modalités spécifiques à leur gestion :

- l'apparition d'une forme complémentaire de gestion, traduite en matière militaire par la fonction de dissuasion lorsque le niveau de risque est particulièrement élevé⁷. Il s'agit non seulement de disposer de capacités dont les effets, eux-mêmes décrits comme « *inacceptables* », visent à ôter tout le bénéfice escompté de la menace, mais aussi de démontrer régulièrement la crédibilité de leur mise en œuvre ;
- *a contrario*, certaines mesures de protection et de gestion des crises, et particulièrement l'analyse de leur efficacité ou au contraire de leurs carences, doivent rester confidentielles afin de limiter la capacité de l'auteur de la menace à s'y adapter⁸. Cela s'oppose aux principes d'information et de transparence qui s'attachent en règle générale à la gestion des risques, dans une perspective de confiance et d'adhésion de la société aux mesures qui en découlent.

⁶ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

⁷ Lorsqu'il touche les « *intérêts vitaux* » – discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^{ème} promotion de l'École de guerre, 7 février 2020.

⁸ Ce qui pourrait trouver un écho dans la notion d'aléa moral développée au titre de l'analyse des modèles économiques de l'assurance.

Synthèse

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.

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.

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 répétition. 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.

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.

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.

**

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 peu intégrée de la veille et de l'alerte, répartie entre de nombreux acteurs, alors même que les signaux à surveiller ne cessent de croître en nombre et en diversité.

**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 préfectures 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 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.

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 filière 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.

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 réitération 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.

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 ».

*
**

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.

Récapitulatif des 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. Créer un « responsable national de la gestion des risques » rattaché à la Première 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.

**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.

Introduction

La philosophie politique moderne attribue à l'État le rôle fondateur d'assurer la sécurité des populations. Dans les théories du contrat social, les individus se lient en société pour répondre à un besoin de protection face à la vulnérabilité des hommes à l'égard de la nature (Rousseau) ou à la menace que représentent les autres hommes (Hobbes). Le risque est ainsi au fondement des constitutions politiques⁹. Dans cette vision classique, le risque est à la fois subi (il est porteur d'effets négatifs), exogène (sa cause est extérieure à l'individu) et ses conséquences demeurent pour l'essentiel individuelles. L'évolution des sociétés modernes a conduit à l'émergence de risques touchant la collectivité dans son ensemble, sous l'effet de la concentration des populations qui démultiplie les conséquences de certains risques. D'autres risques, aux effets majeurs, résultent des activités humaines elles-mêmes. Sous l'effet de cette double évolution, les risques majeurs, caractérisés par une faible fréquence mais une extrême gravité, se prolongent désormais en risques systémiques, dont les conséquences seraient de nature à bouleverser le modèle même de nos sociétés. Le risque est ainsi devenu progressivement un élément indissociable des activités et des choix des sociétés humaines et prend une dimension collective. L'État devient ainsi gestionnaire du risque collectif, tandis que la notion de risque peut-être désormais identifiée à « *l'essence même de nos sociétés modernes* »¹⁰.

Les crises de natures très diverses qui se sont succédées depuis plus de 20 ans¹¹ appellent, au-delà de l'analyse des réponses qui leur ont été apportées, une réflexion plus générale sur le dispositif public de gestion des risques qui vise, en amont de la crise, à la prévenir ou à en réduire les conséquences. Il s'agit également d'anticiper la gestion de la crise elle-même, en particulier par la préparation des mesures à prendre afin d'assurer la protection des personnes et des biens et la continuité des « *services essentiels* ». Dans un contexte où les crises liées à la réalisation des différents risques sont susceptibles d'entraîner des effets en chaîne, et où la réalisation d'un risque augmente l'aversion envers

⁹ F. Ewald, D. Kessler, *Les noces du risque et de la politique*, 2002.

¹⁰ U. Beck, *La société du risque*, 1986.

¹¹ Notamment : ESB, grippe A (H1N1), accident industriel AZF et tempêtes à la fin des années 1990, canicule de 2003, crise financière de 2008, de l'euro en 2012, attentats terroristes en 2012 et 2015, incendie de l'usine Lubrizol, crise civile des gilets jaunes en 2018, pandémie de covid en 2019, graves inondations et feux de forêt en 2020, cyclones et séismes récurrents dans les outre-mer, etc. – voir l'annexe n° 14.

l'ensemble des autres risques, le sentiment d'une succession de plus en plus continue des crises accroît considérablement les attentes des citoyens à l'égard des pouvoirs publics.

Dans un paysage global de la gestion des risques où il n'est pas le seul acteur, le champ des risques dont l'État doit assumer la charge semble s'étendre ainsi sous l'effet de la demande sociale ; on attend de lui non plus seulement qu'il réponde aux crises mais qu'il maîtrise le risque en amont et qu'il en prémunisse la société. Dans un mouvement contraire, les difficultés, structurelles ou conjoncturelles, des pouvoirs publics à anticiper la survenue des crises et à y faire face nourrit un climat général de défiance, qui a vu se multiplier le nombre de recours, y compris devant le juge, contre les décisions publiques en situation de crise.

L'État intervient ainsi dans un univers de risques de plus en plus complexe et varié. La question qui se pose est de savoir s'il a une connaissance et une maîtrise suffisantes de ces risques, en un mot s'il les gouverne au mieux. Ce sujet a déjà inspiré de nombreuses publications, notamment du Commissariat général du Plan¹² ou encore du Conseil d'État¹³. C'est sous l'angle de la bonne administration publique, au cœur de ses missions constitutionnelles, que la Cour l'aborde à son tour, en s'attachant à apprécier l'organisation, les méthodologies et les instruments mis en œuvre par les pouvoirs publics pour traiter les différents risques, dont ils se sont faits les gestionnaires.

**

Les travaux de la Cour se sont donc attachés à analyser concrètement la gouvernance de la gestion publique des risques, les processus qu'elle met en œuvre et les conditions de son adaptation à l'évolution des risques. Le périmètre de ces travaux englobe l'ensemble des risques et menaces, sans toutefois analyser en détail :

- les sujets relevant du champ de la protection sociale ;
- les activités diplomatiques, de renseignement, et relatives à la défense nationale et à la sécurité intérieure, qui donnent lieu à une organisation spécifique en particulier en matière de connaissance et d'anticipation de la menace¹⁴ ;

¹² *La décision publique face aux risques*, rapport du séminaire « risques » animé par M. Matheu, juillet 2002.

¹³ Conseil d'État, *La prise en compte du risque dans la décision publique – pour une action publique plus audacieuse*, avril 2018.

¹⁴ Les travaux récents de la Cour en matière d'analyse de l'activité des forces de sécurité intérieure rejoignent toutefois les conclusions du présent rapport – voir Cour des comptes, *Mieux mesurer l'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure*, référé au ministre de l'intérieur et des outre-mer, juillet 2022.

- les enjeux spécifiques du risque financier pesant sur l'État, qui sont traités en détail par la Cour notamment à l'occasion de ses rapports relatifs à la situation et aux perspectives des finances publiques¹⁵ ;
- la question de la responsabilité des décideurs publics face au risque en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du principe de précaution, explorée par les travaux précités du Conseil d'État.

Le premier chapitre a pour objet de présenter l'organisation publique mise en œuvre face aux divers risques, et d'analyser les grands déterminants des principaux dispositifs sectoriels de gestion des risques. Il montre comment ces dispositifs sont de plus en plus mis sous tension par des risques de plus en plus divers et en nombre sans cesse croissants.

Au-delà de cette approche sectorielle, le deuxième chapitre aborde la question de la coordination de la gestion des risques à l'échelle interministérielle. Il examine l'organisation retenue à cette fin à l'aune des grands principes issus des bonnes pratiques reconnues, publiques comme privées. En un mot, ce chapitre traite de la gestion du risque comme politique publique à part entière¹⁶.

L'objet du troisième chapitre est la réponse des pouvoirs publics au développement de risques généraux et interdépendants comme le risque cyber et les risques résultant de l'existence d'opérateurs d'importance vitale ; ou à ceux résultant d'évolutions de long terme aux conséquences profondes et complexes comme le changement climatique. La gestion des risques particuliers doit être complétée, pour faire face à ces nouveaux risques transverses, par une démarche englobante de résilience, propre à mettre les autorités, les institutions au sens large et la société en mesure de répondre à des crises inédites et d'ampleur massive.

Enfin, la gestion des risques par la puissance publique, en réponse aux demandes de la société civile, ne peut se faire sans le concours de cette dernière. Le quatrième chapitre analyse, successivement, l'implication de la population dans les dispositifs publics de gestion des risques, puis les effets de transferts financiers entre acteurs, qui résulte de certaines mesures de prévention et de protection visant à responsabiliser financièrement les acteurs, comme de l'action assurantielle et indemnitaire de l'État.

¹⁵ Article 58-3° de la loi organique n° 2001-692 du premier août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁶ C. Gollier, *Finances responsables pour une société meilleure*, octobre 2019.

Chapitre I

Face à des risques à couvrir toujours plus nombreux et variés, les approches opérationnelles doivent être renforcées

Face à la grande variété des risques, l'administration s'est organisée en filières sectorielles qui, toutes, mettent en œuvre des dispositifs répondant spécifiquement aux risques dont elles ont la charge. L'extension du champ des risques couverts, sous l'effet du changement climatique comme de l'évolution des attentes sociales, met désormais ces filières sous tension.

Face à ce constat, les exemples tirés de l'organisation et du fonctionnement opérationnel des filières sectorielles mettent en évidence des enjeux communs : hiérarchiser explicitement les risques et choisir pour y répondre des modes d'action cohérents (I) ; traduire efficacement la logique de couverture des risques en une définition des moyens, matériels et humains, à mettre en œuvre (II) ; enfin, coordonner les opérateurs et agréger les informations collectées (III).

I - L'organisation publique reflète d'abord les différentes catégories de risques

Certains risques sont connus de très longue date, ce qui a permis d'en affiner progressivement la connaissance ; d'autres ont émergé plus récemment au gré des évolutions technologiques et sociétales. La caractérisation de ces risques revêt souvent une forte dimension technique, en particulier pour déterminer les modalités d'occurrence des événements sources et les mesures de gestion associées. Selon la nomenclature introduite au début du XVIII^{ème} siècle par le traité codificateur de Delamare (voir l'annexe n° 14), on peut ainsi distinguer :

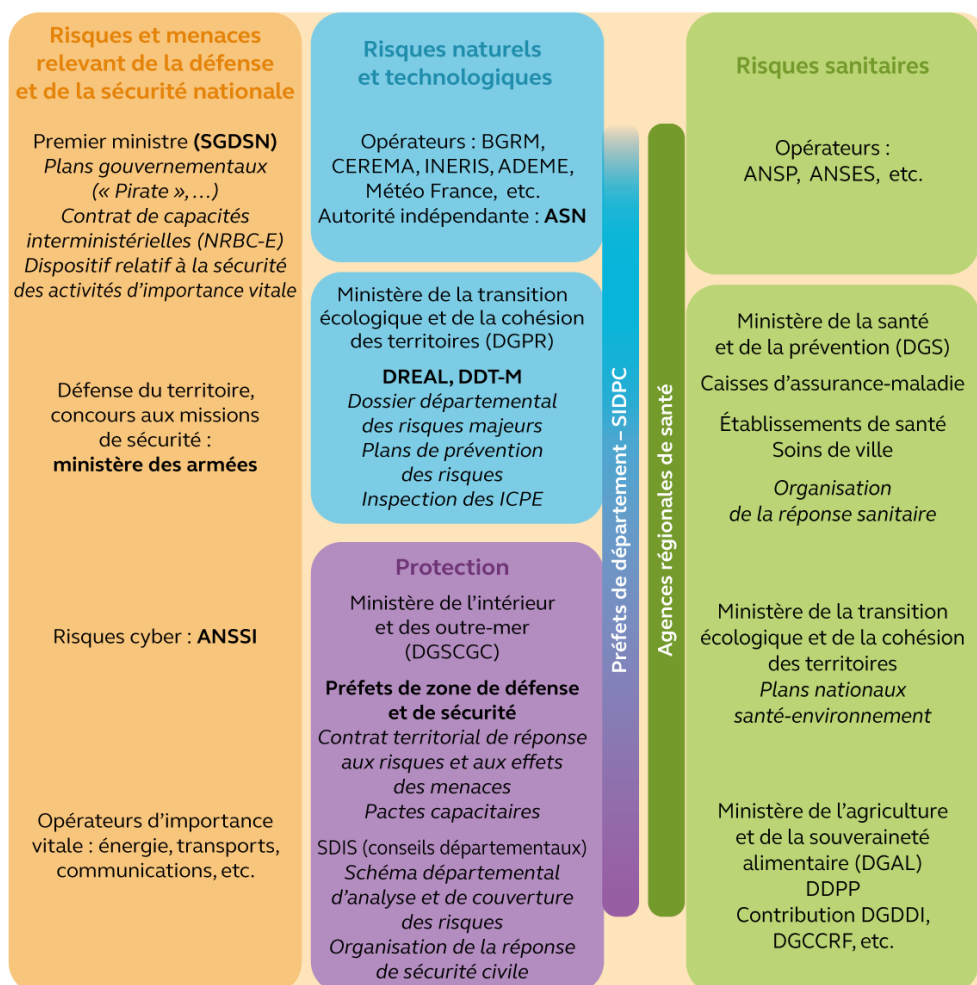
- les risques naturels et les conséquences des risques liés à l'activité humaine (pollutions, accidents), qui mobilisent les sciences de la Terre (géologie, hydraulique, météorologie), et plus généralement les « sciences dures » ;
- l'ensemble des risques relevant du champ sanitaire (sécurité sanitaire des aliments, sécurité des médicaments et qualité des soins, épidémies), qui impliquent des connaissances médicales, au sens large ;
- enfin, les questions de défense et de sécurité (y compris de sécurité intérieure et d'approvisionnement en biens essentiels), auxquelles concourent le renseignement, intérieur et extérieur, l'économie, les sciences politiques, etc.

Plus récemment, à partir du XIX^{ème} siècle, ont aussi été mobilisées progressivement l'analyse statistique, la modélisation et la simulation, au service des activités d'assurance, notamment pour analyser des événements historiques et en extrapoler des modalités d'occurrence et d'impact actuelles ; et, plus récemment, les sciences de l'information du fait de la numérisation croissante des activités économiques et des administrations.

De ce fait, l'administration s'est progressivement structurée en filières sectorielles spécialisées, organisant la gestion des compétences nécessaires à la prise en charge des grandes catégories de risques¹⁷. Celle-ci est résumée par le schéma ci-après, et les principaux enjeux des différentes filières sont présentés dans les sections suivantes.

¹⁷ Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale du 11 juin 2015, dont une version simplifiée est mise en ligne sur le site gouvernement.fr/risques.

Schéma n° 3 : organisation simplifiée des filières ministérielles de gestion des risques



Source : Cour des comptes

II - La hiérarchisation des actions de prévention est parfois implicite, et leur évaluation inégale

L'identification, l'analyse puis la prévention des risques naturels et technologiques relève de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), qui émet de nombreuses orientations de niveau national, et de ses services déconcentrés¹⁸ ; elle obéit à une forte subsidiarité au plan territorial, sous l'égide du préfet de département. Le recensement des risques majeurs et l'identification des zones géographiques qu'ils affectent donnent lieu à l'élaboration d'un dossier départemental des risques majeurs (DDRM), rendu public au titre du droit à l'information des citoyens ; la Cour a relevé que ce document constitue également une base de travail pour les acteurs de la gestion des risques. En tout, pas moins de 49 types de risques sont ainsi décrits (voir l'annexe n° 4 ; la répartition géographique des risques et la couverture du territoire national par les PPR sont indiquées en annexe n° 5).

Lorsque c'est possible, en particulier pour les risques technologiques, la prévention des risques majeurs identifiés donne lieu à diverses actions de réduction « à la source » de leur ampleur ou de leur probabilité d'occurrence. Par ailleurs, la réduction de la vulnérabilité des populations occasionne des prescriptions réglementaires visant à réguler l'urbanisme dans les lieux soumis aux aléas les plus forts ; elle prend la forme de plans de prévention des risques (PPR), prescrits et approuvés sous la responsabilité du préfet, en concertation avec les acteurs locaux.

Ces différentes mesures ont, selon que l'on considère les risques technologiques ou les risques naturels, des origines historiques distinctes ; il en résulte des modalités de mise en œuvre très différentes, qui sont détaillée ci-après.

A - La prévention des risques technologiques par les exploitants est soumise à une gradation explicite

Les principes de la réglementation des établissements « *dangereux, insalubres et incommodes* » en France ont été posés dès 1810¹⁹ : ils combinent l'autorisation des activités (et la prescription de mesures visant à réduire l'occurrence des risques), la surveillance des installations jugées à risque et, enfin, leur éloignement des populations. Les installations, industrielles et agricoles, sont classées selon le risque objectif découlant de la nature et du volume des activités dangereuses qui y sont mises en

¹⁸ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ; directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M).

¹⁹ Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.

œuvre²⁰. Pour les installations présentant les risques les plus faibles, le régime d'autorisation a été remplacé en 1917²¹ par une simple déclaration, assortie de mesures de sécurité générales ou sectorielles. Telles demeurent les bases du régime actuel des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), établi en 1976.

Le principe fondamental en la matière est celui de la responsabilité de l'exploitant, vu comme un « créateur de risques ». Ce principe n'est pas remis en cause par l'encadrement assuré par l'État, à l'occasion de l'établissement de l'installation (par analyse contradictoire de l'étude de danger fournie par l'exploitant, au moment où il demande l'autorisation de mener des activités risquées) puis tout au long de la vie de l'installation. Cet encadrement normatif évolue, le cas échéant, au gré du retour d'expérience des principaux accidents.

Les évolutions du cadre réglementaire à la suite d'accidents industriels : l'exemple de l'incendie du site Lubrizol à Rouen

Les accidents industriels font l'objet d'une analyse *a posteriori* qui vise à en dégager des causes transverses, au-delà des circonstances particulières à chaque événement. Ces analyses, dont le résultat est publié par la DGPR, concourent également à la préparation des évolutions réglementaires et à l'orientation des services d'inspection des ICPE.

L'incendie du site Lubrizol à Rouen, le 26 septembre 2019, qui a suscité une attention particulièrement forte des populations du fait des conséquences craintes en matière de santé publique, a ainsi occasionné diverses évolutions réglementaires²² portant à la fois, par opportunité, sur un champ très général (l'obligation de réaliser des plans d'urgence internes pour les sites « *Seveso seuil bas* », le renforcement des mesures d'alerte des populations, etc.) ou plus adapté aux modalités de l'accident (prescriptions relatives au stockage de liquides inflammables et combustibles). Le surcoût induit par ces évolutions pour les exploitants en France est estimé entre 2 et 3 Md€ d'ici à 2026, soit environ dix fois le coût estimé de l'incendie lui-même²³.

²⁰ Un dispositif similaire, résultant du code du travail et du code de la santé publique, est prévu pour les installations mettant en œuvre des agents biologiques pathogènes. Des mesures de prévention et de réduction des risques « à la source » sont prescrites selon le risque intrinsèque posé par les agents eux-mêmes, classés en quatre groupes.

²¹ Loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

²² Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Les évolutions réglementaires post-Lubrizol sur la prévention et la préparation à la gestion des accidents, en un coup d'œil*, octobre 2020 – en tout, deux décrets et huit arrêtés ministériels pris le 24 septembre 2020 et le 22 septembre 2021 ont porté ces évolutions.

²³ Les comptes sociaux de l'entreprise Lubrizol France pour 2019 font apparaître des charges exceptionnelles de 35 M€ (biens détruits) et 55 M€ (indemnisation de tiers), et attribuent la baisse de chiffre d'affaire pour l'année, soit 126 M€ à l'incendie, soit 216 M€ en tout. Le coût moyen d'un accident (hors cas les plus extrêmes) est quant à lui évalué par la DGPR à 0,4 M€ au titre des dégâts matériels et 0,4 M€ en pertes d'exploitation.

A contrario, il aurait été souhaitable de prendre en compte les observations récentes de la Cour²⁴, afin de dissuader les entreprises de chercher à contourner la réglementation en scindant artificiellement leurs dépôts.

Enfin, à la suite de l'explosion de l'usine AZF (21 septembre 2001), le dispositif a été complété en 2003 par la création des plans de prévention des risques technologiques (PPRt). Ce nouveau dispositif ne concerne en pratique que les sites les plus risqués, en particuliers ceux dits « *Seveso seuil haut* »²⁵ (voir le tableau ci-dessous) ; il vise à limiter l'expansion urbaine aux abords immédiats de ces sites.

Tableau n° 1 : installations agricoles et industrielles relevant du régime des ICPE et soumises à l'établissement de PPRt en 2021

Catégorie	Nombre
ICPE – déclaration	env. 450 000
ICPE – enregistrement et autorisation	env. 45 000
dont Seveso	1 302
dont Seveso seuil haut	691
PPRt	375*

Note : certains PPRt peuvent regrouper plusieurs risques interdépendants, par exemple le PPRt de la « vallée de la chimie », au sud de la métropole de Lyon.

Source : DGPR

Le contrôle du respect des règles de sécurité par les exploitants des ICPE suit des modalités variables selon le niveau de risque posé par les installations. Les installations posant le plus de risques, qui relèvent des régimes d'enregistrement ou d'autorisation, sont soumises à une inspection annuelle ou triennale²⁶. En 2021, en moyenne sur le territoire national, la fréquence effective des inspections de ces installations était de 3,3 ans²⁷, cohérente avec les directives nationales, et stable depuis 2014.

Le reste des installations n'est contrôlé qu'en cas de signalement ou d'accident. Ces contrôles sont sporadiques : ils ne concernaient, en

²⁴ Cour des comptes, *L'encadrement et le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le domaine agricole*, novembre 2021.

²⁵ Directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « Seveso 3 ».

²⁶ Ces fréquences peuvent dans certains cas être portés respectivement à trois et sept ans.

²⁷ Certaines régions connaissent des fréquences d'inspection plus faibles, notamment la Bretagne (6,0 ans) et les Pays de la Loire (4,3 ans). Ils se caractérisent par un nombre particulièrement élevé d'installations soumises à contrôle périodique (respectivement 80,2 et 49,4 installations par inspecteur), notamment agricoles.

moyenne nationale, que 2,0 % des installations en 2021²⁸. Leur suivi est par ailleurs limité à l’instruction par les préfetures de la procédure de déclaration. Pour ces installations, l’efficacité du dispositif de prévention repose donc surtout sur des sanctions censées jouer un rôle dissuasif²⁹. La Cour a cependant constaté récemment, à l’occasion de travaux consacrés aux ICPE agricoles³⁰, que cet effet dissuasif reste limité.

Cette hiérarchisation explicite des installations permet, du point de vue de la gestion des risques, de tracer des frontières entre un « risque technologique courant » (ICPE soumises à déclaration) et un « risque majeur » justifiant des contrôles périodiques, voire des mesures additionnelles de réduction de la vulnérabilité et de préparation à la crise. Les activités de prévention des Sdis en matière de lutte contre l’incendie dans les établissements relevant du public (voir l’annexe n° 8) mettent en œuvre une hiérarchisation similaire des établissements en fonction du type d’activité qu’ils hébergent et du volume de public accueilli.

Le traitement particulier du risque nucléaire

L’exploitant d’une installation nucléaire est, comme pour les autres risques technologiques, responsable de la maîtrise des risques que son installation présente. Il doit démontrer la sûreté de ses installations, selon la méthodologie prescrite par l’ASN³¹ qui combine la description de fonctions de sécurité répondant aux risques identifiés et, pour les cas plus complexes pouvant conduire à des accidents graves, une analyse complémentaire des scénarios de défaillances ou d’agressions envisagés.

Le caractère particulièrement contraignant de ces prescriptions répond au caractère « vital » du risque nucléaire. Ce cadre vise d’ailleurs l’ensemble des activités liées à l’industrie nucléaire : les centrales électriques elles-mêmes, mais aussi les installations de préparation du combustible (cycle amont) et de retraitement et stockage des matières et déchets radioactifs (cycle aval) et le transport des matières. Elles s’étendent par ailleurs, au titre de la radioprotection, à toutes activités (notamment médicales et industrielles) ayant recours à des substances radioactives.

²⁸ L’analyse de la Cour, sur la base des données d’inspection publiées par les DREAL, a porté sur sept régions : Bretagne, Val-de-Loire, Guadeloupe, Île-de-France, Normandie, Pays de la Loire, La Réunion. Le taux de visite varie significativement selon les régions, entre 2,3 % et 27 % du nombre d’installations. L’ordre de grandeur du total national a été indiqué par la DGPR.

²⁹ L’article R. 514-4 du code de l’environnement prévoit une amende correspondant aux contraventions de la cinquième classe.

³⁰ Cour des comptes, *L’encadrement et le contrôle des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) dans le domaine agricole*, observations définitives, novembre 2021.

³¹ Voir en particulier le guide n° 22 relatif à la conception des réacteurs à eau sous pression, septembre 2021.

B - Les actions de prévention des risques naturels forment un paysage plus complexe

Compte tenu du caractère difficilement maîtrisable, des risques naturels, leur prévention est principalement axée sur la réduction de la vulnérabilité des populations. Les premières mesures de prévention, qui faisaient suite aux crues importantes de 1856 et 1930³², visaient le risque d'inondation et prévoyaient la construction d'ouvrages de protection (digues, bassins de retenue, etc.) puis la cartographie des « *surfaces submersibles* ». À la suite de nouvelles inondations, le dispositif de planification a été considérablement étendu en 1982, à toute « *intensité anormale d'un agent naturel* », et un volet d'indemnisation lui a été associé (voir le chapitre IV)³³ ; ses contours actuels sont fixés depuis 1995³⁴ : « *les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones* ».

La prévention des risques naturels couvre donc un champ très large de phénomènes, dont le caractère « majeur » est mal délimité³⁵ et dont l'extension géographique est analysée commune par commune. Cette approche conduit à identifier environ 89 000 combinaisons d'une commune et d'un risque naturel qui la concerne (voir le tableau ci-après).

En réponse à ces risques, la prévention réside d'abord dans la maîtrise de l'urbanisme, qui donne lieu à l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRn) pour l'essentiel particularisés à chacune des 89 000 combinaisons identifiées ci-dessus. Compte tenu des ressources techniques disponibles pour leur étude, comme de la durée de préparation puis de concertation de ces documents, l'élaboration effective de ces plans fait l'objet d'une hiérarchisation importante assumée par les

³² Loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, décret-loi du 30 octobre 1935 relatif aux mesures à prendre pour assurer l'écoulement des eaux.

³³ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, qui instaure par ailleurs le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

³⁴ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui crée également le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

³⁵ Et donnent lieu à de nombreuses directives nationales, thématiques : risques technologiques, d'inondation, littoraux, liés au retrait-gonflement des sols argileux (instruction désormais caduque) ; ou géographiques : événements météorologiques pour l'arc méditerranéen, etc.

préfets³⁶ et qui vise avant tout les lieux où la dynamique d'urbanisme est la plus forte. Il en résulte un taux très modeste de couverture des risques majeurs par des PPRn, malgré un effort important des services³⁷.

**Tableau n° 2 : 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 %
dont retrait-gonflement des argiles	9 723	794	8,2 %
dont cavités	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)

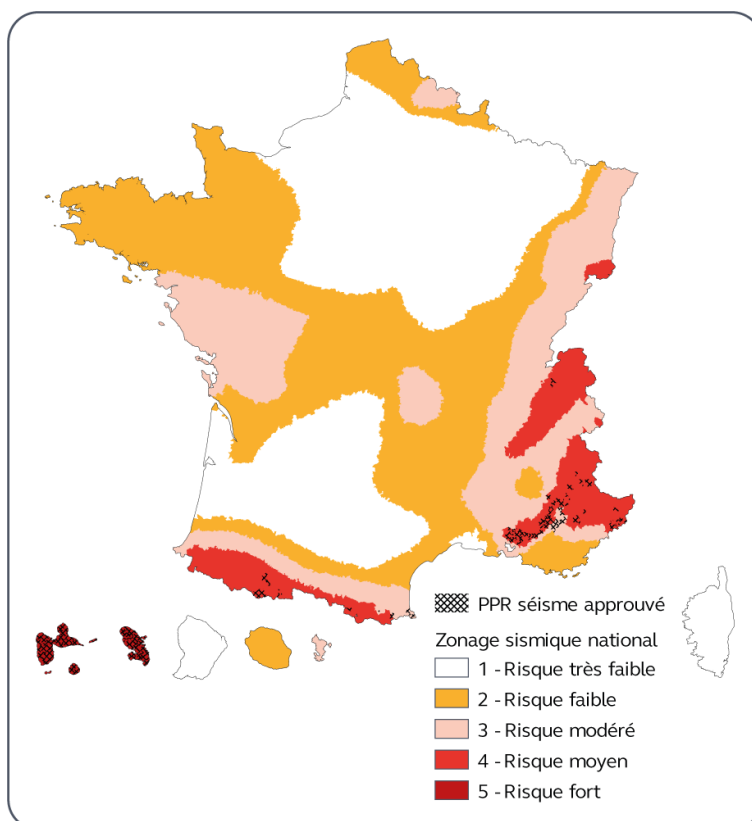
La loi prévoit également la possibilité d'édicter des normes de construction générales pour les risques sismique et cyclonique. Une telle réglementation existe déjà pour le risque sismique, les PPRn étant réservés aux lieux où le risque est le plus fort ou nécessite une adaptation fine des contraintes d'urbanisme, notamment l'interdiction ciblée de toute nouvelle construction (voir la carte ci-après : les règles nationales de construction parasismique concernent toutes les communes pour lesquelles le risque n'est pas « très faible »). De même, une réglementation visant le risque cyclonique, dans les

³⁶ Les préfetures recourent également au « porter à connaissance » : elles transmettent aux collectivités, dès la fin de la phase d'étude, les éléments de connaissance du risque et transfèrent de ce fait aux collectivités la charge de la prise en compte du danger au titre des plans d'urbanisme.

³⁷ En outre, l'évolution de l'urbanisme comme de la connaissance des risques induit une péremption progressive de ces plans. Par exemple, les travaux récents de la Cour en matière de prévention du risque d'inondation en Île-de-France ont relevé que de nombreux nouveaux plans doivent être réalisés pour tenir compte du risque d'inondation par remontée de nappe ou par ruissellement, non pris en compte par la génération des PPR actuels.

oultre-mer, est en cours de préparation³⁸. Le champ géographique de telles réglementations constitue un enjeu économique important, dans la mesure où elles occasionnent un transfert du coût de la prévention vers les particuliers et les entreprises, en y imposant des contraintes de construction indifférenciées³⁹.

Carte n° 1 : couverture du risque sismique (par commune), en 2021



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

³⁸ Dans ce cas particulier, le préavis avec lequel le passage d'un cyclone est identifié pourrait permettre – du point de vue de la limitation du nombre de blessés et de morts – d'envisager une autre approche visant à mettre la population à l'abri dans quelques « bâtiments refuges » au lieu d'envisager un durcissement général des constructions. L'approche retenue par la DGPR vise aussi à réduire la sinistralité dans son ensemble, au bénéfice d'une meilleure résilience des territoires.

³⁹ Pour le risque sismique par exemple, environ 20 000 communes sont soumises à la même réglementation nationale, quel que soit le niveau de risque estimé (voir l'annexe n° 5).

**L'évolution de la couverture réglementaire des risques :
l'exemple du retrait-gonflement des argiles⁴⁰**

Le risque lié au retrait-gonflement des argiles subit une évolution profonde en raison de la forte extension de son champ géographique. Les effets du changement climatique sur l'extension temporelle, le nombre et l'ampleur des épisodes de sécheresse occasionne également une multiplication des cas reconnus comme catastrophe naturelle.

Il a donc été décidé d'arrêter la prescription de nouveaux PPRn ; en lieu et place, des premières prescriptions générales, visant la réalisation d'études géotechniques préalablement à toute nouvelle construction, ont été prises. La charge de plus en plus lourde que représente l'indemnisation des dommages résultant de ce risque a également conduit à mettre à l'étude une refonte des modes de prévention et d'indemnisation. Le modèle actuel est d'ailleurs spécifique à la France : de nombreux pays, considérant que le risque est connu d'avance, n'ont pas mis en place de régime d'indemnisation.

Par ailleurs, de nombreux programmes d'action ont été formalisés à partir de 2002, avec l'appui financier de l'État⁴¹ : ils visent notamment à mieux caractériser les risques, à construire le cas échéant des ouvrages de protection et à sensibiliser les populations. Les programmes d'actions de prévention des inondations, les premiers et les plus nombreux, ont ainsi permis depuis 2002 la réalisation de travaux à hauteur de 2,3 Md€, dont 962 M€ ont été financés par l'État. Dans le cas particulier du risque d'effondrement de cavités, un tel programme revêt une importance considérable puisque le zonage n'est, en grande partie, pas connu, ce qui limite les possibilités d'établir des PPRn : en Seine-Maritime, par exemple, 21 300 cavités sont identifiées sur un total estimé à environ 80 000.

Lors de travaux antérieurs relatifs à la prévention des risques naturels majeurs, la Cour avait relevé le peu de contrôle d'ensemble de ces plans d'action, dont l'initiative comme la sélection et le financement par l'État relevaient de dynamiques locales (portées respectivement par les collectivités et par les préfets de département). Plus généralement, l'articulation de l'ensemble des dispositifs de prévention – plans de prévention, réglementations nationales, programmes d'action – reste

⁴⁰ Cour des comptes, *Sols argileux et catastrophes naturelles : des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2022.

⁴¹ On peut citer les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI – 2002), les stratégies territoriales pour la prévention des risques en montagne (STePRiM – 2017), les programmes d'actions de prévention des risques liés aux cavités (PAPRiCa – 2018), ou encore le plan « séisme Antilles » (2007), déclinaison locale du plan national de prévention des risques sismiques.

difficile à appréhender⁴². Au-delà du catalogue publié sur le site Géorisques, la Cour n'a pas mis en évidence d'analyse générale de la couverture des risques naturels, aux plans départemental ou national.

La DGPR confie l'évaluation des dispositifs de prévention à la caisse centrale de réassurance (CCR), sur la base des données relatives à la sinistralité que celle-ci collecte auprès des acteurs privés de l'assurance. Ces données concourent à l'évaluation de l'impact socio-économique des projets de mesures réglementaires : elles ont ainsi été mobilisées pour la préparation de la réglementation en matière de construction paracyclonique outre-mer. De même, elles permettent d'estimer *a posteriori* l'intérêt d'ouvrages de protection en évaluant leur impact sur le coût d'une catastrophe naturelle (voir l'annexe n° 6). Étendre ces analyses à des données statistiques démographiques et socio-économiques (relevant de l'Insee) permettrait d'évaluer mieux encore l'adaptation des dispositifs de prévention aux enjeux des territoires⁴³.

III - Définir les moyens requis en réponse aux diverses catégories de risques reste difficile

L'exemple de la sécurité civile illustre particulièrement bien la difficulté générale qu'il y a à proportionner de manière prospective les moyens et les ressources nécessaires à la couverture des risques.

La sécurité civile a pour objet « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* »⁴⁴. Ce champ d'intervention très large regroupe à la fois des risques courants (secours d'urgence à victime, lutte contre l'incendie), qui occasionnent chaque jour de très nombreuses interventions dont la demande émane directement de la population⁴⁵, et des risques majeurs plus rares mais qui suscitent la mise en œuvre de moyens plus spécialisés, dans un volume important.

⁴² Dans certains cas, elle est même omise : ainsi, depuis la loi de 1935, l'existence d'ouvrages de protection face au risque hydraulique (qui relève d'ailleurs désormais de la compétence des collectivités, y compris dans la définition du niveau de protection) n'est pas pris en compte pour l'élaboration des PPR.

⁴³ US census bureau, US agency for international development, UN economic and social commission for Asia and the Pacific, *Disaster Statistics and Censuses: Select topics in International Censuses*, décembre 2021; service onthemap.ces.census.gov.

⁴⁴ Article L. 112-1 du code de la sécurité intérieure.

⁴⁵ Voir l'annexe n° 8 sur les enjeux du traitement et du tri des appels.

Ses principaux acteurs sont les services départementaux d'incendie et de secours (Sdis), financés par les collectivités⁴⁶. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur et des outre-mer en assure la coordination réglementaire et méthodologique. Elle coordonne également les moyens nationaux spécialisés (flottes aériennes, démineurs, unités d'instruction et d'intervention).

Les principaux ordres de grandeur sont rappelés dans le tableau ci-dessous, y compris pour les deux services qui ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie de la Cour. L'annexe n° 8 détaille l'activité de la sécurité civile.

Tableau n° 3 : taille et activité opérationnelle des Sdis en 2020

<i>Pour 100 000 habitants</i>	Moyenne nationale	Essonne	Paris et petite couronne
<i>Nombre de sapeurs-pompiers</i>	357	185	119
<i>dont professionnels/militaires</i>	75	78	119
<i>Effectif de garde et d'astreinte</i>	54	29	27
<i>Nombre d'appels dans l'année</i>	22 781	n.d.	23 816
<i>Nombre d'interventions dans l'année</i>	6 115	6 940	6 075

Notes : une intervention de secours à victime mobilise en moyenne trois sapeurs-pompiers pendant 1h26 ; une intervention de lutte contre l'incendie représente, hors feux de forêt, six sapeurs-pompiers pendant 2h05.

Source : Cour des comptes, d'après DGSCGC (statistiques des Sdis 2021) et données collectées à l'occasion du contrôle

A - Une sollicitation de plus en plus forte, parfois induite, des secours

La veille et l'alerte en matière de sécurité civile mobilisent, par le biais des plateformes d'appel téléphonique des Sdis, un mécanisme de remontée d'information dont le premier acteur est la société civile elle-même. Cette organisation induit des enjeux particuliers : il s'agit de garantir, dans des situations où chaque minute compte, que les secours sont bien prévenus et qu'ils le sont rapidement. Par ailleurs, l'abondance des appels impose aux Sdis un tri important : au niveau national, 30 % des appels étaient injustifiés en 2020⁴⁷.

⁴⁶ Les communes concourent au budget des Sdis, dans une proportion variable entre 0 et 68 % selon les départements, la médiane s'établissant à 45 % ; le reste est financé par les conseils départementaux – DGSCGC, *Les statistiques des services d'incendie et de secours – édition 2021*.

⁴⁷ DGSCGC, *Les statistiques des services d'incendie et de secours*, édition 2021.

La priorité des secours, dans ce contexte, est de ne pas négliger un appel qui relève effectivement de l'urgence, ce qui induit cependant de nombreuses interventions qui ne correspondent pas au champ strict des Sdis (voir ci-après). On constate ainsi une progression très forte des interventions d'aide à personne (+ 42 % entre 2014 et 2019), largement supérieure à celle du nombre total d'interventions (+ 12 % sur la même période)⁴⁸. Dissuader les demandes non urgentes (ouverture de portes, ascenseurs bloqués sans malaise d'usager, etc.) est donc un enjeu majeur, qui pourrait s'appuyer sur la généralisation d'une politique de tarification des interventions⁴⁹.

Garantir le traitement des appels y compris en cas de crise

Les Sdis doivent également garantir une prise en charge fluide des appels reçus (environ 16 millions en 2020). Le morcellement des centres d'appel⁵⁰ comme des systèmes d'information peut induire des ruptures de capacité en cas de crises occasionnant une accumulation importante de sollicitations, faute de possibilités de délestage entre départements. Les attentats terroristes de novembre 2015 ont rappelé ces difficultés, malgré des tentatives du ministère de l'intérieur à ce sujet depuis les années 2000⁵¹.

Répondre à cet état de fait constitue désormais un enjeu majeur pour le développement du système de gestion d'alerte NexSIS, qui porte l'ambition d'unifier les systèmes de gestion opérationnelle des Sdis et de permettre leur interconnexion (y compris d'ailleurs avec les systèmes de gestion des Samu). Les premiers déploiements de ce système sont attendus pour permettre un emploi opérationnel à l'horizon des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

⁴⁸ Elle-même bien supérieure à l'évolution de la population (+ 2 % environ). Les éléments d'analyse de ce dernier écart regroupent divers facteurs parfois cumulatifs : vieillissement de la population, précarisation d'une partie de celle-ci, augmentation du nombre de personnes isolées, etc.

⁴⁹ Les Sdis peuvent également choisir de ne pas intervenir, ou de différer leur intervention.

⁵⁰ Seuls 21 départements ont mis en place des centres communs Sdis-Samu, huit autres étant en projet ; l'extension de tels centres à un numéro unique avec les forces de l'ordre fait encore l'objet, par ailleurs, d'une expérimentation.

⁵¹ Sénat, rapport d'information sur « NexSIS 18-112 », *le système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile*, n° 658, juin 2021.

B - Les Sdis doivent gérer, avec les mêmes moyens, un spectre large de risques, courants et majeurs

Face aux nombreuses interventions qu'ils doivent réaliser chaque jour, les Sdis sont amenés à mutualiser fortement leurs ressources.

Pour le risque courant, cette mutualisation repose avant tout sur la polyvalence des sapeurs-pompiers, aptes à remplir indifféremment des missions de lutte contre l'incendie ou de secours à victimes⁵². Cette mutualisation trouve toutefois une limite dans les plus petits centres de secours, dont l'effectif de garde est parfois faible, où des sollicitations simultanées d'aide à personne ou de transport sanitaire peuvent occasionner une incapacité temporaire d'assurer concurremment une intervention de lutte contre l'incendie, qui requiert un effectif nombreux⁵³. De ce fait, des centres de secours voisins peuvent définir des secteurs mitoyens où l'un intervient pour pallier les difficultés de l'autre ; toutefois, dans les zones géographiques les plus rurales, la distance entre les centres retarde d'autant l'arrivée des secours lorsque cette mutualisation doit être mise en œuvre.

La mutualisation est également indispensable, quoique difficile, pour les risques « particuliers ». Ces risques nécessitent l'emploi de pompiers spécialisés, dont l'action se déploie à l'échelle du département, mais qui contribuent aussi à la gestion du risque courant sur le secteur de responsabilité de leur centre de secours. La réalisation d'un risque majeur peut en outre occasionner des besoins importants en capacités non spécialisées, par exemple si de nombreuses victimes sont à prendre en charge. Ainsi, pour la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, l'activation d'un « plan rouge » (attentats terroristes multiples) prévoit pour son scénario de référence l'intervention d'une centaine de sapeurs-pompiers hors capacités spécialisées, soit l'équivalent du potentiel opérationnel complet de sept centres de secours. De ce fait, les risques « particuliers » occasionnent fréquemment le recours à une assistance des Sdis limitrophes, voire à des moyens zonaux ou nationaux.

Une analyse plus détaillée de l'organisation retenue à cet effet par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (qui couvre Paris et les départements de la petite couronne : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et du Sdis de l'Essonne figure en annexe n° 9.

⁵² Les difficultés relatives à la durée de la formation des sapeurs-pompiers volontaires à la lutte contre l'incendie, comme l'accroissement de la technicité des incendies eux-mêmes, suggèrent toutefois la nécessité, à terme, d'une approche par spécialisation avec d'une part certains sapeurs-pompiers volontaires uniquement « aptes VSAV » et d'autres, notamment professionnels, « aptes au feu » en complément.

⁵³ L'équipage nominal d'un engin de lutte contre l'incendie regroupe six sapeurs-pompiers ; or l'effectif théorique de garde de nombreux petits centres de secours est inférieur à 10 personnes.

Une coordination indispensable entre les activités de secours à victime et d'aide médicale urgente

Les sapeurs-pompiers sont, au titre de leurs activités de secours et de soins d'urgence à personne, en interaction directe avec les acteurs de l'aide médicale urgente, relevant du secteur sanitaire, notamment des établissements de santé à travers les Samu (pour la réception et régulation des appels au 15) et les SMUR (structures mobiles d'urgence et de réanimation, chargées des interventions médicalisées). La répartition des activités entre sapeurs-pompiers et hôpitaux est fixée réglementairement mais soulève des difficultés persistantes.

Les Sdis sont ainsi mobilisés pour effectuer des missions de transport sanitaire à la demande des Samu en cas d'absence d'autres solutions de transport. En 2019, ces situations de « carences ambulancières », représentaient 34 % des interventions des Sdis au titre des malaises à domicile. Une indemnisation des Sdis est prévue⁵⁴ mais elle n'évite pas les conséquences opérationnelles, parfois fortes pour les plus petits centres de secours. Par ailleurs, les sapeurs-pompiers subissent les délais d'attente aux urgences, durant lesquels les moyens mobilisés ne sont pas disponibles pour d'autres interventions.

Les travaux engagés par les ministères de l'intérieur et de la santé n'ont, à ce jour, pas abouti à lever toutes ces difficultés.

C - Traduire le besoin de couverture des risques en vision capacitaire pose encore de fortes difficultés

L'approche capacitaire mise en œuvre en matière de sécurité civile consiste à analyser, dans chaque département, les objectifs de couverture des risques courants et « particuliers » fixés au Sdis, compte tenu des contraintes liées à son environnement et aux modalités de son action⁵⁵, afin de déterminer la quantité, les performances et la répartition des moyens qu'il doit mettre en œuvre. Il s'en déduit aussi une cible théorique « optimale » d'implantation et de taille des centres de secours, ainsi que d'organisation des moyens spécialisés.

⁵⁴ Revalorisée en 2022 à un montant forfaitaire de 200 €, soit près du double du montant précédent mais toujours bien inférieure au coût réel estimé par les Sdis.

⁵⁵ Par exemple : l'organisation opérationnelle retenue pour les différents types d'intervention, ou encore les prescriptions réglementaires qui fixent la capacité d'intervention minimale des centres de secours.

La réalisation de cette cible se confronte à l'organisation existante comme à la disponibilité des ressources financières, au sujet desquelles le Sénat relevait en 2019⁵⁶ les importantes difficultés rencontrées notamment pour l'acquisition et la maintenance des moyens les plus spécialisés, malgré la nature pluriannuelle des financements locaux. Plus spécifiquement, les contraintes pesant sur l'ouverture d'un nouveau centre⁵⁷ conduisent à des durées de projets souvent importantes et, en définitive, à des implantations qui ne sont pas suffisamment fondées sur l'analyse des risques⁵⁸. De même, le recours massif aux sapeurs-pompiers volontaires, qui s'engagent souvent dans un centre de secours proche de leur lieu de vie, rend l'implantation de nouveaux centres et la réalisation des missions tributaires du recrutement. L'exemple de l'Essonne illustre l'importance toute particulière du volontariat dans les zones géographiques les plus rurales, où les centres de secours sont en moyenne plus petits et les sapeurs-pompiers professionnels bien moins nombreux qu'en zone fortement urbanisée.

Au plan national, la nécessité d'acquérir des équipements spécialisés, particulièrement coûteux (par exemple les flottes aériennes) suppose une synthèse analogue des besoins d'intervention permettant d'asseoir une stratégie d'investissement sur le long terme ; la Cour a toutefois constaté récemment que la mise en œuvre d'une telle stratégie par la DGSCGC est très perfectible⁵⁹.

⁵⁶ Sénat, Rapport de la commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, de recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles applicables aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences et de tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques, n° 480, juin 2020.

⁵⁷ Disponibilité des terrains, souvent concédés par la collectivité concernée, crédits alloués sur plusieurs années pour les travaux d'infrastructure, etc.

⁵⁸ Cour des Comptes, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) et de la sécurité civile*, rapport public thématique, mars 2019.

⁵⁹ Cour des comptes, *La flotte aérienne de la sécurité civile*, référé au ministre de l'intérieur et des outre-mer, juillet 2022.

Un repli drastique du champ capacitaire interministériel

Établi par le SGDSN en février 2015, un contrat général interministériel de sécurité civile fixait, pour la période 2015-2019, les capacités critiques des ministères civils et le niveau d'engagement de ceux-ci dans la réponse aux crises majeures ; la Cour avait relevé certaines difficultés dans sa mise en œuvre⁶⁰, en particulier un défaut d'approche budgétaire pluriannuelle permettant de garantir les effets recherchés. Ce document n'a pas été reconduit après 2019.

Seul subsiste à ce jour un *contrat capacitaire interministériel* dans le domaine de la lutte contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ; il est complété par un plan gouvernemental (voir le chapitre II), en application de la doctrine publiée en la matière. Au plan territorial, les moyens requis par ce contrat capacitaire contribuent également à couvrir les risques NRBC qui ne sont pas liés au terrorisme (et qui relèvent par exemple du risque industriel).

Ce contrat couvre la période 2021-2024, dans la perspective des Jeux olympiques de Paris 2024 ; toutefois sa mise en œuvre rencontre déjà des difficultés. Il est désormais envisagé de faire porter le financement des équipements relevant de la sécurité civile par les ressources prévues au titre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur⁶¹, et de recourir en complément à des financements européens. Le retour d'expérience de la gestion de la pandémie de covid 19 devrait également conduire à une refonte du volet sanitaire de ce contrat.

La documentation départementale relative à la couverture des risques et à l'identification des moyens requis est prolixe (voir le tableau ci-après) mais elle cumule de nombreux défauts : le niveau de détail dans la description des risques courants est très variable d'un département à l'autre ; la couverture des risques majeurs est quant à elle analysée au vu des moyens des Sdis, mais la cible à atteindre pour une couverture optimale n'est pas décrite⁶². Plus généralement, la Cour a relevé au cours de ses travaux que l'intérêt des acteurs territoriaux pour cette documentation reste lui-même très inégal. Mettre en œuvre une gestion prévoyante des moyens nécessaires à la

⁶⁰ Cour des Comptes, *La mise à jour du contrat général interministériel en matière de sécurité civile*, référé au Premier ministre, octobre 2019.

⁶¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

⁶² Le CoTRRiM « n'est pas [considéré comme] un contrat opérationnel fixant une obligation de résultat ou de moyens » – DGSCGC, *Guide méthodologique d'aide à la mise en place du contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM)*, novembre 2016.

couverture des risques, relevant d'une véritable démarche capacitaire⁶³, nécessitera de progresser sur l'identification des moyens nécessaires et sur le degré de couverture des risques avec les moyens effectivement disponibles, compte tenu des éventuels renforts zonaux voire nationaux⁶⁴.

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit désormais l'élaboration de *pactes capacitaires*, assortis d'un financement partiel de l'État, afin d'assurer l'acquisition des moyens départementaux les plus complexes et spécialisés. Cette nouvelle initiative a l'ambition de combler les lacunes de la documentation existante et décliner la logique de plus en plus poussée de pré-positionnement et de projection de moyens coordonnés au niveau zonal voire national, en réponse aux risques majeurs⁶⁵. Elle sera néanmoins difficile à mener sans que la DGSCGC dispose, au préalable, d'une vision claire du taux de réalisation actuel des objectifs que devraient porter les documents existants.

Les Sdis collectent pourtant de nombreuses données, relevant de leur activité comme du niveau réel de disponibilité et de performance de leurs moyens ; ces données pourraient utilement être comparées aux objectifs issus de l'analyse des risques à couvrir. Toutefois, la collecte de ces informations par la DGSCGC est à la fois fastidieuse⁶⁶, peu détaillée (le niveau de détail des données est annuel, au mieux mensuel dans certains cas, et établi en moyenne départementale) et peu exploitée dans une perspective capacitaire⁶⁷.

Surtout, l'imposante documentation (voir le tableau ci-après) en usage devrait au préalable faire l'objet d'une rationalisation d'ensemble, d'autant que l'élaboration de chaque document est vécue par les services concernés comme un véritable projet, qui les mobilise pendant une durée significative.

⁶³ À l'instar des travaux des armées sur le fondement des « *contrats opérationnels* » dont elles sont dotées.

⁶⁴ Une telle identification existe déjà dans certains documents, par exemple le CoTRRiM zonal d'Île-de-France : capacités dont « l'offre rare » implique un dépassement capacitaire systématique ; risques complexes nécessitant le recours à des moyens nationaux.

⁶⁵ Surtout en métropole. Outre-mer, la gestion de crise s'appuie fortement sur les moyens des armées, selon un concept où les forces locales doivent être en mesure d'assurer les premières actions dans l'attente de l'acheminement de moyens depuis la métropole. Le rapport annexé à la loi de programmation et d'orientation du ministère de l'intérieur y prévoit également le pré-positionnement de moyens de la capacité civile.

⁶⁶ Elle implique, sur une base déclarative, le renseignement annuel d'une centaine de pages de formulaires. La DGSCGC en rend compte chaque année au titre de la publication des *Statistiques des Sdis*.

⁶⁷ Son utilisation par la DGSCGC relève plutôt de l'animation du métier : préparation des travaux précités avec les acteurs de l'aide médicale urgente, des textes législatifs visant à inciter l'engagement de sapeurs-pompiers volontaires, etc.

La Cour note enfin, à l'appui de cette démarche capacitaire, l'inscription de la programmation pluriannuelle de crédits dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Ces crédits ne sont toutefois, pour le moment, pas ventilés entre les différentes missions du ministère et, en l'espèce, ne s'appuient pas sur une documentation capacitaire d'ensemble, l'établissement des *pactes capacitaires* ayant été retardée par la pandémie de covid 19.

Tableau n° 4 : documentation en matière de sécurité civile

<i>Document</i>	<i>Autorité d'approbation</i>	<i>Capacité visée</i>	<i>Type de risque</i>	<i>Contenu</i>
<i>SDACR</i>	Conseil départemental Préfet de département	Sécurité civile	Courant	Analyse et couverture du risque (Analyse capacitaire)
			(Majeur)	(Analyse du risque)
<i>CoTRRiM départemental</i>	Préfet de département	Sécurité civile Sécurité intérieure	Majeur	Analyse et couverture du risque (Analyse capacitaire)
<i>CoTRRiM zonal</i>	Préfet de zone de défense et de sécurité			
<i>Pacte capacitaire</i>	Préfet de zone Conseil départemental	Sécurité civile	Majeur	Analyse capacitaire
<i>Contrat capacitaire interministériel</i>	SGDSN	<i>ad hoc</i>	Majeur	Analyse et couverture du risque Analyse capacitaire

Source : Cour des comptes

IV - Les signaux à surveiller et le nombre des expertises externes sont en augmentation

Le domaine des risques sanitaires illustre la complexité croissante de l'organisation de la gestion des risques, en particulier en matière de veille.

La diversification progressive des risques sanitaires rend difficile leur surveillance. En raison des impacts majeurs des crises sanitaires⁶⁸ et de la complexité de leur gestion, l'organisation de la veille et de l'alerte s'est progressivement structurée, de l'échelon local jusqu'au niveau international. Développée initialement autour de la sécurité des soins et des produits de santé, cette préoccupation qui revêt une sensibilité particulière pour les citoyens s'est peu à peu étendue à l'ensemble des dangers susceptibles de menacer la santé de l'homme.

Pour répondre à ces enjeux, le ministère de la santé et de la prévention s'appuie désormais sur plusieurs opérateurs dont il a la tutelle afin d'identifier les risques sanitaires dont l'origine comporte une dimension environnementale, en intégrant la santé humaine, la santé animale et la santé environnementale dans une approche plus intégrée, « *une seule santé* ». Le développement d'une expertise publique multidisciplinaire a en effet constitué une priorité, la création d'agences de sécurité sanitaire ayant eu pour objet de renforcer l'organisation de l'expertise et de la veille sanitaire tout en professionnalisant le recueil et l'analyse des signaux émis par les différents acteurs.

A - L'administration recourt de plus en plus à une expertise externe, alors que ses effectifs se réduisent

La nécessité de garantir l'indépendance de la fonction d'expertise⁶⁹, afin notamment de renforcer la confiance de la population, a milité pour la séparation de l'expertise du risque, d'une part, et de la décision publique en vue de sa réduction, d'autre part. L'État s'appuie donc sur de nombreux opérateurs dont les activités regroupent souvent, dans des proportions variables, « l'appui aux politiques publiques » et la recherche visant à approfondir la connaissance des risques. L'annexe n° 3 en liste les

⁶⁸ Depuis la crise sanitaire liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine, à partir de 1986, et la reconnaissance des maladies professionnelles liées à l'amiante, à la récente pandémie de covid 19.

⁶⁹ Commissariat général du Plan, *La décision publique face aux risques*, rapport du séminaire « risques » animé par M. Matheu, juillet 2002.

principaux. La forme que prend cet appui aux politiques publiques est très variable : prestations d'expertise, mais aussi dans certains cas instruction de décisions administratives dans le cadre de régimes d'autorisation (Anses par exemple), édiction de normes de contrôle, veille et alerte pour certains phénomènes naturels (Météo-France), etc.

La relation de l'administration avec ces experts extérieurs – le plus souvent issus de ses rangs – s'est peu à peu déséquilibrée au détriment de celle-ci, et le maintien d'un socle minimal de compétences techniques internes aux services de l'État pose aujourd'hui question. Dans la gestion de la pandémie de covid 19⁷⁰, l'essentiel de l'expertise a ainsi été apporté par le haut-conseil de santé publique et par Santé publique France. Ce maintien est également crucial en matière de risques industriels puisque l'expertise des risques est réalisée par les exploitants eux-mêmes : l'administration doit pouvoir en réaliser un contrôle efficace.

Enfin, la multiplicité des opérateurs induit un risque d'éparpillement de l'expertise, voire de divergences d'opinions pour des situations pouvant relever de divers champs de responsabilité. C'est par exemple le cas :

- de la question de certaines cavités souterraines, qui offrent un exutoire bienvenu en cas d'inondation mais qui risquent en même temps d'être fragilisées par les eaux de ruissellement ;
- ou encore de la sécurité des aliments selon qu'ils sont considérés comme des biens agricoles ou comme des produits de consommation.

B - L'organisation de la veille et de l'expertise sanitaires repose sur des agences nombreuses

Le centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales (Corruss) du ministère de la santé et de la prévention, situé au sein de la direction générale de la santé (DGS), réalise une veille nationale et internationale permanente⁷¹ et assure, le cas échéant, la réponse à toute alerte ou urgence sanitaire. Il s'appuie pour ce faire sur un réseau structuré qui repose notamment sur de nombreuses agences nationales et, dans les territoires, sur les agences régionales de santé (ARS).

⁷⁰ Rapport de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par D. Pittet, mars 2021.

⁷¹ Il est à ce titre le point de contact national pour l'OMS et la Commission européenne.

L'agence nationale de santé publique (Santé publique France) porte l'ambition, au même titre que les centres pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC) américains ou *Public Health England*, d'une agence intégrée de santé publique capable à la fois de connaître, expliquer, préserver, protéger et promouvoir l'état de santé de la population en y intégrant les contextes de vie. Elle a notamment en charge l'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations, la veille sur les risques sanitaires menaçant les populations et le lancement de l'alerte sanitaire, dans le respect des missions dévolues aux ARS⁷².

L'organisation territoriale mobilise, en parallèle, les ARS et le réseau de Santé publique France

La création des ARS a marqué la volonté de renforcer les leviers territoriaux au service de la santé publique. Les ARS sont notamment responsables, en lien avec les agences nationales, de l'organisation et de la couverture territoriale des vigilances sanitaires en matière de risques infectieux et environnementaux⁷³. À cet effet, un réseau régional de vigilances et d'appui est constitué. Il est coordonné par une plateforme régionale, en lien avec le CORRUSS, qui rassemble une cellule régionale de Santé publique France et la cellule de veille, d'alerte et de gestion sanitaire propre aux ARS.

Les cellules des ARS ont pour mission de coordonner régionalement le traitement des signaux dans le champ sanitaire, médico-social et environnemental par différents opérateurs externes à l'ARS. Elles coordonnent également les mesures de gestion de risque ou de crise mises en œuvre. Les cellules régionales de Santé publique France, quant à elles, répondent prioritairement à des missions relevant de l'épidémiologie. Elles contribuent à l'action nationale de l'agence, et apportent aux ARS une expertise scientifique indépendante pour l'aide à la décision et à la conduite des politiques de santé régionales. Elles contribuent enfin à transmettre les alertes sanitaires et participent à la gestion locale des crises sanitaires.

Un protocole entre Santé publique France et les ARS précise les modalités de leur coordination. La question reste cependant posée de la répartition des ressources entre ces deux entités ; la pandémie de covid 19 a également montré les difficultés de coopération entre leurs équipes.

⁷² Ses missions recouvrent également l'aide à la préparation aux crises (elle a repris en particulier les missions de l'Eprus relatives à la gestion de certains stocks stratégiques).

⁷³ Elles assurent également une compétence exclusive de recueil des signalements relatifs aux dysfonctionnements dans l'offre de soins.

L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) couvre un large champ regroupant la santé humaine, la santé et le bien-être animal ainsi que la santé végétale. Elle offre une lecture transversale des questions sanitaires en évaluant les risques et les bénéfices sanitaires, compte tenu des divers contextes d'exposition des individus aux risques (travail, transports, alimentation, etc.). Créée dans un contexte de fusion d'agences visant à rationaliser leur fonctionnement, elle a souffert d'un champ de responsabilité particulièrement vaste ; la Cour a toutefois pu constater une stabilisation récente de ses orientations stratégiques, sous une forme désormais plus opérative. Ce large éventail de missions place cependant l'expertise, unifiée, de l'agence au cœur de nombreux dispositifs intersectoriels ayant trait aux risques sanitaires (plan national santé-environnement, plan *Écophyto*, plan santé au travail, etc.).

L'*agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé* (ANSM) enfin exerce son expertise sur l'ensemble du cycle de vie des produits de santé, depuis l'amont (analyse des bénéfices et des risques) à l'aval (veille et traitement des signalements, inspection et contrôle des laboratoires) de leur mise sur le marché. Son positionnement réglementaire vis-à-vis de l'autorisation des essais cliniques l'expose tout particulièrement, notamment lorsque ces essais concernent des médicaments dits « innovants », à la problématique de la connaissance du risque et de la frontière entre précaution et prévention.

Le choix de créer de multiples entités spécialisées a toutefois un revers : l'administration centrale du ministère a perdu en expertise. Déjà fragilisée de longue date par la faible attractivité de ses emplois, elle peine à piloter le réseau des agences. Afin d'assurer la concertation entre toutes ces instances, le ministère de la santé et de la prévention s'appuie notamment sur un Comité d'animation du système d'agences (Casa), pour la répartition des missions entre les agences expertes ; sur le Haut-conseil de la santé publique (HCSP) et la Haute autorité de santé, notamment en matière de mise en commun de l'expertise des risques sanitaires ; et désormais sur le Comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires créé en juillet 2022 à la suite de la pandémie de covid 19. Le paysage de l'expertise scientifique française reste néanmoins fragmenté et insuffisamment coordonné ; il a notamment été proposé, à la suite des constats relatifs à la gestion de la pandémie de covid 19⁷⁴, de rattacher le HCSP à la haute autorité de santé, pour conforter son indépendance, et de doter cette dernière de moyens plus importants et de procédures accélérées pour qu'elle gagne en réactivité.

⁷⁴ Rapport de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par D. Pittet, mars 2021.

L'organisation spécifique de la sécurité sanitaire de l'alimentation⁷⁵

La direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire organise la gestion de la sécurité sanitaire des aliments, en lien avec les autres ministères compétents⁷⁶ et avec l'Anses qui contribue à l'évaluation indépendante des risques et à la communication au profit du public. Elle met en œuvre des plans de surveillance et de contrôle afin de surveiller la contamination des productions primaires animales et végétales, des denrées alimentaires d'origine animale et de l'alimentation animale tout au long de la chaîne alimentaire.

Cette organisation s'inscrit en particulier dans la suite de la crise sanitaire de l'encéphalopathie spongiforme bovine. En France et en Europe, cette crise sanitaire a consacré le principe de la séparation de l'expertise d'une part, confiée à des agences indépendantes, et du pouvoir de décision d'autre part, qui relève respectivement des ministères en charge de la gestion des risques sanitaires (agriculture et souveraineté alimentaire, santé et prévention) et de la Commission européenne (en particulier sa direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire).

C - Les signalements relevant des nombreux risques sanitaires sont encore insuffisamment croisés

En complément du travail des agences, le système de veille et d'alerte se fonde sur une forte culture du signalement qui doit permettre à tous les acteurs du champ sanitaire ou médico-social d'indiquer un événement susceptible d'avoir un impact pour la santé publique : vigilances sanitaires, maladies à déclaration obligatoire, systèmes de surveillance spécifiques ou syndromiques, etc. Les particuliers sont également associés à cet effort, avec la mise en place d'un portail de signalements « grand public », [signalement-sante](#).

⁷⁵ Cour des comptes, *Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider*, rapport public annuel 2019.

⁷⁶ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère chargé de l'économie) : loyauté et denrées d'origine végétale au stade de la mise sur le marché ; direction générale de la santé (ministère chargé de la santé) : eaux embouteillées destinées à la consommation humaine ; direction générale des douanes et des droits indirects (ministère chargé de l'économie) : contrôles à l'importation.

Le réseau Sentinelles

À l'organisation territoriale du système d'agences s'ajoutent d'autres entités, dont le fonctionnement repose largement sur le volontariat bénévole. La plus développée est le réseau *Sentinelles*, réseau de recherche et de veille sanitaire en soins de premiers recours (médecine générale et pédiatrie), développé sous la tutelle conjointe de l'institut national de la santé et de la recherche médicale et de Sorbonne Université.

Ce système national de surveillance permet le recueil, l'analyse, la prévision et la redistribution en temps réel de données épidémiologiques issues de l'activité des médecins généralistes libéraux. Au premier janvier 2018, il était composé de 1 314 médecins généralistes libéraux (soit 2,1 % de leur effectif) et de 116 pédiatres libéraux (soit 4,3 %) répartis sur le territoire métropolitain français.

Le réseau *Sentinelles* s'intègre aux dispositifs de surveillance mis en place par Santé publique France. Le réseau pourrait être encore renforcé par une dynamisation de son animation et une augmentation de sa représentativité territoriale, avec l'adjonction de nouvelles spécialités et une simplification des mécanismes de remontée des données.

Les initiatives visant à étendre le champ des signalements se renforcent progressivement, et la palette des risques à surveiller s'étend ; il en résulte une multiplication des dispositifs de veille, qui s'accumulent sans que leur pertinence fasse l'objet d'une réévaluation⁷⁷, sur un spectre de plus en plus large. À cette multiplication doit correspondre un renforcement des capacités de traiter ces signalements. Pourtant, la pandémie de covid 19 a révélé de nombreuses faiblesses : une mission d'évaluation⁷⁸ a notamment relevé des difficultés de compréhension de certains signaux faibles⁷⁹, du fait de l'éparpillement des expertises et de la faiblesse des ressources dans certaines disciplines (par exemple l'épidémiologie). Au-delà du renforcement et de la montée en compétence des agents des ARS en veille et sécurité sanitaires, deux orientations principales se dégagent.

⁷⁷ 52 dispositifs de veille et de surveillance pour les maladies infectieuses (hors covid) ; 87 pour les maladies transmissibles ; 16 en matière de santé environnementale ; 6 en matière de santé au travail ; 11 au titre des surveillances régionales ; 4 dans le cadre de la surveillance syndromique ; et 6 au titre du suivi de la covid 19 – Cour des comptes, *Santé publique France – des missions étendues, une stratégie à mieux définir*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, décembre 2022.

⁷⁸ Rapport de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par D. Pittet, mars 2021.

⁷⁹ Par exemple un grand nombre de « gripes atypiques » dans l'Est de la France.

Tout d'abord, les apports dont les systèmes de surveillance ont bénéficié au titre de la crise sanitaire grâce au système SI-DEP mis en place en urgence devront être pérennisés. De même, la recherche en sciences des données devra être mobilisée pour augmenter la capacité d'analyse des signalements comme des données ouvertes – par exemple les échanges sur les réseaux sociaux – afin de repérer des signaux précoces, au profit de la veille sanitaire. La caisse nationale d'assurance-maladie, pourvoyeur potentiel de ces données, doit être associée à cette réflexion.

Par ailleurs, la question du numérique en santé⁸⁰ a fait l'objet de stratégies formalisées à partir de 2019 mais l'exploitation « massive » des données de santé⁸¹ se heurte encore à des impossibilités relevant de la réglementation des données personnelles, alors même que ces données sont d'ores et déjà collectées par la caisse nationale d'assurance-maladie⁸² pour ses besoins propres ou à travers la mise en place des espaces numériques de santé au profit des assurés sociaux. Il n'est ainsi, par exemple, pas possible à ce jour d'analyser la corrélation entre l'occurrence de maladies chroniques et certains facteurs sociaux, dont il est pourtant démontré par ailleurs qu'ils peuvent constituer des indicateurs de prévalence. La mise en ligne récente de la base data pathologies est un premier pas : elle dresse notamment la prévalence par département, par sexe et par âge de nombreuses maladies chroniques ainsi que l'existence de comorbidités associées, de façon anonymisée. L'analyse des déterminants sociaux ou comportementaux doit, toutefois, être complétée afin de permettre une meilleure adaptation des politiques de prévention.

C'est donc bien un renforcement d'ensemble, organisationnel, réglementaire et technique que le dispositif français de veille et d'alerte doit engager pour tirer le meilleur bénéfice des progrès technologiques comme de l'augmentation du volume de données potentiellement disponibles.

⁸⁰ Cour des comptes, *La politique de prévention en santé – les enseignements tirés de l'analyse de trois grandes pathologies*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2021

⁸¹ Visant surtout, pour le moment, des fins d'adaptation des mesures de prévention.

⁸² Et versées dans le système national des données de santé, créé en 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La diversité des risques gérés par la puissance publique, et la technicité requise pour les appréhender correctement et préparer les réponses appropriées, ont justifié une segmentation de l'action publique par filières sectorielles. Ces filières, construites progressivement, sont désormais bien établies. L'extension des risques à couvrir, du fait de leur évolution intrinsèque comme des demandes de la société, incite toutefois à renforcer l'ensemble des dispositifs.

Il s'agit d'abord d'explicitier la hiérarchisation des risques et des mesures prises pour y faire face, et de garantir une évaluation efficace des mesures de prévention. Cette hiérarchisation est explicite pour les risques technologiques : elle relève de la catégorisation des ICPE, qui organise la réduction du risque à sa source. Ce dispositif se concentre sur environ 10 % des sites, tandis que la prévention du risque courant que représentent les 450 000 autres installations repose uniquement sur des mesures réglementaires, dont l'application est peu contrôlée et sanctionnée. En complément, la réduction de la vulnérabilité de la population, pour les sites les plus sensibles, donne lieu à l'établissement de 400 PPR. Pour les risques naturels, au contraire, l'approche englobe un spectre large et varié de phénomènes naturels, aux contours peu clairs, soit environ 89 000 combinaisons de risques appliqués à des communes. Cette quantité dépasse de loin les capacités de l'administration, conduite à se concentrer pour l'établissement des PPR sur certains risques ou lieux. D'autres mesures de prévention complètent les PPR, au titre d'une réglementation nationale ou par le biais de nombreux programmes d'actions visant notamment la construction d'ouvrages de protection. L'articulation de tous ces dispositifs, et leur efficacité d'ensemble, doivent être mieux évaluées afin de garantir la couverture globale des risques.

L'exemple de la sécurité civile, qui ne peut pas reposer sur une stratégie de délaissement, illustre par ailleurs des objectifs de couverture des risques, en une stratégie à moyen terme de moyens humains, matériels et d'infrastructures. Face à une sollicitation forte et en augmentation, les Sdis doivent optimiser la répartition de leurs moyens, compte tenu des réalités organiques qui contraignent leur organisation et leur activité. Ils doivent également mettre en œuvre une forte mutualisation de ces moyens pour le risque courant ; la gestion des risques « particuliers », qui impliquent des capacités spécialisées, impose souvent l'appel de renforts du fait de ruptures capacitaires locales. Pourtant, la mise en œuvre d'une vision capacitaire est laborieuse, et particulièrement desservie par un fort empiement documentaire et une utilisation perfectible des données collectées par les services en matière d'activité, de couverture des risques et de moyens réellement disponibles.

Enfin, l'accroissement des dispositifs de surveillance et de veille, et des opérateurs impliqués, s'effectue dans un contexte général de recours accru à une expertise externe qui garantit son indépendance mais fragilise les administrations. Cette configuration impose une coordination sans faille des acteurs. Le cas des risques sanitaires en est un bon exemple : leur diversité, l'existence d'évolutions lentes, à bas bruit et entourées d'incertitudes scientifiques, a conduit l'État à structurer son dispositif de veille et d'alerte autour de nombreuses entités, tant au plan national que territorial. La création d'agences nationales thématiques en charge de l'expertise a en revanche consacré une dispersion des moyens dont il est désormais difficile d'assurer efficacement la coordination. Au niveau territorial, l'articulation des ARS avec les antennes locales de Santé publique France reste également à parfaire. Plus généralement, une meilleure mise en commun des connaissances et une synergie plus affirmée des compétences comme des outils de collecte et d'analyse des données de veille sont à rechercher.

Les dispositifs analysés donnent lieu à la collecte de nombreuses données quantitatives, relevant de la sinistralité (risques naturels), de l'accidentologie (risques technologiques) ou des moyens et de l'activité des services (sécurité civile) et des établissements de soins (risques sanitaires). Une évaluation efficace des dispositifs – répondant à la nature cyclique du processus de gestion des risques, tel qu'il est décrit dans les normes internationales – gagnerait à s'appuyer davantage sur ces données, dont la valorisation est encore trop partielle. Dans un deuxième temps, le rapprochement des systèmes d'information concernés par cette collecte et ce traitement, au profit du croisement des données entre filières, présente des perspectives de meilleure coordination des dispositifs sectoriels.

La Cour recommande donc de :

- 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 davantage 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.*

Chapitre II

Les actions sectorielles doivent être mieux coordonnées et s'inscrire dans une stratégie interministérielle

De nombreux facteurs, touchant aux risques eux-mêmes comme aux enjeux de la gestion publique, incitent désormais à penser la gestion des risques dans un cadre stratégique dépassant l'optimisation et l'adaptation de chaque filière sectorielle (I).

Pourtant, les deux points focaux – préfet de départements et SGDSN – identifiés dans l'organisation actuelle de l'action publique peinent, au-delà de la préparation aux crises, à exercer une véritable coordination interministérielle (II).

I - Il est nécessaire de mettre en place une vision stratégique de la gestion des risques

Au-delà du renforcement des filières sectorielles, de nombreuses raisons incitent à ce qu'elles soient mieux coordonnées. La nature même de certains risques leur fait dépasser le champ d'une seule filière, et conduit à un premier niveau de coordination entre ministères. Toutefois, seule une vision globale des risques, pouvant s'inspirer des méthodologies développées dans le secteur privé, permettrait une évaluation globale de l'efficacité des politiques publiques en matière de risque, comme de leur coût et de la répartition des ressources allouées.

A - L'élargissement des conséquences de certains risques demande une réponse plurisectorielle

Un nombre croissant de risques relève conjointement de plusieurs ministères et donne lieu, chacun selon des modalités particulières, à l'établissement d'autant d'organisations *ad hoc* visant à les gérer. C'est le cas par exemple des plans *Écophyto*, au sujet desquels la Cour constatait une « *gestion administrative et financière si complexe qu'elle peut neutraliser les effets de l'impulsion nationale et [...] des initiatives régionales* » ainsi que « *l'insuffisante articulation avec plus d'une dizaine d'autres instruments de programmation portant des mesures relatives aux pesticides* »⁸³, des plans nationaux santé-environnement (PNSE), etc.

Dans cette perspective, la création d'un nouveau collège technique envisagée par le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, qui serait co-présidé par les ministères de l'intérieur et de la transition écologique et placé sous l'égide du SGDSN, doit s'inscrire dans la logique d'un pilotage interministériel renforcé, assumé par le SGDSN. Ce collège doit également se rapprocher des multiples entités préexistantes⁸⁴ et être élargi au champ des risques sanitaires, en lien avec le ministère de la santé et de la prévention.

Le retour d'expérience des crises récentes montre également la nécessité d'une approche globale plutôt que thématique : les premières mesures de gestion de la pandémie de covid 19, en particulier les longues périodes de confinements, ont eu des conséquences majeures pour l'économie au niveau national voire mondial, compte tenu de l'imbrication des économies ; plus récemment, les sanctions adoptées à l'encontre de la Russie du fait de l'invasion de l'Ukraine ont entraîné des conséquences économiques, par le biais de la forte augmentation du prix de l'énergie, et humanitaires du fait du blocage de certains flux alimentaires. Le changement climatique, enfin, invite les économistes à proposer des approches globales visant à introduire dans l'ensemble de l'activité humaine la prise en compte d'une forme de « coût du carbone », ce qui a d'ores et déjà des répercussions diverses et nombreuses (voir le chapitre III). Une gestion efficace de ces phénomènes globaux doit, en retour, être elle aussi globale et dépasser les logiques sectorielles.

⁸³ Cour des comptes, *Le bilan des plans Écophyto*, référé au Premier ministre, novembre 2019.

⁸⁴ Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques ; comités de pilotage interministériels du PNSE et groupe « santé environnement » associé ; comité d'orientation stratégique et de suivi du plan *Écophyto* ; commission nationale consultative des catastrophes naturelles ; etc.

B - Les standards internationaux appellent une vision globale des risques, portée par une méthodologie unifiée

La normalisation des processus de gestion des risques, au niveau international⁸⁵ comme en France⁸⁶, a opéré une convergence progressive des organisations privées vers un modèle de gestion des risques global et intégré aux processus « productifs », diffusé à tous les niveaux hiérarchiques, et piloté en continu. Ce modèle est, pour l'essentiel, directement transposable à la sphère publique pour ce qui concerne les risques internes. Ainsi, l'organisation publique du contrôle et de l'audit internes⁸⁷ prévoit que l'audit interne ministériel soit harmonisé et complété, au plan interministériel, par un comité présidé par le ministre chargé de la réforme de l'État. L'audit externe, réalisé par la Cour à l'occasion de la préparation de la certification des comptes de l'État, vise lui aussi une appréciation transverse et générale de l'efficacité des processus de maîtrise des risques.

Ces processus de maîtrise des risques ont été introduits d'abord en matière comptable et budgétaire dans le contexte de la modernisation de la fonction financière de l'État depuis le début des années 2000. Ils ont été élargis progressivement à la dimension des risques dits « opérationnels », à l'occasion du rapprochement entre comptables et gestionnaires qui a suivi la mise en place de la comptabilité générale de l'État et en particulier l'exigence de certification des comptes⁸⁸. La création d'un contrôle interne financier unique, regroupant les aspects comptables et budgétaires, a été initiée fin 2018 et se poursuit ; le contrôle interne opérationnel en reste pour l'essentiel séparé. Ces deux contrôles, financier et opérationnel, comportent certes des particularités, notamment en ce qui concerne les critères de cotation des risques ; il n'en demeure pas moins qu'un rapprochement des méthodes et des processus est souhaitable.

⁸⁵ Norme ISO 31000:2018 *Management du risque – lignes directrices* ; *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*, juin 2017.

⁸⁶ Autorité des marchés financiers, *Les dispositifs de gestion des risques et de contrôle interne : cadre de référence*, juillet 2010.

⁸⁷ Décret n° 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'État.

⁸⁸ Cour des comptes, *La comptabilité générale de l'État, dix ans après : une nouvelle étape à engager*, rapport public thématique, février 2016. Cela correspond à l'émergence, dans le monde privé, de la notion d'*enterprise risk management* par extension du champ du contrôle interne aux risques « métier » : référentiel dit « COSO 2 » sur la base des prescriptions de la « loi Sarbanes-Oxley » (*Public Law 107-204* votée le 30 juillet 2002) ; première version de la norme ISO 31000 publiée en novembre 2009.

L'efficacité du contrôle interne financier, mesurée *a posteriori* à travers le taux des erreurs résiduelles, n'est pas encore évaluée correctement : les dispositifs de mesure des taux d'erreurs résiduelles ne sont déployés qu'en matière comptable, sur un périmètre partiel⁸⁹. En outre, la mise en place du contrôle interne opérationnel est encore formalisée de façon inégale ; quelques ministères font toutefois exception, notamment le ministère de la justice, doté d'une carte de risques dits « stratégiques »⁹⁰. L'institution dans chaque ministère d'un « comité ministériel des risques » en avril 2022 constitue une nouvelle impulsion en la matière, qui devra être évaluée.

Il convient toutefois de noter qu'au contraire des risques financiers, les risques opérationnels liés à certaines activités publiques répondent à des enjeux spécifiques que l'organisation des entreprises ne serait pas à même d'appréhender sans adaptation. C'est par exemple le cas des activités régaliennes relevant de la défense nationale (notamment les opérations militaires), de la sécurité intérieure (forces de l'ordre, activité des juridictions et des établissements pénitentiaires), de la sécurité civile, etc. Ces activités sont souvent, par leur nature même, très risquées pour les services concernés comme pour les agents publics qui les réalisent parce qu'elles supposent d'intervenir dans un contexte dangereux ou hostile. Pour autant, du fait même de leur dimension régalienne, ces activités doivent être conduites quoi qu'il arrive, leur « évitement » ne pouvant constituer une stratégie pour l'État.

Il en va de même pour certains risques externes, aux conséquences extrêmes, face auxquels l'État ne peut se soustraire à sa responsabilité de gestionnaire de dernier ressort, alors que les dommages qu'ils sont susceptibles d'occasionner dépassent les capacités de gestion de la société dans son ensemble. C'est le cas par exemple des risques « vitaux » identifiés par le Gouvernement ou des catastrophes, naturelles ou technologiques, de très grande ampleur. Dans ces circonstances, le rôle de l'État n'est en définitive plus celui de gestionnaire d'un risque particulier, mais bien de garant de la sécurité nationale ; il se distingue en cela des acteurs privés. En contrepartie, il dispose d'outils de gestion des risques inaccessibles au secteur privé : la possibilité de changer le cadre normatif, l'emploi de la force, l'action monétaire, budgétaire et fiscale, etc.⁹¹

⁸⁹ Sur ce sujet, la sécurité sociale semble faire office de précurseur.

⁹⁰ Cour des comptes, *Note d'évaluation du contrôle interne, exercice 2021*.

⁹¹ On pourrait rappeler *a contrario* l'exemple de la compagnie britannique des Indes orientales, qui avait obtenu en 1670 le droit d'exercer des prérogatives qui relèveraient aujourd'hui de missions régaliennes : acquérir des territoires autonomes, battre monnaie, lever et commander des troupes armées ; ou les tentatives récentes du groupe Meta visant à créer une « monnaie » électronique spécifique pour les échanges sur ses plateformes de réseaux sociaux.

Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de ces spécificités, la méthodologie et l'organisation requises pour appréhender ces risques gagnerait à s'inscrire dans un cadre commun.

C - Le « coût des risques » pour l'État et l'efficacité d'ensemble des politiques publiques qui y répondent doivent être mieux connus

La gestion des risques ne constitue pas, à ce jour, un axe de restitution budgétaire : les diverses politiques ministérielles de gestion des risques sont réparties dans les missions budgétaires générales mais elles ne donnent pas lieu à l'établissement d'une documentation de politique transverse.

En ce qui concerne le budget de l'État, les ressources allouées à la gestion des risques regroupent ainsi, surtout, les crédits alloués aux principales administrations présentées dans le premier chapitre ; en complément, le financement des Sdis est porté par des financements locaux, tandis qu'une partie du financement des ARS et des services hospitaliers d'urgence est assuré par les régimes d'assurance maladie et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Les données budgétaires qu'il a été possible de rassembler sont reportées en annexe n° 13.

Les opérateurs bénéficient quant à eux de financements multiples, dont il n'est pas aisé de consolider les montants. L'Ademe par exemple est financée principalement par le programme budgétaire 181 « prévention des risques », mais reçoit aussi des contributions des programmes 422 « valorisation de la recherche » et 423 « accélération de la modernisation des entreprises » ; l'Ineris reçoit des subventions des programmes 181, 174 « énergie, climat et après-mines » et 190 « recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ainsi que le financement des régions, de l'Union européenne et le produit de prestations aux entreprises. L'Anses, qui dépend de cinq tutelles ministérielles, reçoit des crédits d'autant de programmes budgétaires.

Enfin, de nombreuses dotations plus ou moins spécifiques, adossées au mécanisme plus général de mise en œuvre de la réserve de précaution, permettent également à l'État de financer son action face à des événements imprévus (voir l'annexe n° 12).

Au-delà de cette dispersion des ressources, qui résulte normalement de la responsabilité budgétaire propre à chaque filière ministérielle, l'absence de vision englobante ne permet pas d'établir le coût de la gestion de chaque risque, qui mobilise des actions relevant de filières différentes (prévention spécifique, sécurité civile, mécanismes d'indemnisation).

L'intégration du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dans le budget de l'État

Institué en 1995, le FPRNM finance désormais de nombreuses mesures de prévention, pour un volume de crédits presque six fois plus élevé en 2021 que ceux du programme 181 consacrés aux risques naturels.

Le fonds contribue financièrement (entre 20 % et 100 % selon les cas) à des projets de prévention portés par des particuliers, des entreprises ou des collectivités locales, sous réserve qu'ils relèvent d'un PPRn ou d'un PAPI. Il est abondé par un prélèvement sur les cotisations d'assurance contre les effets des catastrophes naturelles ; ce prélèvement a fortement augmenté, de 2,0 % de l'assiette en 2000 à 12,0 % en 2021.

La Cour critiquait en 2016⁹² un emploi du FPRNM en partie concurrent des missions du programme 181, ce qui nuisait à la lisibilité globale de la politique publique et, par ailleurs, à la soutenabilité du fonds. Depuis 2021, le FPRNM est intégré au budget de l'État⁹³, tandis que la collecte de la taxe est désormais inscrite au code général des impôts. Afin d'améliorer encore la lisibilité des actions de prévention associées, cette démarche budgétaire doit être prolongée, notamment en clarifiant le rôle du « fonds » par rapport aux autres crédits alloués à la DGPR et en lui associant des indicateurs de performance à la hauteur du niveau de détail fourni auparavant dans le jaune budgétaire dédié au FPRNM.

La performance des politiques publiques relevant de la gestion des risques fait, de même, l'objet d'indicateurs disparates et peu nombreux :

- le « *taux de territoires à risque important d'inondation couverts par un programme d'actions de prévention des inondations* », l'indicateur qui visait le taux de déploiement des PPRn ayant désormais été retiré ;
- « *l'efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne 'saison feux'* », qui mesure pour les départements méditerranéens le pourcentage de feux ne dépassant pas cinq hectares et le nombre total d'hectares brûlés, rapportés à « *l'intensité de l'aléa climatique* » ;

⁹² Cour des comptes, *Le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, référé au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et au ministre de l'économie et des finances, décembre 2016.

⁹³ Selon une recommandation générale de la Cour en faveur de davantage de lisibilité budgétaire, exprimée notamment dans *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

- le « *taux d'exercices de sécurité civile réalisés sur les sites soumis à PPI* »⁹⁴, désormais complété par un indicateur du « *nombre d'exercices réalisés avec activation du centre opérationnel départemental* » ;
- la « *maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État* » dont il est difficile de comprendre le champ précis et la réalité qu'il traduit en matière de niveau de risque.

Divers indicateurs mesurent également l'activité des services concernés⁹⁵ ; il est plus difficile encore de les relier à l'efficacité de la gestion des risques correspondants. Des tableaux de bord ministériels complètent enfin le suivi, de façon morcelée par filières sectorielles et sans transparence vis-à-vis du Parlement et du public.

Comme pour les coûts, la consolidation de ces indicateurs est pourtant nécessaire à un débat public objectif sur les enjeux de la gestion de chaque risque et sur l'opportunité d'allouer d'éventuelles ressources complémentaires pour diminuer encore le niveau de risque résiduel. Pour ce faire, la cotation des « risques résiduels », après mise en œuvre des politiques publiques, pourrait donner une bonne indication de la pertinence de l'action publique. Elle compléterait utilement la cartographie générale des risques évoquée précédemment, au bénéfice de l'information du citoyen.

II - Pour ce faire, la dimension interministérielle doit être renforcée

L'organisation actuelle de l'administration en matière de gestion des risques fait apparaître deux points de convergence des filières sectorielles : le SGDSN, au titre de ses activités relevant de la sécurité nationale, et les préfets de département, représentants de l'État et garants de la cohérence des politiques publiques pour le territoire qui relève de leur responsabilité.

⁹⁴ La notion de respect des délais réglementaires en la matière a été retirée récemment.

⁹⁵ Nombre de contrôles d'ICPE réalisés par inspecteur, taux de disponibilité des moyens aériens de la sécurité civile, taux de traitement des dossiers dans les délais pour l'ASN et l'Anses, taux de suites administratives ou pénales en cas de contrôle sanitaire non conforme, etc.

A - Les filières sectorielles s'inscrivent difficilement dans le cadre interministériel de préparation aux crises

En prévision des crises, la coordination sous une autorité opérationnelle unique des nombreux acteurs qui relèvent de l'ensemble des filières sectorielles mentionnées précédemment est essentielle. Elle occasionne donc, naturellement, une organisation interministérielle.

Selon l'ampleur de la crise, cette autorité est successivement le maire, le préfet de département puis, au niveau national, le centre opérationnel de gestion interministérielles des crises (COGIC) du ministère de l'intérieur et des outre-mer⁹⁶, et la cellule interministérielle de crise (CIC) activée sur décision du Premier ministre⁹⁷. Le personnel et l'équipement de cette dernière cellule, activée sur proposition du SGDSN, est également fourni par le ministère de l'intérieur.

La mise en œuvre du principe de subsidiarité dans la gestion des crises

Parmi les quelque 25 000 événements considérés par les préfetures pendant l'année 2021, environ 1 700 ont fait l'objet d'un signalement immédiat au ministre de l'intérieur ou à son cabinet, et 80 ont donné lieu à l'activation du Cogic.

En 2020 et 2021, la CIC a, quant à elle, été activée à sept reprises, notamment :

- du fait de la crise sanitaire, économique et sociale engendrée par la pandémie de covid 19 (CIC activée à partir du 17 mars 2020) ;
- en raison d'agressions mettant en cause la sécurité intérieure (septembre et octobre 2020) ;
- à l'occasion de la panne nationale d'acheminement des appels téléphoniques d'urgence (juin 2021) ;
- au titre de l'évacuation de ressortissants depuis l'Afghanistan (opération *Apagan*, août 2021).

⁹⁶ D'autres ministères disposent de centres opérationnels analogues : le CORRUSS du ministère de la santé et de la prévention ; le CDCS du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ; le centre de planification et de conduite des opérations du ministère des armées ; les centres opérationnels de la police et de la gendarmerie nationales ; etc.

⁹⁷ Une coordination au niveau européen est également possible au titre du centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission européenne.

La préparation de la gestion des crises repose également sur un dispositif de planification à trois étages. Au plan communal, l'obligation de formaliser des plans communaux de sauvegarde (PCS) concerne environ 12 600 communes, et 9 600 s'en sont dotées.

Au plan départemental et zonal⁹⁸, surtout, la préparation repose sur le dispositif Orsec, organisé par la DGSCGC et mis en œuvre par les préfetures. Ce dispositif identifie, pour chaque scénario de crise, les acteurs mobilisés, les capacités qui sont attendues de ceux-ci et surtout leurs interactions. Chaque acteur conserve néanmoins une organisation et une responsabilité propres, et répond par ailleurs à la chaîne fonctionnelle de gestion de crise du ministère dont il relève⁹⁹. Les différentes dispositions Orsec répondant aux situations de crise prévoient, dans une proportion variable, leur cohérence lorsqu'elles doivent être activées simultanément¹⁰⁰ ; toutefois, la complexité d'ensemble d'Orsec ne permet pas d'établir cette cohérence de façon systématique. À titre d'exemple, la préfeture de police de Paris s'appuie sur 23 plans et dispositions Orsec (échelon interdépartemental pour Paris et la petite couronne, et échelon zonal). Par ailleurs, la cohérence entre Orsec et d'autres dispositifs de gestion de crise (par exemple Orsan pour le secteur sanitaire ; voir l'encadré ci-après) n'est, elle, pas formalisée.

Enfin, au plan gouvernemental, le SGDSN assure une planification dite « de défense et de sécurité nationale » face aux risques les plus graves, susceptibles de mettre en cause la continuité de l'État : attentats terroristes (plans *Pirate* – voir l'annexe n° 7), accident grave d'une centrale nucléaire, pandémie grippale, etc. Cette planification fait l'objet d'une prise en compte dans le dispositif Orsec, organisée par la DGSCGC mais que le SGDSN ne vérifie pas.

⁹⁸ Les zones de défense et de sécurité constituent un échelon de coordination de l'action des préfets de département, permettant la gestion de crises dont l'extension géographique dépasse le périmètre d'un département mais ne justifie pas une réaction de niveau national. Elles permettent également d'organiser, localement, l'allocation de renforts entre départements. Elles constituent enfin le niveau privilégié pour la mobilisation de moyens militaires sur réquisition de l'autorité civile.

⁹⁹ Les ARS, par exemple, sont en lien non seulement avec la préfeture de département, au niveau local, mais aussi avec le Corrus du ministère de la santé (voir le chapitre I).

¹⁰⁰ Par exemple, la disposition spécifique « inondation » pour Paris fait référence aux dispositions « alerte et information des populations », « Retap-réseaux » (rétablissement et approvisionnement d'urgence des réseaux électricité, communications électroniques, eau, gaz, hydrocarbures), « mise en sécurité des populations », « soutien des populations » et « risque fluvial ».

La gestion du risque sanitaire exceptionnel : le schéma Orsan

En prévision de situations sanitaires exceptionnelles susceptibles de remettre en cause la permanence des soins organisée par les établissements de santé, le schéma Orsan (organisation de la réponse du système de santé en cas de situation sanitaire exceptionnelle) a pour objet de répartir, dans chaque région, des établissements de santé de « première ligne » et de « seconde ligne », dans une logique de gradation des capacités spécialisées.

Ce schéma s'appuie sur les « plans blancs » prévus réglementairement pour les établissements de santé mais n'implique pas les acteurs des soins de ville, ce qui a constitué une limite de la gestion de la pandémie de covid 19. Il peut être complété par un appui mutuel entre régions limitrophes, comme cela a été le cas à l'occasion des attentats terroristes de 2015.

La mise en œuvre du schéma Orsan est coordonnée par la DGS ; sa déclinaison, régionale, incombe aux ARS. Comme pour Orsec, le schéma comporte divers volets selon la nature des crises : accueil massif de victimes non contaminées (AMAVI) ; phénomène climatique ; épidémie et, si nécessaire, organisation d'une campagne de vaccination ; risque biologique ; risque nucléaire, radiologique et chimique ; soutien médico-psychologique. La convergence, thématique comme géographique, d'Orsan et Orsec reste donc très imparfaite.

La préparation aux crises occasionne enfin la réalisation d'exercices, qui constituent une part importante de la préparation des acteurs. Ces exercices peuvent être interministériels, sous l'égide du SGDSN, ou nationaux voire territoriaux dans le cadre du dispositif Orsec. La programmation récente de la zone de défense et de sécurité d'Île-de-France (voir l'annexe n° 10) montre une diversification effective des thèmes d'exercice, ainsi que le maintien d'une activité d'entraînement soutenue malgré la gestion concomitante, par les services concernés, de crises qui se sont succédé (pandémie de covid 19, conséquences de la guerre d'Ukraine, etc.). La même logique de planification et d'exercices est mise en œuvre dans les grandes collectivités, le plus souvent en lien avec les autorités préfectorales.

Consubstantiel aux exercices, le « Retex » (retour d'expérience) doit permettre une amélioration progressive des planifications, comme du comportement des acteurs ; la gestion de crises donne également lieu à la réalisation d'un retour d'expérience. Parmi les documents de Retex communiqués à la Cour, la majorité se limite à proposer des ajustements de la planification de crise, dans une approche où chaque acteur réalise le cas échéant son retour d'expérience propre, mais seuls quelques cas tirent des leçons de la gestion de crise sur l'efficacité des mesures de

prévention¹⁰¹. Des retours d'expérience plus transverses permettraient pourtant d'étendre à la gestion des risques, en amont des crises, une approche intégrée permettant davantage d'adapter les mesures de prévention, et d'assurer leur complémentarité avec la préparation des moyens de gestion des crises.

**Le retour d'expérience de l'exercice gouvernemental
« Variole 19 »**

Les travaux de la Cour l'ont conduit à analyser le dossier de retour d'expérience de l'exercice réalisé en novembre 2019 en application du plan gouvernemental « Variole ». Il s'agissait d'un exercice sur table, qui a toutefois mobilisé des acteurs nationaux et territoriaux.

Cet exercice mettait en œuvre un scénario de crise à cinétique lente et longue, largement multisectorielle, au regard duquel les acteurs ont pu confronter leur capacité de continuité d'activité dans la durée. Les enseignements qu'il a permis de tirer sur le basculement d'une gestion ministérielle de la crise à une appréhension interministérielle ont toutefois été appliqués de façon perfectible pour gérer la pandémie de covid 19, dont les prémices ont vu à nouveau l'établissement concurrent d'une cellule de crise au ministère de la santé et de la prévention et de la CIC. Le niveau d'implication insuffisant des acteurs ministériels dans cet exercice doit, en l'espèce, être corrigé.

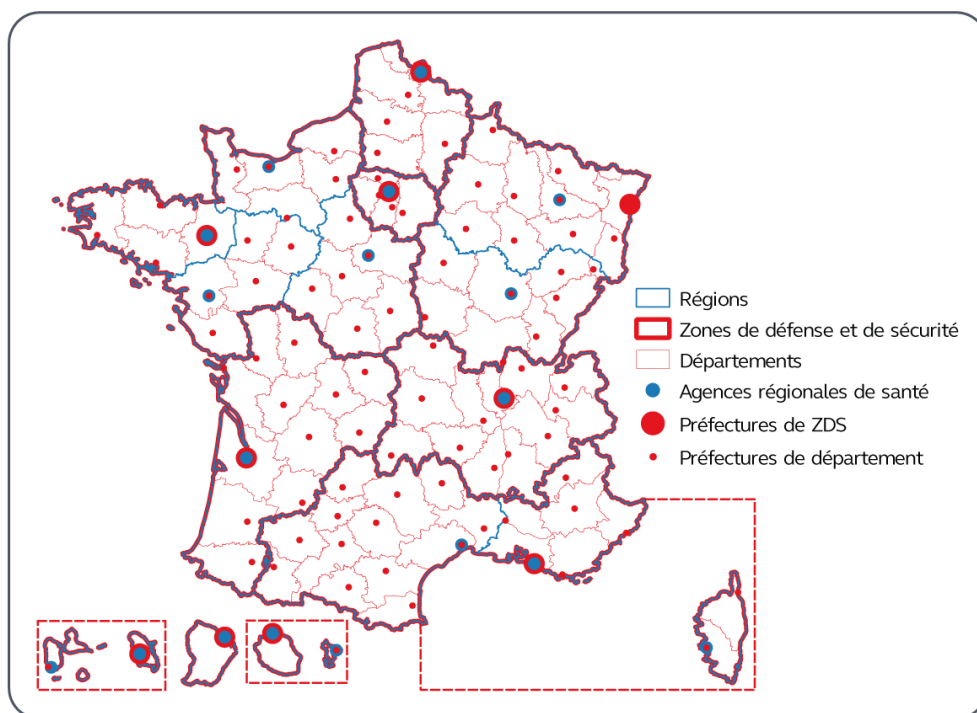
Les limites de la sensibilisation des équipes ministérielles à de multiples thématiques très spécifiques, en l'occurrence l'identification et la réponse à un risque biologique réémergent, ont également été mises en évidence. Enfin, le retour d'expérience révèle une surestimation par les acteurs civils de la possibilité de recourir à des capacités militaires d'appoint.

¹⁰¹ Le retour d'expérience des inondations de 2015 dans les Alpes-Maritimes analyse les axes d'amélioration pour la documentation de prévention des risques et la sensibilisation de la population, et celui relatif aux crues de 2013 dans l'Aube documente l'efficacité des mesures préventives (entretien des cours d'eau, fonctionnement des ouvrages de protection); il s'agit toutefois d'exceptions. *A contrario*, au titre du retour d'expérience lié à la tempête Xynthia de 2010, les « mesures de prévention » citées correspondent en fait au pré-positionnement et à la mise en alerte des moyens de secours.

B - La capacité du préfet de département à coordonner les actions sectorielles a été fragilisée

En amont des crises, le préfet de département est impliqué dans l'ensemble des volets de la gestion des risques. Les préfets de zone de défense et de sécurité et les préfets de région assurent lorsque c'est nécessaire la coordination à leur niveau des actions départementales¹⁰², dans le cadre des orientations nationales. La carte ci-après résume le positionnement géographique des principaux acteurs associés, et des périmètres territoriaux correspondants.

Carte n° 2 : périmètre d'action des principaux acteurs de la gestion des risques



Note : les compétences de défense et de sécurité en petite couronne sont exercées par la préfecture de police de Paris.

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la santé et de la prévention (ARS), articles R1211-4 et R1211-8 du code de la défense (zones de défense et de sécurité)

¹⁰² Sous réserve de découpages administratifs spécifiques, par exemple par bassins pour les risques d'inondation.

Pour la connaissance et la prévention des risques, le préfet s'appuie sur les services déconcentrés de la DGPR et sur les informations que partagent avec lui le Sdis et l'ARS ; des faiblesses de l'outillage numérique nuisent toutefois encore à la fluidité des échanges entre services. Dans l'exercice de ses missions relatives à la prévention des risques naturels et technologiques, le préfet compose également avec les prérogatives des collectivités en matière d'urbanisme, consultées au titre de l'élaboration des plans de prévention. En matière de risques technologiques, l'existence d'un document d'analyse de risques unique facilite la répartition des actions entre l'exploitant (mesures de protection internes), les collectivités (plan de prévention des risques) et les services de secours (plan particulier d'intervention).

Le préfet participe également à l'approche capacitaire locale de sécurité civile, en élaborant les CoTRRiM et en approuvant les SDACR. La concordance de ces documents avec le DDRM, référence en matière d'identification des risques majeurs, reste toutefois difficile à établir.

Une coordination nécessaire avec l'action des ARS

La gestion des risques sanitaires relève des agences régionales de santé ; comme celles-ci prennent la forme d'établissements publics, elles ne sont pas placées sous l'autorité exécutive du préfet.

La gestion du risque courant mobilise ainsi, à fins de coordination, un comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires, co-présidé par le préfet et le directeur général de l'ARS. Pour les risques majeurs, un protocole précise l'interaction des ARS avec les préfets de département, en matière d'information mutuelle (veille et alerte) comme pour la gestion opérationnelle d'une crise. La participation de l'ARS aux centres opérationnels départementaux est prévue le cas échéant par certaines dispositions Orsec¹⁰³.

En outre, les différences de découpages administratif entre l'action préfectorale (départements, éventuellement coordonnés par zone de défense et de sécurité) et l'organisation en matière sanitaire (régions, avec l'animation d'antennes départementales) induit certaines difficultés notamment pour les « grandes » régions où certains préfets de département restent éloignés de l'ARS. La réforme de la carte territoriale de 2016 a permis une certaine convergence entre régions et zones de défense, ce qui tend à rapprocher, partiellement, les deux organisations.

¹⁰³ En particulier les dispositions NOVI (gestion de nombreuses victimes), qui se coordonnent avec le volet AMAVI du schéma Orsan.

Il résulte de cette répartition des responsabilités un « émiettement » des moyens d'action du préfet, également illustré par le transfert de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) aux communes (voir l'annexe n° 6). Un mouvement contraire vise désormais à « *désenchevêtrer les compétences de l'État, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique* » et à « *conférer aux responsables déconcentrés, et notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires* »¹⁰⁴ ; cet objectif concorde avec les observations de la Cour.

Par ailleurs, la capacité du préfet à disposer d'une vision globale d'un risque donné reste limitée par l'approche kaléidoscopique d'une multitude de services disposant chacun de priorités qui lui sont fixées par sa filière sectorielle. Le préfet se heurte enfin à la modestie des moyens disponibles de ses services, en ressources humaines comme en compétences, dans un contexte général de forte attrition de l'administration territoriale de l'État¹⁰⁵. Cela impose de recourir à de nombreuses agences spécialisées, le plus souvent externes, ou à la compétence d'opérateurs fournissant localement des services essentiels.

C - Le SGDSN restreint lui-même son aptitude à coordonner les départements ministériels

L'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale relève directement du Premier ministre, qui est assisté à cet effet par le SGDSN¹⁰⁶. Le cadre doctrinal mis en place est celui des *Livres blancs* et *revues stratégiques de défense (et sécurité) nationale*¹⁰⁷, à l'instar des publications régulières du *National Intelligence Council* américain¹⁰⁸. Il a été étendu, plus récemment, au champ de la résilience nationale (voir le troisième chapitre). Le positionnement du SGDSN et l'effectif consacré à cette mission – de l'ordre d'une cinquantaine d'agents – correspondent à une logique de coordination consistant à répartir les responsabilités entre les ministères pour chaque catégorie de risques et à assurer dans certains cas une animation pour l'essentiel méthodologique : c'est le cas par exemple

¹⁰⁴ Circulaire n° 6092-SG du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, audit flash, avril 2022.

¹⁰⁶ 1° de l'article R*. 1132-3 du code de la défense.

¹⁰⁷ En dernier lieu : *Livre blanc de défense et sécurité nationale*, 2013 et *revue stratégique de défense nationale*, 2017 ; *revue nationale stratégique*, novembre 2022.

¹⁰⁸ Études prospectives à vingt ans, publiées tous les quatre ans en marge des élections présidentielles ; pour la dernière édition : *Global Trends 2040 a More Contested World*, mars 2021.

au sujet des opérateurs d'importance vitale. De même, restant cantonné à son activité de planification propre, le SGDSN n'assure pas de coordination des planifications sectorielles (Orsec, Orsan).

En l'absence de coordination interministérielle ayant pour objet l'appréhension et la gestion des risques majeurs et courants, il n'existe donc pas de politique générale effective de gestion des risques, apte à donner aux décideurs politiques une vision globale et harmonisée des risques gérés sectoriellement.

Des exemples d'organisation centralisée, visant à dégager une vision globale des risques

Le Gouvernement britannique met en œuvre une évaluation des risques annuelle, le *National Security Risk Assessment*. Cette revue des risques est conduite par le *Civil Contingencies Secretariat*, placé au sein du *Cabinet Office* (services du Premier ministre) et constitué d'environ 150 agents¹⁰⁹. Le portefeuille de risques qui en découle regroupe, dans sa partie publique, environ 130 risques (issus pour l'essentiel de la capitalisation de crises passées) et menaces (qui sont plutôt le fruit d'un travail d'analyse prospective). Il est ensuite adapté aux spécificités régionales et assorti de plans d'action, au sein de forums locaux. L'analyse de ce processus laisse apparaître deux grands déterminants :

- le champ large de l'analyse menée permet de clarifier le périmètre global des risques couverts et de replacer les expertises sectorielles dans un cadre interministériel homogène, capable lorsque c'est nécessaire de mobiliser une tierce-expertise ;
- le rôle du portefeuille de risques issu de ces travaux comme base objective pour l'arbitrage des moyens alloués à la gestion des risques par les diverses filières ministérielles.

Les grandes entreprises cotées mettent en œuvre une organisation similaire. Soumises à un vaste éventail de risques d'ampleur stratégique, elles organisent une remontée d'informations jusqu'au niveau central, appuyée sur les cartes de risques déployées dans les diverses branches d'activité et, pour les risques transverses, dans les directions fonctionnelles. Un comité spécifique de gestion des risques, généralement rattaché au comité exécutif, est chargé de garantir l'adéquation des dispositifs de gestion des risques mis en œuvre, la prise en charge des risques et des actions associées par des responsables désignés, et d'identifier d'éventuels risques transversaux ou émergents.

¹⁰⁹ Audition de R. Hargreaves, directeur du *Civil Contingencies Secretariat*, par le comité d'évaluation et de planification des risques de la chambre des Lords, 25 novembre 2020.

La phase d'identification des risques est là aussi jugée particulièrement cruciale, afin de garantir qu'aucun risque n'a été « oublié » ou ne reste sans traitement. De même, l'évaluation *ex post* reçoit une attention particulière afin d'ajuster régulièrement les mesures de gestion, selon leur efficacité réelle et compte tenu de l'évolution des risques.

La Cour souligne donc à nouveau, à la suite de nombreux travaux qu'elle a déjà conduits¹¹⁰ et de ceux du Conseil d'État¹¹¹, de l'Assemblée nationale¹¹² et de missions relatives à l'évaluation de la gestion particulière de certains risques¹¹³ ou crises¹¹⁴, l'importance d'une gestion véritablement interministérielle des risques, relevant d'une acception étendue de la notion de sécurité nationale. Répondrait à cet enjeu une autorité interministérielle, rattachée directement au Premier ministre et responsable de la double mission de gestion des risques de niveau gouvernemental et de coordination renforcée des risques majeurs gérés par les filières ministérielles, à l'instar des « centres de Gouvernement » dont l'OCDE relève l'existence au sein de la plupart de ses membres¹¹⁵.

La question se pose de savoir si le SGDSN ne pourrait pas remplir ce rôle : organisme interministériel chargé de préparer la réponse gouvernementale aux crises les plus graves, il serait en position de prendre en charge cette mission. Dans le cadre des travaux de la Cour, le SGDSN s'est montré réservé à élargir ainsi son champ de compétence ; il a fait observer que les politiques sectorielles relèvent de la responsabilité budgétaire propre de chaque ministère¹¹⁶, et qu'il existe déjà des délégations de prérogatives interministérielles accordées à certaines administrations¹¹⁷. Cependant ces contraintes ne doivent pas, de l'avis de

¹¹⁰ Cour des comptes, *L'État face à la gestion des risques naturels*, rapport public annuel 2009.

¹¹¹ Conseil d'État, étude annuelle 2021 : *Les états d'urgence, la démocratie sous contraintes*.

¹¹² Assemblée nationale, rapport d'information sur *l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19*, n° 3633, décembre 2020.

¹¹³ Rapport de la mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels, présidée par Frédéric Courant, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, juin 2021.

¹¹⁴ Rapport de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par D. Pittet, mars 2021.

¹¹⁵ Cour des comptes, *L'organisation et les missions du secrétariat général du Gouvernement (SGG)*, référé au Premier ministre, janvier 2022.

¹¹⁶ Qu'on retrouvera également en matière d'organisation de la résilience nationale – voir le chapitre III.

¹¹⁷ Décret n°84-283 du 10 avril 1984 portant création d'une délégation aux risques majeurs, instituant la fonction de délégué interministériel aux risques majeurs (désormais attribuée au DGPR) ; décret n° 2011-988 du 23 août 2011 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, établissant la direction de la sécurité civile en direction générale et lui confiant les missions de gestion des crises (création de la DGSCGC).

la Cour, empêcher une réflexion neuve sur les voies et moyens d'améliorer la coordination des dispositifs sectoriels, à l'instar des organisations que le secteur privé, comme des États homologues, ont su mettre en place.

À défaut du SGDSN, de nombreuses pistes sont susceptibles d'être explorées selon les orientations retenues en matière de positionnement institutionnel et de compétences mobilisées : autorités d'évaluation indépendantes (Conseil d'État, organismes placés auprès de la Cour des comptes), relevant du Parlement afin de présenter un contrepoint à l'action gouvernementale (office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – OPECST), opérateurs externes présentant des compétences particulières d'appréhension de données géographiques, etc.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les exemples de gestion des risques dans les secteurs public et privé, déduits de standards internationaux, mettent en lumière de grands principes : une vision globale des risques permettant de délimiter le périmètre des risques pris en charge et d'en assurer une appréhension homogène, l'intégration de la gestion des risques internes dans les stratégies sectorielles, l'évaluation et l'adaptation régulières des plans d'action. L'État a commencé à transposer ces pratiques pour les risques internes, notamment financier ; cette dynamique doit toutefois être poursuivie, comme la Cour le décrit en détail à l'occasion de ses activités de certification. La question des risques internes dits « opérationnels » requiert par ailleurs une certaine adaptation des pratiques du secteur privé, compte tenu des particularités liées à l'action publique.

Concernant les risques externes, une bonne mise en œuvre des principes de gestion des risques suppose un renforcement du pilotage interministériel, seul à même d'assurer la cohérence globale des actions publiques en la matière dans une acception large du concept de sécurité nationale. Sur le plan budgétaire, la lisibilité d'ensemble de l'action gouvernementale est indispensable en vue de l'arbitrage budgétaire entre les différentes filières, au vu de leur contribution à la performance d'ensemble de la gestion publique des risques. La diversité des dispositifs mis en œuvre au titre de la gestion publique des risques, et le fait que celle-ci ne constitue pas un axe de présentation, ne permettent pas une telle vision d'ensemble.

Au niveau gouvernemental, le SGDSN assure des actions de coordination sur un périmètre doublement réduit à la planification de la gestion de crise majeures et aux risques dont les conséquences, de nature à menacer la continuité de l'État et la sécurité de la Nation, sont jugées inassumables. Dans les autres champs, et dans l'animation d'ensemble de la « filière de gestion des risques », les filières sectorielles sont faiblement coordonnées, le SGDSN assurant surtout la mise en place d'un cadre global dont la mise en œuvre est intégralement laissée aux filières sectorielles.

Au niveau territorial, la mise en mouvement cohérente des dispositifs sectoriels relève au premier chef du préfet de département, à l'exception du risque sanitaire dont la gestion est d'abord dévolue aux agences régionales de santé. Les évolutions des dernières décennies ont toutefois conduit à une forme d'émiettement dans les prérogatives préfectorales et à l'attrition des moyens des services déconcentrés. De ce fait, l'efficacité de la gestion des risques relève désormais de la capacité effective de divers acteurs à se coordonner ; améliorer cette efficacité supposerait un mouvement inverse visant à renforcer le rôle et les moyens dévolus au préfet.

La planification de la réponse aux crises, interministérielle en réponse à la nécessité d'un commandement opérationnel unique, est organisée autour de nombreux scénarios de crise, au plan départemental et, pour les risques les plus graves, sous l'égide du SGDSN. Elle est régulièrement testée en exercice. Toutefois, le SGDSN peine à mobiliser les ministères au niveau adéquat, ce qui nuit à leur préparation à la gestion des crises ; le retour d'expérience est par ailleurs réalisé de façon morcelée, ce qui limite la capacité des acteurs à en tirer tout le bénéfice pour adapter les mesures de prévention des risques.

La Cour recommande donc de :

- 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. créer un « responsable national de la gestion des risques » rattaché à la Première ministre, chargé de coordonner et d'harmoniser les dispositifs sectoriels de gestion des risques.*

Chapitre III

Au-delà d'une gestion thématique, des risques désormais systémiques invitent à modifier en profondeur les pratiques publiques

Au-delà de l'évolution naturelle des risques « historiques », qui suscite l'adaptation des actions sectorielles, de nouveaux risques, plus diffus et transverses, apparaissent et appellent les pouvoirs publics à penser leur action de façon plus globale (I). Face à des crises qui se superposent et se renforcent mutuellement, la puissance publique doit ainsi adapter ou renforcer ses actions visant à préparer les crises et à gérer les risques (II).

Plus généralement, il s'agit désormais de redéfinir les conditions de son intervention et de sa propre continuité d'action, puis élargir ces réflexions à une forme de résilience d'ampleur nationale (III).

I - L'État doit s'adapter à des risques de plus en plus globaux et interdépendants

Au-delà des particularités techniques et historiques de la gestion de chaque catégorie de risques, le caractère fortement transverse de certaines activités – systèmes d'information, énergie, communications, transports, etc. – invite à envisager les risques les affectant de manière plus globale, et à y apporter des réponses d'ensemble. Par exemple, une attaque cyber de fournisseurs d'électricité locaux en Ukraine a affecté, en fin d'année 2015, plus de 200 000 consommateurs pendant plusieurs heures¹¹⁸. De même, l'échouage en mars 2021 du navire *Ever-Given* dans le canal de Suez durant sept jours a interrompu un flux de marchandises estimé à environ neuf milliards de dollars par jour (12 % du flux de marchandises mondial), les routes alternatives induisant un délai supplémentaire de l'ordre de dix jours¹¹⁹. Enfin, les déplacements de personnes, en particulier par avion, ont joué un rôle déterminant dans l'expansion particulièrement rapide de la pandémie de covid 19¹²⁰, en Chine d'abord à l'occasion du Nouvel An chinois puis dans le monde, et les mesures de restriction des déplacements prises en réponse à la pandémie ont eu en retour des effets majeurs sur l'ensemble de l'économie.

Les services publics sont exposés dans leur ensemble à ces risques par nature transverses : ils sont, à l'instar de la société, de plus en plus fortement numérisés, ce qui les expose au risque cyber de manière accrue ; leur fonctionnement, y compris en contexte de crise, suppose la permanence et la continuité des chaînes de remontée d'information et de commandement, qui s'appuient sur des moyens de fourniture d'énergie et de communication souvent civils ; l'efficacité des secours et des forces de sécurité repose enfin sur leur capacité à se déployer et à mettre en œuvre une chaîne logistique efficace, ce qui mobilise des capacités de transport et un approvisionnement fiable en carburant. La gestion des risques internes associés à ces fonctions de soutien, susceptibles d'affecter la permanence des services publics en cas de crise, est par conséquent essentielle.

¹¹⁸ US cybersecurity & infrastructure agency, *ICS Alert IR-ALERT-H-16-056-01: Cyber Attack Against Ukrainian Critical Infrastructure*, juillet 2021.

¹¹⁹ Lloyd's List, *Suez blockage extends as salvors fail to free Ever Given*, mars 2021.

¹²⁰ Organisation de l'aviation civile internationale, *Déclaration relative à la covid 19*, mars 2020.

De façon générale, les pouvoirs publics doivent donc désormais penser la gestion des risques – et, lorsqu'ils se matérialisent, des crises – de façon plus transverse et plus globale¹²¹.

A - La filière de gestion du « risque cyber », très centralisée, est éloignée de certaines cibles potentielles

Identifiées comme présentant un impact potentiel pour la sécurité nationale¹²², objet d'une *revue stratégique* dédiée en 2018, les attaques majeures contre les systèmes d'information requièrent des compétences techniques spécifiques mais peuvent viser des cibles très diverses. La transition numérique des administrations comme de la société dans son ensemble, mise en évidence notamment par le recours accru à l'avis de la CNIL à l'occasion des deux dernières activations de l'état d'urgence¹²³, accroît leur exposition à ce risque. La dualité de la menace cyber en fait par ailleurs un exemple du « *continuum sécurité-défense* » : aux menaces issues d'autres États, à travers notamment l'espionnage ciblant surtout les administrations, les infrastructures critiques et les entreprises stratégiques, se superposent des attaques relevant plus généralement de la cybercriminalité, à l'encontre des entreprises mais aussi désormais des collectivités territoriales et organismes publics, dont les établissements de santé¹²⁴.

La coordination stratégique et opérationnelle de la réponse à ces menaces repose sur l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), rattachée au SGDSN. Autorité nationale en la matière, l'ANSSI a un rôle d'animation et de soutien de la politique interministérielle en matière de sécurité des systèmes d'information de l'État, et de contrôle de sa mise en œuvre. Elle s'appuie pour cela, dans chaque département ministériel, sur des chaînes fonctionnelles de sécurité des systèmes d'information, coordonnées par les services des hauts-fonctionnaires de défense et de sécurité. Elle assure également des activités opérationnelles de veille, de réaction et de remédiation aux crises affectant les systèmes d'information de l'État. Vis-à-vis des opérateurs d'importance vitale et de

¹²¹ *National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, Resilience for Compounding and Cascading Events*, octobre 2022.

¹²² *Livre blanc de défense et sécurité nationale*, juin 2008. Le renforcement de la « *resilience cyber* » est un des objectifs stratégiques posés par la *revue nationale stratégique* de novembre 2022.

¹²³ Conseil d'État, étude annuelle 2021 : *Les états d'urgence, la démocratie sous contraintes*. On peut notamment penser, durant la pandémie de covid 19, à la mise en place des consultations médicales à distance, qui reposait d'ailleurs largement sur des opérateurs privés.

¹²⁴ Durant la pandémie de covid 19, l'ANSSI recensait de l'ordre d'une tentative d'attaque par semaine sur l'ensemble de la chaîne hospitalière.

services essentiels, en particulier, elle assume à la fois les rôles de conseil technique, d'autorité de contrôle de la mise en œuvre des exigences réglementaires qui s'imposent à eux, et d'appui opérationnel en cas d'attaque.

En complément, le groupement d'intérêt public « *Action contre la cybermalveillance* » a été constitué en 2017 au profit des petites et moyennes entreprises et des particuliers. Il assure des missions de prévention (en particulier de communication) et d'assistance aux victimes notamment par le biais de son site internet, cybermalveillance.gouv.fr, qui permet le cas échéant de les orienter vers des services d'intervention spécialisés. La Cour a récemment constaté, à l'occasion du contrôle de ce groupement en 2021, son intérêt pour le « bas de spectre » des risques, en complément de l'ANSSI, mais aussi la faiblesse des moyens qui lui sont alloués pour répondre aux ambitions fixées. En revanche, la couverture du segment médian (entreprises de taille intermédiaire¹²⁵, collectivités) reste quant à elle largement à organiser. C'est un des objectifs du Gouvernement¹²⁶, qui porte l'ambition de « *[renforcer] la prise de conscience de la population au risque cyber via des actions de sensibilisation* ». La diffusion par l'ANSSI d'un guide de sécurisation à destination des collectivités et PME/TPE en constitue une toute première brique.

La stratégie du Gouvernement vise également à ancrer davantage la prise en compte de la menace cyber dans les territoires, en favorisant l'émergence de centres régionaux d'expertise et de réponse aux crises¹²⁷ : en octobre 2022, l'ANSSI indiquait avoir engagé leur mise en place dans 12 régions. Cette territorialisation de la réponse gagnera à s'intégrer dans l'animation des politiques de sécurité qui incombe aux préfets¹²⁸, depuis la prévention et la sensibilisation aux risques jusqu'à la préparation des réponses aux crises qui pourrait être développée par exemple au titre d'un nouveau volet du dispositif Orsec. En outre, les actions de prévention pourront utilement mettre à contribution les services spécialisés des forces de sécurité intérieure¹²⁹, à l'instar des actions de prévention qu'elles mènent par exemple en matière de sécurité routière.

¹²⁵ De 250 à 1 000 salariés selon la définition de l'INSEE.

¹²⁶ *Cybersécurité, faire face à la menace : la stratégie française*, février 2021.

¹²⁷ CSIRT (*computer security incident response team*), rattachés au CERT (*computer emergency response team*) national dont l'ANSSI assure le fonctionnement au titre de ses missions opérationnelles de veille et d'alerte.

¹²⁸ Ministère de l'intérieur, *missions prioritaires des préfetures 2022-2025*, avril 2022.

¹²⁹ Office central contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication de la police nationale, centre d'action contre les criminalités numériques de la gendarmerie nationale, brigade de lutte contre la cybercriminalité de la préfecture de police de Paris.

La maîtrise du risque cyber et le processus d'homologation de sécurité des systèmes d'information

La procédure d'homologation de sécurité des systèmes d'information « *permet à un responsable, en s'appuyant sur l'avis des experts, de s'informer et d'attester aux utilisateurs d'un système d'information que les risques qui pèsent sur eux, sur les informations qu'ils manipulent et sur les services rendus, sont connus et maîtrisés* »¹³⁰. Sa mise en œuvre est adaptée à l'importance des enjeux pesant sur le système (en d'autres termes, à la nature courante, majeure ou inacceptable des conséquences d'un incident de sécurité le concernant) ; elle est obligatoire dans certains cas, par exemple pour les systèmes d'information des administrations traitant des informations couvertes par la protection du secret de défense ou permettant des échanges avec leurs usagers.

Un récent rapport de la Cour des comptes européenne¹³¹ retrace les principaux enjeux de mise en œuvre de ce processus pour les entités du « segment médian » au niveau européen :

- la priorité stratégique donnée au risque cyber, qui conditionne à la fois la légitimité des spécialistes cyber auprès de leurs collègues et du management, et les efforts permettant de constituer une expertise interne, dans un contexte fortement concurrentiel du marché du travail ;
- la sensibilisation de l'ensemble des agents, indispensable pour une mise en œuvre efficace de la protection et de la prévention.

À défaut d'une prévention efficace, il résulte des attaques informatiques non évitées, outre les « dégâts cyber » directs, un report de charge vers les activités de veille et surtout de remédiation, assurées par des agences spécialisées (CERT-UE et ENISA), auquel leur modèle – en particulier l'équilibre entre actions de prévention et activités plus opérationnelles – et leur dimensionnement doivent être adaptés.

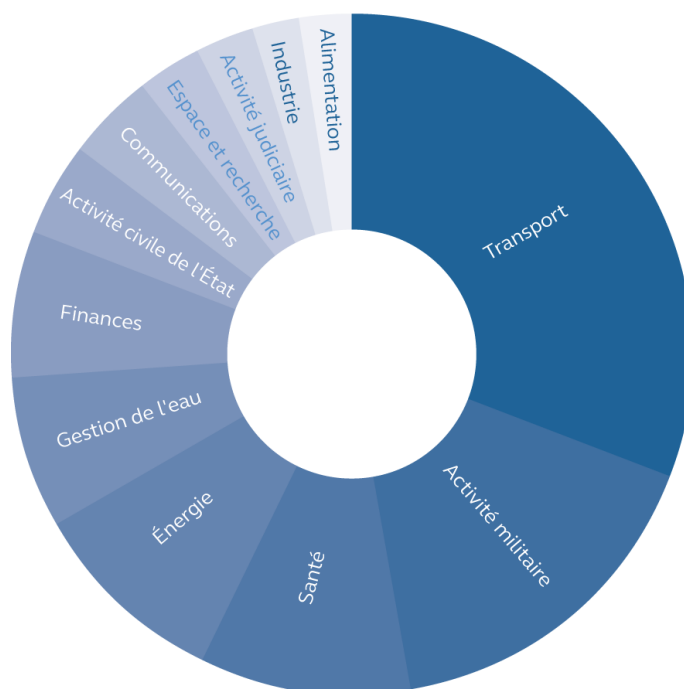
¹³⁰ ANSSI, *L'homologation de sécurité en neuf étapes simples*.

¹³¹ Cour des comptes européenne, *Cybersécurité des institutions, organes et agences de l'UE : un niveau de préparation globalement insuffisant par rapport aux menaces*, rapport spécial, mars 2022.

B - Les acteurs publics pourraient mieux maîtriser leur dépendance envers des services d'importance vitale

Pour l'accès à certains biens et services indispensables à l'exercice des missions publiques, l'État fait appel à des opérateurs publics ou privés relevant de « secteurs d'activités d'importance vitale ». La protection de ces opérateurs, dont peuvent dépendre le fonctionnement de l'économie ou encore le maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la nation, relève de ce fait du champ de la défense et de la sécurité nationale. La réglementation appliquée à ces activités vise à garantir la sécurité des opérateurs, en articulant leur responsabilité spécifique et le concours de l'État. Dans chaque secteur d'activité, un ministre coordonnateur identifie les opérateurs d'importance vitale (OIV) et définit les règles de sécurité applicables (*directive nationale de sécurité*). À ce jour, les 12 secteurs d'activité identifiés regroupent ainsi 249 OIV et 1 369 installations sensibles (voir le graphique ci-après). La coordination interministérielle, assurée par le SGDSN, est méthodologique.

Graphique n° 1 : répartition des opérateurs d'importance vitale par secteur d'activité



Source : SGDSN

Au plan territorial, chaque préfet a connaissance de l'ensemble des OIV relevant de son périmètre de compétence¹³² ; les mesures de protection proposées par les opérateurs sont coordonnées en particulier avec les plans de la famille « *Pirate* » et les dispositifs Orsec pertinents. Ainsi, dans le cadre du risque d'inondation par crue de la Seine, les dispositions Orsec d'Île-de-France intègrent des fiches spécifiques relatives aux besoins en fourniture d'énergie, en télécommunications, en distribution d'eau potable et de produits de première nécessité, ou en transports routiers et ferroviaires – ce qui amène à identifier des « *zones impactées non inondées* », touchées par la crise par effet de bord.

L'analyse et la prise en compte de la dépendance de certains services publics vis-à-vis de ces opérateurs est toutefois perfectible. Ainsi, la dépendance aux réseaux téléphoniques a été mentionnée par les deux services d'incendie et de secours rencontrés au cours de l'enquête (BSPP, Sdis de l'Essonne), qui semblent avoir tiré les conséquences de la panne nationale des numéros d'appel d'urgence du 02 juin 2021 ; toutefois, l'hypothèse d'un défaut général de « services support » (notamment les réseaux de distribution électrique et de communications) ne donne pas lieu à une préparation particulière. De même, le recours aux moyens de radio-amateurs¹³³ pour l'exercice de l'autorité préfectorale en cas de crise a été mentionnée au cours des travaux de la Cour, tout comme l'existence de groupes électrogènes dans certains centres de secours, mais les scénarios de défaillance associés n'ont pas fait l'objet d'exercices. Enfin, la planification gouvernementale relative à la continuité électrique, qui pourrait pourtant constituer une base de travail utile, n'est pas déclinée dans le cadre d'Orsec. Cette dépendance doit désormais être prise en compte, de façon générale et formalisée, dans les dispositifs de gestion de crise.

D'autre part, le statut d'opérateur d'importance vitale n'implique pas d'exigence de continuité, de fiabilité ou de qualité de service pour les acteurs concernés, ni même pour ses relations avec l'État en cas de crise. Lorsqu'elles existent, ces exigences sont éparpillées ; en outre, la perte d'expertise de l'administration occasionne de fait un transfert de connaissance non seulement vers des agences indépendantes mais aussi vers les opérateurs eux-mêmes. C'est ce que souligne le rapport d'évaluation consécutif à la défaillance, d'ampleur nationale, du système des numéros d'appel d'urgence, les 2 et 3 juin 2021¹³⁴ :

¹³² Hormis pour les OIV relevant du ministère des armées. La même exception existe en matière d'élaboration des PPRt.

¹³³ ADRASEC – associations départementales des radio-amateurs au service de la sécurité civile.

¹³⁴ Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, inspection générale de l'administration, conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, commissariat aux communications électroniques de défense, inspection générale des affaires sociales, *Rapport d'évaluation de la gestion par l'opérateur Orange de la panne du 2 juin et de ses conséquences sur l'accès aux services d'urgence*, juillet 2021.

- l'acheminement et la localisation des communications d'urgence sont prévus réglementairement dans leur principe mais il n'existe pas de précision, réglementaire ou contractuelle, sur leurs modalités et les niveaux de qualité de service attendus ;
- ce service ne fait pas l'objet, chez l'opérateur, qui n'y est au demeurant pas tenu, d'une veille spécifique ni de l'organisation d'une chaîne d'alerte particulière.

En l'espèce, la continuité de l'accès aux secours d'urgence a tenu exclusivement à la capacité publique à identifier et mettre en œuvre rapidement une solution dégradée permettant de se passer du service « d'importance vitale » (par exemple en rétablissant, sur une base locale, des numéros téléphoniques standards pour les appels d'urgence), et surtout à communiquer cette solution à la population.

La nécessité de consolider la relation des pouvoirs publics avec les opérateurs d'importance vitale prend une importance particulière du fait de l'extension progressive du nombre de ces derniers. En effet, la directive dite « NIS » de l'Union européenne¹³⁵, transposée en droit français à travers le concept d'opérateur de services essentiels, étend en matière de protection face au risque cyber la notion d'OIV en y intégrant des acteurs caractérisés par leur taille (part de marché, nombre d'utilisateurs) ou leur impact sur le fonctionnement de l'économie ou de la société. Cela conduit à doubler le nombre des opérateurs concernés, soit environ 500 opérateurs en 2021. La directive « NIS 2 », en cours de préparation, pourrait porter ce nombre à 5 000 opérateurs. De même, au titre du retour d'expérience de la pandémie de covid 19, le SGDSN proposait d'étendre un dispositif comparable aux OIV pour le secteur de la grande distribution, et a relevé l'importance de l'appui du réseau des soins de ville (pharmacies, laboratoires d'analyse) en complément de l'écosystème structuré par le dispositif Orsan (établissements publics de santé). Une graduation des efforts est incontournable entre ces différents types d'opérateurs, selon les enjeux associés, de même que la mise en œuvre d'une forme de subsidiarité rationalisée des responsabilités, entre SGDSN et ministères d'une part, et avec les acteurs territoriaux (régions, départements) d'autre part.

¹³⁵ Directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union.

C - La gestion des biens stratégiques est encore morcelée et suit souvent une logique de stocks

En complément de la dépendance des services publics à des opérateurs d'importance vitale, se pose la question de la disponibilité de certaines ressources critiques ou stratégiques. L'identification de ces ressources envisage deux aspects complémentaires¹³⁶ :

- leur rareté, ou plus généralement l'existence de sources d'approvisionnement limitées ou fortement dépendantes de contraintes extérieures ;
- leur caractère indispensable à certaines activités économiques.

Les premières réflexions modernes relatives à l'approvisionnement en matières premières stratégiques ont été occasionnées par les pénuries consécutives aux deux Guerres mondiales, tandis que les chocs pétroliers auraient conduit à tourner l'attention publique davantage vers les produits énergétiques, en particulier les hydrocarbures. Elles ont fait l'objet, depuis la dernière décennie, d'un regain d'attention du fait des restrictions d'exportations de terres rares¹³⁷ par la Chine (2010) ou plus récemment en raison de la prise de conscience renouvelée des dépendances de l'économie à des approvisionnements extérieurs pendant la pandémie de covid 19, puis par les conséquences de l'invasion de l'Ukraine sur l'approvisionnement de certaines matières premières (hydrocarbures, céréales, etc.). Cette réflexion, qui concerne souvent des produits issus des premiers maillons des chaînes de valeur plutôt que des matières brutes (par exemple des alliages plutôt que les minerais eux-mêmes), est désormais étendue plus en aval dans les chaînes industrielles, par exemple à certains composants et technologies critiques. L'attention accordée à la disponibilité des masques de protection pendant la pandémie de covid 19 s'est ainsi reportée ensuite sur les semi-conducteurs (dont certains peuvent par ailleurs conduire à importer des restrictions d'emploi imposées par leur fournisseur¹³⁸).

¹³⁶ Institut de recherche stratégique de l'École militaire, *La criticité des matières premières stratégiques pour l'industrie de défense*, novembre 2019.

¹³⁷ Employées par exemple dans la fabrication de batteries ou d'aimants, elles sont rendues de plus en plus indispensables par les évolutions technologiques imposées en réponse au changement climatique.

¹³⁸ C'est par exemple le cas de certains composants américains importés au titre de la production d'armement, dont la réglementation ITAR * à laquelle ils sont soumis est susceptible de restreindre les capacités d'emploi par les armées ou de vente à l'export des équipements dans lesquels ils sont intégrés – voir par exemple 2040, *l'odyssée du SCAF : le système de combat aérien du futur*, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, n° 642, juillet 2020.

* Règlement fédéral, 22, I, M – *International Traffic in Arms Regulations* visant à contrôler l'exportation et l'importation de biens et services de défense.

La prévision de pénuries en biens critiques a conduit à l'organisation de stocks stratégiques, très divers dans leur nature comme dans leur finalité, et dont la définition et le suivi restent disparates :

- les produits énergétiques, notamment pétroliers¹³⁹, et le combustible nucléaire des centrales électriques¹⁴⁰, dans un cadre plus général de garantie de la sécurité d'approvisionnement ;
- les produits de santé, avec la création de l'Eprus en 2007, désormais intégrée à Santé publique France. La pandémie de covid 19 en a fait un enjeu de « *reconquête de l'indépendance sanitaire* »¹⁴¹.

L'alimentation ne fait par ailleurs pas l'objet de tels stocks publics, ni même d'une stratégie nationale de sécurisation des approvisionnements. S'agissant néanmoins d'un secteur d'activité d'importance vitale, certains de ses acteurs se voient imposer un suivi de leurs réserves stratégiques¹⁴². Le retour d'expérience de la crise liée à la pandémie de covid 19 a par ailleurs conduit la Commission européenne à mettre en place un plan d'urgence en la matière¹⁴³.

Une fois les stocks dimensionnés et constitués, il est nécessaire d'assurer leur suivi et, le cas échéant, leur renouvellement en cas d'utilisation ou de péremption¹⁴⁴. La question des masques de protection individuelle, abondamment traitée à l'occasion de la pandémie de covid 19, en est un exemple et incite à une gestion plus dynamique des flux de stockage et déstockage et de la prévention de la péremption, tenant compte aussi des

¹³⁹ Les opérateurs ont obligation de stocker l'équivalent de 29,5 % de leur production annuelle.

¹⁴⁰ Représentant environ deux ans de production d'électricité. La gestion de la capacité de stockage temporaire des combustibles usés ou des matières en attente de valorisation semble également suivre une logique de « gestion de stock » – Cour des comptes, *L'aval du cycle du combustible nucléaire : les matières et les déchets radioactifs, de la sortie du réacteur au stockage*, rapport public thématique, juillet 2019.

¹⁴¹ Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et inspection générale des affaires sociales, *Les vulnérabilités d'approvisionnement en produits de santé*, décembre 2021 ; haut-commissariat au plan, *Médicaments : identifier nos vulnérabilités pour garantir notre indépendance*, février 2022 ; Cour des comptes, *La sécurité des approvisionnements en produits de santé*, rapport public annuel 2022.

¹⁴² Cour des comptes, *La sécurité des approvisionnements alimentaires*, rapport public annuel 2022.

¹⁴³ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions relative à un *Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise*, COM(2021) 689, novembre 2021.

¹⁴⁴ Cour des comptes, *La campagne de lutte contre la grippe A (H1N1) : bilan et enseignements*, rapport public annuel 2011.

enjeux industriels associés : la notion de stockage stratégique doit être élargie à travers d'autres options, notamment la réservation de production (en préalable, voire en remplacement, de l'option réglementaire de réquisition des mêmes capacités, en particulier lorsque celles-ci ne se situent pas sur le territoire national) ou le regroupement des commandes, en vue de la bonne gestion des dépenses d'anticipation associées. Cette nouvelle approche suppose toutefois une analyse fine de la fiabilité des fournisseurs, dans un contexte de crise où les administrations françaises ne seront pour eux que des clients parmi d'autres, et où leurs propres capacités de production et d'expédition pourront être affectées par la crise. Elle peut également être complétée par la recherche, lorsque c'est possible, de sources d'approvisionnement multiples afin de diversifier le panel des fournisseurs.

En outre, les récentes difficultés d'approvisionnement en semi-conducteurs¹⁴⁵ comme la perspective d'une augmentation massive des besoins en terres rares et de certains métaux nécessaires pour la fabrication de composants – batteries, aimants, etc. – de plus en plus indispensables à la transition énergétique conduisent à poser les termes d'une nouvelle stratégie d'approvisionnement plus complète, au niveau national¹⁴⁶ ou européen¹⁴⁷. Cette stratégie, au champ très large et qui serait confiée à un délégué interministériel, vise la diversification des approvisionnements (la Commission européenne relève ainsi que 52 % des importations de produits relevant d'écosystèmes sensibles, et 98 % des terres rares, proviennent d'une source unique, la Chine¹⁴⁸) mais aussi le réexamen des ressources minières pour recréer des activités d'extraction ou, à tout le moins, de transformation des minerais dès les premiers maillons de la chaîne de valeurs, ou encore, en bout de cycle, la valorisation des déchets afin de recycler ces matières¹⁴⁹. Le premier volet a donné lieu à l'ouverture dès janvier 2022 d'un appel à projets, « métaux critiques », confié à BpiFrance.

¹⁴⁵ *Renforcer l'âme de notre Union*, discours sur l'état de l'Union 2021 de la présidente von der Leyen, septembre 2021.

¹⁴⁶ P. Varin, *Sécuriser l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales – rapport d'étape : la filière des batteries pour véhicules électriques et celle des aimants permanents*, janvier 2022.

¹⁴⁷ *Une stratégie européenne pour les matières premières critiques*, résolution du Parlement européen du 24 novembre 2021 sur une stratégie européenne pour les matières premières critiques (2021/2011(INI)).

¹⁴⁸ *Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020 : construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, mai 2021.

¹⁴⁹ C'est d'ailleurs la raison qui conduit à entreposer des volumes sans cesse croissants de matières nucléaires non valorisées à ce stade, dont il convient désormais de décider du devenir compte tenu de l'occupation des capacités de stockage qu'elles occasionnent.

II - L'action publique commence à évoluer en réponse à ces enjeux transverses

Les exemples abordés ci-avant donnent un aperçu de l'enjeu de la bonne prise en compte de l'interdépendance des risques et des possibles « effets dominos ». Cette dimension nouvelle de la gestion publique des risques doit désormais être généralisée et organisée au plan interministériel comme au plan territorial¹⁵⁰.

A - Le SGDSN prépare une planification opérationnelle plus modulaire, visant des crises multifactorielles

Selon le SGDSN, la multiplication des plans répondant à des scénarios spécifiques nuit désormais à la capacité pratique des acteurs de les connaître tous, de les préparer et de les mettre à jour, sans pour autant garantir leur exhaustivité. Il relève par ailleurs qu'au titre de la gestion des crises les plus récentes, ces plans préétablis n'ont pas été activés par les autorités gouvernementales, lesquelles ont toutefois employé de nombreuses mesures prévues par les plans. Le SGDSN a par conséquent annoncé, dans la perspective des grands événements sportifs de 2023 et 2024, une refonte de la planification gouvernementale visant à lui donner un caractère plus modulaire, afin de permettre d'y puiser en cas de crise les « briques » opérationnelles pertinentes selon les thématiques¹⁵¹ et fonctions vitales¹⁵² visées plutôt que par scénarios comme c'est le cas avec les plans actuels. Le foisonnement de ces nouvelles briques ne doit toutefois pas nuire, à son tour, à l'efficacité opérationnelle de l'ensemble.

Le caractère beaucoup plus générique des différents volets d'Orsan, établis avec la volonté de moins cadrer les acteurs *a priori* et de leur laisser ainsi plus de liberté en situation gestion de crise, contraste avec le constat du SGDSN. La souplesse de mise en œuvre qui peut en découler

¹⁵⁰ CoTRRiM zonal d'Île-de-France : « la simultanéité n'est pas prise en compte pour les risques complexes. Ce phénomène pourrait [...] faire basculer tout risque d'une rupture capacitaire départementale vers des cas de rupture capacitaire zonale ».

¹⁵¹ Organisation, anticipation, gestion de l'information, logistique, juridique, finances, territoires et communication.

¹⁵² Sécurisation, défense militaire du territoire, sanitaire, activités économiques, justice, social et sociétal, alimentation et eau, transports, énergies, poste et communications électroniques, numérique et international.

localement¹⁵³ est néanmoins la contrepartie d'un cadrage plus ténu, donc d'une réaction moins cohérente ou plus incertaine, au plan national¹⁵⁴. Le retour d'expérience lié à la mise en œuvre d'Orsan pour gérer la pandémie de covid 19 ne doit donc pas être négligé dans la perspective de la refonte des plans gouvernementaux.

De même, l'entraînement à la gestion de crise réalisé dans le cadre d'Orsec mobilise surtout les acteurs autour de la répétition de procédures bien établies ; les exercices gagneraient à prévoir des scénarios qui s'affranchiraient volontairement des cas spécifiquement prévus, afin de mieux préparer l'ensemble des services à un continuum de situations de crises, permanentes, protéiformes et cumulatives. En tout état de cause, « *il n'y a pas de plan d'opérations qui puisse avec quelque certitude s'étendre au-delà de la première rencontre avec les principales forces de l'ennemi* »¹⁵⁵. De ce point de vue, l'exercice réalisé par le secrétariat général de la zone de défense et de sécurité de Paris pour valider la déclinaison zonale du plan « *Pirate mobilités terrestres* » (trois attaques quasi-simultanées combinant des événements sur la voie publique, dans les transports en commun et ferroviaires) avait justement pour objet non seulement de vérifier la bonne connaissance du nouveau plan par les acteurs mais aussi et surtout de les mettre en situation de crise complexe, évolutive et nécessitant de fortes capacités d'adaptation. De même pour la sécurité civile, l'exercice « *Domino 2022* » organisé du 16 au 19 mai 2022 dans les Bouches-du-Rhône dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne, prévoyait un scénario de risques en cascade occasionnés par un premier risque naturel.

Enfin, la définition des scénarios d'exercice gagnera à s'appuyer davantage sur la connaissance prospective de l'évolution des risques et, du côté des menaces, à explorer des modes d'action « indirects » impliquant des services d'importance vitale, des attaques cyber, la défaillance de réseaux de distribution, des tentatives de désinformation massive de la population en vue de causer un mouvement de panique, etc.

¹⁵³ Cour des comptes, *Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois*, rapport public annuel 2021.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Les soins critiques*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, juillet 2021.

¹⁵⁵ « ... seul le profane s'imagine qu'une campagne peut se développer et s'exécuter suivant un plan primordial, conçu à l'avance, réglé dans tous ses détails et maintenu jusqu'à la fin » – H. von Moltke, *Über Strategie*, 1871.

B - Des tendances de long terme, à impact systémique sur les risques, appellent à renforcer l'anticipation

Au-delà de la préparation à la crise, des tendances de long terme sont susceptibles d'affecter, de manière majeure et globale, l'ensemble de la société ; elles nécessitent une réponse d'ensemble de la puissance publique. C'est, au premier chef, le cas du changement climatique, dont la prise en compte implique des mutations profondes de l'économie et de la société : taxation carbone, transition énergétique, etc. Les enjeux associés à ces mutations doivent donner lieu à une appréciation globale¹⁵⁶. À cet effet, de nombreuses conséquences indirectes doivent être correctement appréhendées : l'interaction de l'enjeu climatique avec d'autres politiques sectorielles¹⁵⁷, la compétitivité des entreprises (qui a occasionné la proposition, dans le cadre du paquet législatif *Fit for 55* visant une réduction des émissions européennes de 55 % en 2030 par rapport à 1990, d'un dispositif de taxation du carbone aux frontières de l'Union), ou encore l'acceptabilité¹⁵⁸ et la justice¹⁵⁹ sociales des mesures. S'agissant de phénomènes dont les déterminants comme les répercussions dépassent largement les frontières nationales, leur prise en compte doit par ailleurs faire l'objet de larges concertations sur le plan international¹⁶⁰.

C'est également l'objet de l'approche « *une seule santé* », qui se place à la confluence de phénomènes particuliers vers une vision unifiée de la santé humaine, de la santé animale et de l'environnement : antibiorésistance occasionnée notamment par l'emploi massif d'antibiotiques dans les élevages animaux¹⁶¹, déplacement et extension des

¹⁵⁶ Voir, dans le même sens, les enjeux de la substitution d'une politique de gestion des rejets de nitrates à celle de la maîtrise de la prolifération d'algues vertes : Cour des comptes, *Évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne*, juillet 2021.

¹⁵⁷ Cour des comptes européennes, *Taxation de l'énergie, tarification du carbone et subventions à l'énergie*, document d'analyse, janvier 2022.

¹⁵⁸ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre 2019 ; *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.

¹⁵⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

¹⁶⁰ Comme c'est d'ores et déjà le cas, par exemple, en matière de changement climatique (convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), ou encore de sûreté nucléaire (avec l'appui notamment de l'agence internationale de l'énergie atomique).

¹⁶¹ Cour des comptes, *La pertinence de la prescription des antibiotiques*, référé à la ministre de la santé, novembre 2018 ; *La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir*, rapport public annuel 2019 ; *La recherche en infectiologie : un enjeu fort insuffisamment piloté*, rapport public thématique, février 2022.

lieux soumis à des maladies vectorielles du fait du changement climatique, rôle de l'exposition à l'environnement dans l'occurrence de certains risques chroniques en santé, etc.

Enfin, la mutation de la société elle-même (urbanisation, vieillissement de la population) implique une évolution de l'organisation des soins¹⁶² ou des secours qui impose de voir loin et large dans la préparation des réponses publiques.

L'enjeu des facteurs environnementaux en matière de risques sanitaires chroniques¹⁶³

Selon l'organisation mondiale de la santé (OMS), les facteurs environnementaux sont responsables de près de 20 % de la mortalité dans la région européenne. Ils peuvent contribuer, dans leurs différentes composantes, à de nombreuses maladies d'origine souvent multifactorielle : cancers, pathologies respiratoires, allergies, asthmes, maladies cardiovasculaires, diabète, obésité, etc.

La part attribuable aux facteurs environnementaux fait donc l'objet d'études dans le cadre d'une approche globale en considérant l'ensemble des expositions tout au long de la vie, y compris des facteurs comportementaux (alcoolisme, tabagisme, etc.) ; elle donne lieu à une réponse non seulement médicale mais aussi, le cas échéant, d'autre nature, par exemple fiscale en matière de lutte contre le tabagisme. L'impact de l'environnement sur la santé est également un sujet de préoccupation de plus en plus fort du public avec des attentes en termes de connaissances, de précaution et de gestion des risques, en particulier pour les risques émergents (comme la 5G, les nanomatériaux, etc.).

Ces considérations ouvrent de nouveaux champs considérables, en particulier pour l'action de Santé publique France en matière de prévention et de promotion de la santé. Ils répondent d'ailleurs bien à son organisation, visant une approche populationnelle transverse plutôt que cloisonnée par spécialités scientifiques.

¹⁶² Sénat, *Construire la sécurité sociale écologique du XXI^e siècle*, rapport d'information n° 594, mars 2022.

¹⁶³ Cour des comptes, *La politique de prévention en santé – les enseignements tirés de l'analyse de trois grandes pathologies*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2021.

En réponse à de telles mutations, des travaux de prospective ont donné lieu à la publication en 2017 par le SGDSN – dans son champ restreint relevant de la sécurité nationale – d’une étude sur les *Chocs futurs*, et sont plus généralement institués par les *Livres blancs* et *Revues stratégiques de défense (et sécurité) nationale*¹⁶⁴, qui matérialisent les travaux de son comité d’anticipation ; pour les armées, ces exercices sont traduits par une programmation quinquennale dans la perspective d’une « ambition » fixée à un horizon de dix ans. Toutefois, ce *tempo* est de plus en plus mis à mal par la rapidité de l’intensification et de la diversification des menaces¹⁶⁵.

Plus spécifiquement, et afin de mieux appréhender des évolutions de modèle dépassant le rythme quinquennal de mise à jour d’un SDACR, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris a conduit en 2020 et 2021 un cycle de travaux de prospective pour l’ensemble de ses missions¹⁶⁶, sur la base de quatre « scénarios enveloppe » combinant des cas extrêmes de développement des divers paramètres dimensionnant son action : évolution de la population à secourir, des caractéristiques des sinistres, mais aussi des modifications plausibles de son organisation et de ses moyens d’action.

L’enjeu de la bonne articulation de telles analyses prospectives, relevant d’une démarche de précaution, avec la démarche capacitaire, qui prévoit les moyens nécessaires à la couverture des risques dans une logique de prévention, est double. Il s’agit d’abord de lancer en temps utile des études plus détaillées de certaines parties des scénarios envisagés¹⁶⁷. Ensuite, une veille sur les indicateurs définis doit permettre d’identifier le scénario en cours de réalisation et de déclencher la mise en œuvre des orientations correspondantes, le moment venu, selon les modalités adéquates.

¹⁶⁴ L’agence d’innovation de défense du ministère des armées s’est également dotée en 2019 d’une « *red team* défense », composée notamment d’auteurs de science-fiction et d’experts scientifiques et militaires, afin de travailler à la prospective de défense à long terme. Ses travaux prennent notamment la forme de scénarios à l’horizon 2030-2060.

¹⁶⁵ Cour des comptes, *La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et les capacités des armées*, rapport public thématique, mai 2022.

¹⁶⁶ Bureau études et prospective, *Rapport d’étude : démarche de prospective stratégique*, juin 2021 qui suit une méthode par scénarios analogue à celle de la « *red team* » de l’agence d’innovation de défense (ministère des armées).

¹⁶⁷ Voir par exemple les travaux de la BSPP sur certains thèmes (cyberdéfense, intelligence artificielle, changement climatique), qui ont débouché en 2022 sur de premières propositions concrètes – bureau études et prospective, *Rapport d’étude : 10 propositions pour une Brigade robuste et ouverte vers les autres*, juin 2022. De nouveaux cycles annuels de réflexion doivent prolonger cette démarche, tandis que l’interaction des équipes en charge de la prospective et de l’élaboration et de la mise à jour du SIDACR doit faciliter le transfert de certains éléments jugés suffisamment matures de la première vers les secondes.

III - La continuité de l'activité de l'État doit être renforcée et élargie à la résilience de la société

A - Les services publics doivent renforcer leurs dispositifs de continuité d'activité

Dans une perspective de réponse plus globale, le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2008 décrit un objectif général de résilience, formulée de manière large comme étant « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable* ».

La première étape dans la mise en œuvre de cette notion a consisté en la mise en place par les administrations comme par certains opérateurs d'une planification de continuité d'activité (PCA). Cette planification consiste en pratique à caractériser des scénarios de risque et des réponses à y apporter : un PCA arbitre ainsi entre un « risque externe » face auquel l'entité concernée, publique ou privée, entend continuer son activité, et le « risque interne » qu'elle prend, ou qu'elle fait prendre à son personnel, par exemple en matière de santé et sécurité au travail, en acceptant de poursuivre cette activité de manière dégradée. La pandémie de covid 19 a fourni des exemples de cet arbitrage, difficile. Dans le domaine judiciaire, la Cour a rappelé l'importance de la préparation et de l'anticipation, conduites de façon la plus générique possible, quels que soient les types de scénarios envisagés¹⁶⁸. La Cour a également souligné les défauts structurels des chaînes fonctionnelles de défense et de sécurité ministérielles.

¹⁶⁸ Cour des comptes, *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2021. La Cour relevait par exemple que les juridictions judiciaires ont été mises en grande difficulté par la crise sanitaire, alors qu'elles étaient préparées de longue date face à d'autres risques, comme des attentats terroristes ou la dangerosité de certains prévenus. De la même manière, les établissements hospitaliers ont montré récemment leur capacité à continuer leur activité en cas de crise sanitaire majeure, mais se montrent plus vulnérables face à des attaques informatiques.

La notion de continuité d'activité institutionnelle doit désormais être prolongée par une approche plus intégrale de la « résilience » aux crises. Cette perspective invite à saisir et anticiper plus largement les aspects indirects des crises, notamment en matière économique et sociale¹⁶⁹. Elle suppose en définitive non pas de calibrer par avance une réponse à des scénarios de menace bien identifiés, mais de bien se préparer à surmonter des crises encore inconnues¹⁷⁰.

Au-delà de sujets particuliers, le retour d'expérience de Santé publique France relatif à la gestion de la pandémie de covid 19 met ainsi l'accent sur la capacité à créer un fonctionnement agile. L'organisation d'une « *task force* », réunissant de façon intégrée l'ensemble des parties prenantes, est ainsi jugée souhaitable lorsque le périmètre de gestion de la crise « ne correspond pas à l'organigramme ». Il reste pour autant important de ne pas multiplier de manière pérenne de tels groupes *ad hoc* – en particulier par méconnaissance de l'existence des structures normalement en charge de la gestion de crises –, et surtout d'y mettre fin une fois la crise passée. Le Conseil d'État¹⁷¹ relevait ainsi, plus généralement, que l'état d'urgence est « *par nature temporaire [et] a vocation à répondre à un désordre momentané et non à des dangers qui fragilisent en profondeur la société* » et qu'il doit rester un régime d'exception, réservé d'ailleurs à la gestion d'une « *crise de haute intensité (crise majeure)* ».

De son côté, le ministère des armées a introduit, dans sa *revue stratégique* de 2021, le concept de « *protection-résilience* » par extension de la fonction stratégique de protection décrite par la loi de programmation militaire¹⁷², sans toutefois définir clairement les objectifs de ce nouveau concept. La documentation par les armées des implications de leur résilience propre¹⁷³ évoque les enjeux :

- « *d'être suffisamment robustes pour absorber le choc inhérent à tout type de confrontation* », c'est-à-dire en l'occurrence de disposer de capacités bien dimensionnées et entraînées de manière adéquate ; la gendarmerie nationale, par exemple, adopte la même démarche face à ce

¹⁶⁹ Par exemple les conséquences des mesures de gestion de la pandémie sur la formation et l'insertion professionnelle des jeunes, ou encore les conséquences des fermetures d'établissements scolaires et éducatifs sur l'ensemble de l'activité publique et économique du pays.

¹⁷⁰ N. N. Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, avril 2007.

¹⁷¹ Conseil d'État, étude annuelle 2021 : *Les états d'urgence, la démocratie sous contraintes*.

¹⁷² Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

¹⁷³ État-major des armées, *Plan stratégique des armées 2019-2021*.

qu'elle caractérise comme un durcissement global de la société. Elle assume par ailleurs, à l'instar des armées, la nécessité de disposer d'une forme de redondances de capacités, dans un contexte où l'emploi des réserves, fort et pérenne, nuit pourtant à leur entraînement¹⁷⁴ – difficulté que les armées rencontrent désormais elles aussi, en particulier au titre de leur participation à la mission *Sentinelle*¹⁷⁵ ;

- d'une « *interopérabilité avec les forces alliées et partenaires* », également illustrée dans les premiers temps de la gestion de la pandémie de covid 19 par le transfert de patients vers des pays frontaliers, ce qui a permis d'organiser une forme de « repli » à l'échelle européenne alors que les capacités nationales étaient saturées par l'ampleur et la durée de la crise. Cela passe par une standardisation internationale des procédures, ce qui est le cas notamment en santé publique ou en sécurité civile. En sécurité intérieure par exemple, au niveau national, cela suppose également une meilleure coordination des forces de police, de gendarmerie et des douanes, pour mettre en commun la connaissance et l'anticipation de la menace et articuler les interventions sur le terrain.

C'est donc aussi sous l'angle de la « robustesse » du dispositif d'ensemble et de chacune de ses composantes, dans leur capacité à accepter le choc initial d'une crise et à maintenir la réalisation de leurs principales missions, que les armées analysent ce concept de résilience.

Pour la gestion des risques, en particulier pour l'organisation de l'action des secours en cas de crise, cette robustesse repose aujourd'hui fortement sur des mécanismes de renforts zonaux voire nationaux¹⁷⁶. La pandémie de covid 19 qui a touché presque simultanément l'ensemble du territoire en a toutefois montré les limites.

¹⁷⁴ Cour des comptes, *L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer*, rapport public annuel 2017.

¹⁷⁵ Cour des comptes, *L'opération Sentinelle*, juin 2022.

¹⁷⁶ En complément, et à titre provisoire, les préfets ont également la possibilité de recourir à des moyens militaires, selon la règle dite des « 4I », c'est-à-dire lorsque les moyens civils sont « *inexistants ou insuffisants ou inadaptés ou indisponibles* »* ; c'est le cas régulièrement en métropole pour les premières interventions à la suite d'inondations et surtout outre-mer après le passage d'un cyclone.

* Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile.

B - La vision stratégique de la résilience nationale, encore émergente, doit être rendue plus concrète

La *Stratégie nationale de résilience* proposée par le SGDSN au printemps 2022 regroupe de nombreuses actions ministérielles existantes et les décline en un projet de plan d'action global de 65 propositions, dont nombre sont convergentes avec les messages de la Cour. Elle est reprise par l'objectif stratégique « *une France unie et résiliente* » de la *revue nationale stratégique* publiée en novembre 2022.

Il est toutefois indispensable que la suite de ces travaux d'élaboration soit l'occasion de réfléchir, en parallèle, à une *organisation nationale de résilience* susceptible de porter une telle stratégie. La difficulté que rencontrent encore à ce jour, au plan national, les hauts-fonctionnaires de défense et de sécurité à disposer de ressources leur permettant d'assumer leurs fonctions doit alerter sur les limites qu'une organisation similaire par « référents résilience », qui ne seraient ni consacrés à cette fonction, ni dotés des moyens d'action adéquats, rencontrerait à cet effet. Au plan territorial, ces enjeux d'organisation rejoignent les considérations déjà portées par la Cour sur les moyens des préfectures de département et des services qui leur sont rattachés.

La diffusion de la gestion des risques dépend de la qualité des « référents » sectoriels

Au sein de la mairie de Paris, le suivi des risques est rattaché directement au secrétariat général, qui s'appuie sur un réseau de référents désignés dans les 22 directions de la Ville et dans les mairies d'arrondissement.

La carte des risques externes est unique pour l'ensemble de la Ville ; chaque risque donne lieu à l'identification des directions particulièrement concernées. Pour les risques internes, au contraire, l'essentiel du travail d'identification et d'analyse est confié aux directions et « territoires », le rôle du secrétariat général relevant de l'animation du processus et de la mise en cohérence de la carte générale, ainsi que de l'identification de tendances transverses. Deux facteurs de succès sont revendiqués par la Ville pour cette organisation largement dépendante du réseau des « référents risques » :

- la légitimité de ces référents au sein de leur entité, qui doit leur permettre de mobiliser l'ensemble de celle-ci : pour cela, les référents sont nommés directement par le secrétaire général et sont, dans la plupart des cas, des membres à part entière du comité exécutif ;
- les ressources qui leur sont allouées, en particulier le fait qu'ils ne cumulent pas cette fonction avec des responsabilités plus opérationnelles confiées par leur entité.

Enfin, sur le plan interministériel, le rôle du SGDSN resterait toujours cantonné à un rôle d'animation méthodologique, sans augmentation de ses missions ni de ses ressources ; arguant de la subsidiarité ministérielle, il n'a montré à l'occasion des travaux de la Cour aucune volonté d'extension de son action au-delà de ses prérogatives actuelles. Il semble pourtant que les trois objectifs portés par cette stratégie nationale¹⁷⁷ pourraient structurer la lettre de mission de l'autorité en charge de la gestion des risques qui est appelée en conclusion du chapitre II.

Une acception élargie de la résilience suppose enfin une meilleure diffusion de la culture du risque et des compétences de gestion des risques et des crises dans l'ensemble des services publics. Ce point fait l'objet d'une attention particulière du SGDSN qui a indiqué plusieurs axes de réflexion et d'action :

- la diffusion à l'ensemble des cabinets ministériels, à l'issue de leur renouvellement après les élections présidentielles, d'un *Memento de sécurité nationale* visant à fournir une vision synthétique des enjeux et des dispositifs y répondant (selon un spectre varié : sécurité et défense au sens large, gestion de crise, etc.) ;
- l'établissement de liens notamment avec l'institut des hautes études du ministère de l'intérieur afin de mieux former les cadres supérieurs de l'État à la gestion des crises – qu'il conviendrait également d'acculturer à la gestion des risques ;
- le développement, à l'appui de la refonte de la planification gouvernementale, d'un outil informatique visant à faciliter la consultation jusqu'au niveau territorial des « fiches opérationnelles » relevant de la nouvelle planification.

Ces efforts mériteront sans doute d'être élargis par une sensibilisation voire une formation du plus grand nombre d'agents publics en matière de gestion des risques, idéalement dans un cadre interministériel favorisant les approches croisées.

¹⁷⁷ Préparer en profondeur l'État aux crises ; développer les ressources humaines et les capacités matérielles pour faire face ; adapter la communication publique aux enjeux de résilience.

Le cadre européen de préparation, de capacité de réaction et de résilience face aux crises

À la faveur de la présidence française de l'Union européenne, le SGDSN a proposé à l'ensemble des États-membres une réflexion sur le concept de résilience et sa mise en œuvre ; cette réflexion prolongeait les conclusions du Conseil adoptées sous la présidence slovène¹⁷⁸.

Le rapport remis au Conseil¹⁷⁹ pointe une approche encore souvent fragmentée de la gestion des risques par chaque État. Ainsi, l'évaluation nationale des risques ne répond pas toujours à une approche « tous risques », de même que les réserves de biens stratégiques (voir ci-après) sont généralement mal documentées. Il propose par conséquent le renforcement de la coordination au niveau européen, par exemple pour le soutien logistique de certaines capacités spécialisées (protection civile, santé).

Le fonctionnement de l'IPCR¹⁸⁰ est quant à lui jugé « *flexible, réactif et horizontal* » ; les modalités de désactivation des structures d'urgence à la fin de la phase aiguë des crises semblent toutefois perfectibles. De même, il est relevé que « *l'IPCR a été confronté au risque de duplication des échanges et orientations déterminés dans les filières techniques santé* », ce qui prolonge à l'échelle européenne les constats formulés au deuxième chapitre en matière de coordination des acteurs du champ de la santé.

Le rapport note enfin l'existence d'un cadre européen de la résilience sur des thèmes ponctuels¹⁸¹, ce qui reflète l'état de développement du sujet dans les États membres. Seuls 11 États sur les 26 répondants ont développé explicitement une stratégie nationale de résilience « tous risques » ou une stratégie de sécurité, les autres pouvant la mettre en œuvre seulement au titre de la protection face aux risques naturels ou encore aux risques liés à la sécurité. De ce fait, l'objectif européen proposé est pour l'heure limité à une recherche de rationalisation des dispositifs actuels (« *éviter les chevauchements et combler les lacunes* »).

¹⁷⁸ Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur le renforcement de la préparation, de la capacité de réaction et de la résilience face aux crises à venir*, ST 14276/2021, novembre 2021.

¹⁷⁹ Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence sur la préparation, la capacité de réaction et la résilience face aux crises à venir*, WK 7632/2022, mai 2022.

¹⁸⁰ *Integrated Political Crisis Response* – instance politique de préparation de décisions, dans un cadre européen, en cas de crise.

¹⁸¹ Notamment la directive « NIS 2 » précitée et la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection, qui ne vise que les secteurs de l'énergie et des transports et dont l'élargissement a été proposé par le Conseil aux secteurs suivants, proches des catégories d'OIV français : énergie, transports, services bancaires, infrastructures de marchés financiers, santé, eau potable, eaux usées, infrastructures numériques, administration publique et espace.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Certains risques transverses et interdépendants invitent à repenser l'approche publique de gestion des risques du fait des conséquences globales que leur réalisation pourrait occasionner. C'est par exemple le cas du risque cyber, dont la technicité a donné lieu à l'établissement d'une filière nationale spécialisée, dont l'enjeu est désormais de s'étendre vers les territoires et au profit des collectivités, des entreprises de taille intermédiaire et plus généralement du citoyen. De même, le recours par l'État à des opérateurs « d'importance vitale » ou de « services essentiels », de plus en plus nombreux, donne lieu à l'extension des mesures de sécurisation des activités publiques à ces opérateurs. La définition des capacités attendues de leur part au titre de ce statut d'OIV reste toutefois largement perfectible, de même que l'entraînement des services de l'État à agir avec des capacités dégradées, en cas de défaut de ces opérateurs. Ces considérations s'étendent à l'accès à certaines ressources dites « stratégiques », dont la gestion doit être harmonisée et dépasser une vision encore largement orientée vers la gestion de stocks.

La prise en compte de ces enjeux transverses amène la puissance publique à envisager une refonte de sa planification opérationnelle. Celle-ci doit toutefois s'inscrire dans le cadre d'une organisation pérenne à laquelle il convient de déroger le moins souvent et le moins longtemps possible, et qu'il convient d'animer continûment. En amont, les tendances de long terme, comme les effets du dérèglement climatique, nécessitent plus que jamais une vision globale, assortie d'une anticipation suffisante préparée par un effort particulier de prospective afin de permettre aux pouvoirs publics de prendre les bonnes décisions, pour les bonnes raisons, au bon moment.

De ces constats se dégage plus largement la nécessité de promouvoir une forme de « résilience nationale », qui reste à construire sur la base des premiers jalons posés au titre de la continuité de l'activité des services publics, qui restent eux-mêmes à consolider. Il s'agit désormais pour les acteurs publics de développer leur agilité et leur robustesse face à des événements perturbateurs d'ampleur croissante. La stratégie nationale de résilience récemment proposée par le SGDSN intègre de nombreuses considérations du présent rapport ; elle devrait toutefois être accompagnée d'une réflexion relative à une organisation publique d'ensemble de la résilience, appuyée par une diffusion large dans l'administration non seulement d'une formation à la gestion des crises, mais aussi et surtout d'une acculturation à la gestion des risques.

La Cour recommande donc de :

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.*
-

Chapitre IV

La responsabilité

et les coûts de la gestion des risques

doivent être mieux identifiés

et plus explicitement répartis

L'attente sociale est de plus en forte en matière de gestion publique des risques, aussi la puissance publique doit améliorer l'information des citoyens ; en retour, ceux-ci sont souvent les effecteurs ultimes des actions publiques de gestion des risques, à la réalisation desquelles ils doivent être mieux associés (I).

Il convient également de considérer la répartition des charges occasionnées par les politiques de prévention entre l'État, les particuliers et les autres acteurs économiques (II) et, corrélativement, l'exposition de l'État au risque financier qui résulte de son rôle assurantiel et indemnitaire (III).

I - L'efficacité des politiques publiques requiert une implication plus forte de la société civile

A - La société, partie prenante indispensable de la gestion des risques

L'acculturation de la population aux risques et à leur gestion est fondamentale dans la perspective d'une gestion publique efficace de ces risques : la population est en effet souvent à l'origine d'une demande de gestion plus poussée de certains risques ; elle constitue par ailleurs la « cible » des actions publiques en la matière et, dans de nombreux cas, son comportement individuel et collectif contribue fortement à l'efficacité de ces actions. À l'occasion de la pandémie de covid 19, l'adoption des « gestes barrière » par la population dans son ensemble a ainsi été déterminante¹⁸² pour freiner la propagation de la maladie, tandis que l'efficacité des mesures de confinement décidées par les pouvoirs publics était directement conditionnée par son application par l'ensemble de la population.

Elle prend une importance toute particulière à l'occasion de la gestion des crises, alors que les citoyens ont de plus en plus tendance à contester les décisions des pouvoirs publics devant le juge administratif voire pénal, ce qui crée un climat de menace juridique permanente à l'encontre des responsables publics¹⁸³.

Cette « culture du risque » comporte plusieurs facettes, notamment la connaissance des risques, la prévention, et la sécurité. Sur ces différents aspects, elle se heurte à certains phénomènes sociologiques qui, même lorsque l'existence du risque est admise, peuvent faire obstacle à l'adoption de comportements de prévention de la part de la population générale¹⁸⁴. En outre-mer, dont les territoires sont exposés à des risques naturels considérables, s'observe ainsi une approche duale combinant une sorte de fatalisme et une multitude d'initiatives visant à mobiliser la population. S'agissant plus spécifiquement des risques naturels et technologiques, la

¹⁸² D. K. Chu, E. A. Akl, S. Duda, K. Solo, S. Yaacoub, H. J. Schünemann *et al.*, *Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID 19: a systematic review and meta-analysis*, Lancet, juin 2020.

¹⁸³ Conseil d'État, *La prise en compte du risque dans la décision publique – pour une action publique plus audacieuse*, avril 2018.

¹⁸⁴ Voir par exemple, en matière de sécurité routière : Commissariat général du plan, *La décision publique face aux risques*, juillet 2002.

mobilité des populations, qui porte atteinte à la mémoire des lieux et des événements, accentue la nécessité d'une information régulière sur la spécificité des risques présents dans les territoires et les comportements à adopter pour y faire face.

B - Comblar le déficit de confiance est un préalable indispensable

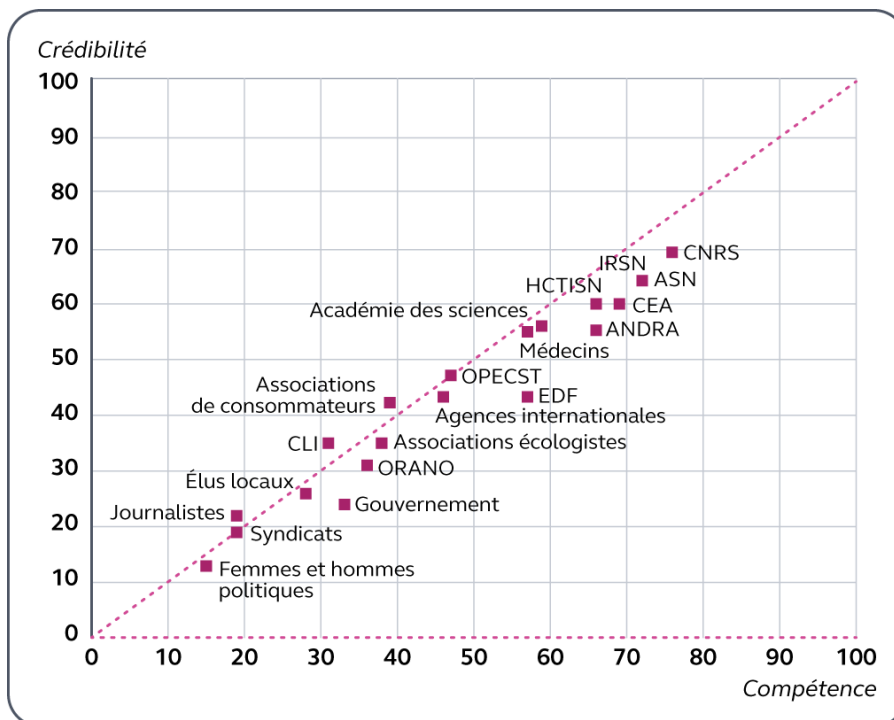
Face à ces difficultés, une vulgarisation plus fréquente des travaux de recherche pourrait s'appuyer sur la crédibilité encore forte accordée aux experts scientifiques. De nombreux travaux sont conduits sur les risques naturels, technologiques, sanitaires, mais seuls certains programmes comportent un volet de valorisation des résultats de la recherche auprès des populations potentiellement concernées ; cette pratique pourrait être plus souvent envisagée. L'intelligibilité de la parole des experts, lorsqu'ils contribuent à la communication sur les risques et davantage encore en cas de crise, est en effet un enjeu majeur : durant la pandémie de covid 19, la communication de Santé publique France, pourtant assise sur la rigueur scientifique de la collecte et de l'analyse des données, a ainsi pu souffrir de difficultés à présenter des éléments simples et clairs au public.

Les corps intermédiaires enfin, pourraient constituer de puissants relais ; les élus, et tout particulièrement les maires, sont en première ligne. La proximité de ces derniers avec la population, et leur rôle croissant dans la prévention des risques et la protection des populations¹⁸⁵, constitue un atout majeur pour renforcer la crédibilité de la parole publique. Leur rôle dans la sensibilisation et l'information des populations doit être plus affirmé ; des formations spécifiques, axées sur une meilleure connaissance des risques et la bonne manière de les prendre en compte dans leur activité d'élu, leur apporteraient probablement un appui utile.

En tout état de cause, comme le montre le graphique ci-dessous pour l'exemple particulier mais emblématique des risques associés aux installations nucléaires, il est indispensable que les pouvoirs publics investissent fortement le champ de l'information et de la communication afin de retisser le lien de confiance avec les populations.

¹⁸⁵ Initiative, le cas échéant conjointe, des programmes d'action ; prérogatives d'urbanisme, qui en font une partie prenante indispensable à l'élaboration des PPR ; compétences désormais propres de gestion des ouvrages de protection contre les inondations ; financement des Sdis (voir le chapitre I).

Graphique n° 2 : « dans le domaine de l'industrie et de l'énergie nucléaire, pensez-vous que les intervenants et organismes suivants sont des sources d'information de confiance ? »



Source : IRSN, Baromètre 2022 : la perception des risques et de la sécurité par les français (sondage réalisé en novembre 2021)

C - Informer, alerter, communiquer : consolider la culture du risque

Le retour d'expérience de l'incendie de l'usine Lubrizol a souligné le manque de culture de la sécurité et du risque industriel. Ainsi, 90 % des Français se sentent mal informés sur les risques que présentent les installations industrielles et chimiques et 10 % à peine affirment savoir comment réagir si un accident se produisait près de chez eux. Pour la commission d'enquête du Sénat, le public, y compris les riverains des installations les plus dangereuses, est le grand absent des politiques de prévention des risques.

Les sites internet de l'État livrent pourtant de nombreuses informations, avec toutefois des contenus éparpillés et hétérogènes : le site gouvernemental « Risques » fournit des informations générales et renvoie vers d'autres sites plus spécialisés ; Géorisques pourrait devenir le site de référence en matière de risques naturels et technologiques voire être étendu à d'autres catégories, mais son contenu doit encore gagner en attractivité pour un public large ; les sites des préfetures et des DREAL recensent, outre les documents réglementaires (DDRM, PPR), des synthèses annuelles des risques naturels et technologiques¹⁸⁶. Cette approche informative, prise sous l'angle de la documentation réglementaire, peut être mise au regard du site suisse PLANAT, qui fournit quant à lui des ressources et conseils pratiques « prêts à l'emploi », de même que des cartes mises à jour en temps réel, des historiques et des recommandations de conduite afin d'aider collectivités et individus à se préparer à une crise, dans la perspective d'une « *société compétente face aux risques* ».

En complément de ces actions essentiellement documentaires, le plan d'action national *Tous résilients face aux risques*¹⁸⁷ élaboré par le ministère de la transition écologique prévoit notamment un partenariat de long terme avec une association nationale, chargée de porter le déploiement de cette culture du risque ; il s'est concrétisé par l'organisation d'une journée annuelle de la résilience face aux risques, dont la première édition s'est tenue le 13 octobre 2022¹⁸⁸.

Par ailleurs, la communication institutionnelle continue à prendre des formes traditionnelles peu propices à une interaction avec la population ; le format classique du communiqué de presse¹⁸⁹ est ainsi de plus en plus en décalage avec les habitudes des individus, qui se tournent désormais davantage vers la communication électronique et les réseaux sociaux. De même, les moyens limités des cellules d'information du public mises en place en cas de crise (de l'ordre d'une vingtaine de personnes pour la région Normandie, une trentaine pour l'Île-de-France au titre de la préfecture de police) limite la communication à une posture essentiellement réactive face aux sollicitations téléphoniques. Il en découle

¹⁸⁶ *A contrario*, les collectivités peinent encore à mettre en œuvre cette première brique d'information réglementaire : début 2022, la DGPR ne dénombrait que 9 034 documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) publiés sur un total d'environ 36 000 communes.

¹⁸⁷ Faisant suite à la remise du rapport de la mission de modernisation de la culture du risque (« mission Courant »).

¹⁸⁸ Par déclinaison de la journée internationale pour la réduction des risques de catastrophe, instaurée en 2009 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹⁸⁹ Ou les conférences de presse régulières du ministre de la santé et du DGS, durant la crise sanitaire occasionnée par la pandémie de covid 19.

une faible interactivité de la communication institutionnelle, qui expose particulièrement les services publics à des tentatives de désinformation (voir l'encadré ci-après).

Les enjeux croissants de la lutte contre la manipulation de l'information

À l'instar des « risques cyber », l'espace informationnel est aussi devenu un champ de déstabilisation, à la faveur de l'extension considérable du recours au numérique par les services publics comme par la société dans son ensemble. Les risques qui en découlent ont été illustrés par exemple à l'occasion des élections présidentielles américaine et française (respectivement en 2016 et 2017), de la campagne du Brexit¹⁹⁰ ou, plus récemment, à l'occasion de la guerre en Ukraine.

La prise en compte de ces risques, en particulier pour prévenir des atteintes aux intérêts nationaux, a été progressive depuis 2018 et a donné lieu en juillet 2021 à la création d'un service à compétence nationale, *Viginum*, rattaché au SGDSN puis à la formalisation en novembre 2022 d'une nouvelle fonction stratégique, l'influence¹⁹¹. Ce service doit doter l'État de capacités de détection d'ingérences numériques étrangères affectant le débat public ; il complète le cadre plus traditionnel de la régulation des médias.

Des travaux récents¹⁹² insistent sur le rôle particulier que jouent les réseaux sociaux, à la fois comme « milieu déformant » dans l'échange des opinions comme au titre de l'éditorialisation automatique, assumée ou non, qu'ils mettent en œuvre. Ces travaux concluent à la nécessité d'éventuelles mesures nouvelles sur le plan juridique¹⁹³, mais soulignent surtout que « *la meilleure réponse est sans doute la modération individuelle* ». Ils appellent par conséquent à un renforcement de l'éducation aux médias et à l'information comme de la pédagogie de l'esprit critique.

¹⁹⁰ Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (ministère de l'Europe et des affaires étrangères) et institut de recherche stratégique de l'École militaire (ministère des armées), *Les manipulations de l'information : un défi pour nos démocraties*, août 2018.

¹⁹¹ *Revue nationale stratégique*.

¹⁹² *Les Lumières à l'ère numérique*, rapport de la commission Bronner à la Présidence de la République, janvier 2022.

¹⁹³ Sans remettre en cause l'économie générale de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, le rapport propose, à la suite du Sénat, l'adjonction d'un mécanisme relevant de la responsabilité civile (Sénat, *L'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 à l'épreuve d'Internet*, rapport d'information n° 767, juillet 2016).

Quant à l'alerte, qui vise à prévenir d'un danger imminent, sa frontière avec la simple information est en fait ténue car elle doit comporter suffisamment d'informations pour que la population soit en mesure d'agir rapidement et de manière adaptée : elle se situe ainsi dans le prolongement direct de la communication préventive. Ce principe d'alerter en informant est d'ailleurs consacré par la réglementation, puisque « *les mesures destinées à informer la population* »¹⁹⁴ comprennent la mise à disposition permanente d'informations sur l'état de vigilance, qui a pour objet de prévenir ou de signaler certains risques naturels ou technologiques ou certaines menaces, et la diffusion, répétée tout au long de l'événement, de consignes de comportement et de sécurité.

Les alertes aux populations doivent passer par des canaux précisés par la réglementation : « *l'un des programmes nationaux ou locaux de radio ou de télévision des sociétés nationales de programme Radio France, France Télévisions et son réseau en outre-mer* »¹⁹⁵. Cette organisation permet de garantir la fiabilité des informations diffusées. Les défauts du système national d'alerte et d'information des populations, qui s'appuie encore largement sur un système de sirènes, font en revanche l'objet de critiques de longue date. Sa modernisation en cours intègre la diffusion par messages directement sur les smartphones des individus concernés ; ce nouveau système, *Fr-Alert*, a fait l'objet d'une expérimentation récente à l'occasion de l'exercice « *Domino 2022* » conduit par la sécurité civile. L'emploi des réseaux sociaux, par exemple le compte Twitter [@AlerteSanitaire](#) du ministère de la santé et de la prévention, pose quant à lui la question de la fiabilité de l'information, qui n'est garantie dans ce cas que par la certification de l'authenticité des comptes gouvernementaux par les plateformes.

La mise en œuvre plus large de ces nouveaux moyens, et la résolution des défis qu'ils posent, sont plus que jamais nécessaires pour consolider et adapter l'action publique en matière de sensibilisation, de communication préventive et d'alerte portant sur des risques.

D - Mobiliser davantage les populations

L'exemple de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen illustre également que, si la France a fait de nombreux efforts pour associer les populations dans des instances locales d'information, la composition de ces structures est déséquilibrée au profit des services de l'État. Pourtant, en ce qui concerne les risques d'atteinte grave à l'ordre public comme pour certains sinistres, il est attendu de la population non seulement un comportement adéquat lorsque le risque se matérialise, mais également un rôle actif dans le signalement aux autorités de faits susceptibles d'entraîner des événements graves. Pourtant, les

¹⁹⁴ Article R. 732-20 du code de la sécurité intérieure.

¹⁹⁵ Article R. 732-25 du code de la sécurité intérieure.

commissions de suivi de site (CSS) requises pour les établissements « *Seveso seuil haut* », présidées par le préfet, rencontrent peu de succès chez les citoyens, qui y sont très peu représentés¹⁹⁶.

D'après l'ASN, le modèle des commissions locales d'information (CLI) propres au secteur nucléaire semble mieux correspondre aux attentes des participants. C'est d'ailleurs en s'appuyant sur les CLI que l'ASN a résolu de mener des travaux participatifs pour évaluer la compréhension comme l'acceptabilité par la population des mesures et restrictions envisageables en cas d'accident nucléaire. Cette initiative est bienvenue, dans la mesure où l'efficacité de l'information préventive en matière de risque nucléaire reste marquée par l'échec de la campagne de distribution de comprimés d'iode en 2019, aux populations dans un rayon de 10 à 20 km d'une centrale nucléaire¹⁹⁷. Selon l'association nationale des comités et commissions locales d'information, cet échec s'expliquerait surtout par le fait que la campagne n'a pas pris suffisamment appui sur les mairies, ce qui tendrait à confirmer le rôle essentiel des élus locaux.

Les commissions locales d'information dans le domaine du nucléaire

Instituées dès 1981 à l'initiative des conseils généraux, les CLI ont depuis été renforcées¹⁹⁸, avec notamment la possibilité depuis 2015 de demander à l'exploitant d'organiser des visites de terrain de l'installation pour les riverains. Représentatives des populations riveraines des installations nucléaires suivies, les CLI rassemblent, toutes opinions confondues, des élus locaux, des associations environnementales, des délégués syndicaux, des experts et des représentants du monde économique, ainsi que des représentants des services de l'État et de l'ASN ; elles sont présidées par un élu local et ont une grande latitude pour organiser leur activité. Elles assurent une large diffusion des résultats de leurs travaux et ont l'obligation d'organiser une fois par an une réunion publique.

¹⁹⁶ Les CSS sont organisées en cinq collèges : représentants de l'État, des collectivités territoriales, des riverains, des exploitants et des salariés.

¹⁹⁷ Sur les 2,2 millions de riverains ciblés, seuls 550 000 sont allés chercher leurs comprimés en pharmacie, soit seulement 25 % des habitants concernés.

¹⁹⁸ Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. La loi a reconnu en ce domaine le droit du public à une information fiable et accessible : « *Toute personne a le droit d'être informée sur les risques liés aux activités nucléaires et leur impact sur la santé et la sécurité des personnes, ainsi que sur l'environnement et sur les rejets d'effluents des installations* ». Elle a créé l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui délivre sur son site internet de nombreuses informations, en particulier la liste des incidents affectant le fonctionnement des centrales et l'ensemble de ses rapports d'inspection, mesure de transparence qui n'a pas d'équivalent en Europe.

Autre piste, et bien au-delà du seul domaine nucléaire, des exercices de crise menés avec la population, pratique qui ne semble pas avoir cours à une échelle significative, auraient un impact certainement très fort. Ils constituent d'ailleurs un axe d'effort dans le cadre du dispositif Orsec. En Nouvelle-Zélande, la mobilisation de la population lors d'exercices annuels est considérable (680 000 participants en 2020). La tentative d'exercice d'évacuation de la population autour de la centrale de Penly en Seine-Maritime¹⁹⁹, qui a rencontré un public en définitive très restreint, montre cependant les limites actuelles de tels exercices.

Les mêmes difficultés ont été relevées par la Cour à l'occasion de ses travaux récents relatifs au suivi des cas contacts à l'occasion de la pandémie de covid 19²⁰⁰ : alors que 49 % des personnes positives contactées en 2020 par téléphone ne déclaraient aucune personne contact, cette proportion passait à 73 % en 2021 et 87 % au premier semestre 2022 en réponse à un démarchage désormais réalisé par SMS. Le retour d'expérience de la gestion d'épidémies de choléra en Haïti a, au contraire, incité les hôpitaux de Paris à mettre en œuvre un dispositif, Covisan, composé d'équipes mobiles se rendant chez les personnes positives – avec leur accord, et après prise en charge médicale – afin d'identifier avec elles les modalités pratiques les plus acceptables pour protéger leurs proches. Cette logique « *d'aller vers* » les citoyens est également au cœur de la nouvelle stratégie de la gendarmerie nationale, dans une logique d'entretien voire de rétablissement de son lien avec la population.

A *contrario*, le public a recours de plus en plus fréquemment aux services de secours, y compris pour des situations qui ne relèvent pas du champ strict de l'urgence. Il en résulte une surcharge à laquelle les Sdis tentent de faire face, comme la réglementation le leur permet²⁰¹ (voir l'annexe n° 8).

¹⁹⁹ Réalisé les 14 et 15 septembre 2021.

²⁰⁰ Cour des comptes, *Tracer les contacts des personnes contaminées par la covid 19 : une forte implication de l'assurance maladie, une efficacité incertaine*, audit flash, décembre 2022.

²⁰¹ Notamment la tarification de leurs services, ou la réalisation d'interventions différées, pour les situations qui ne caractérisent pas une forme d'urgence.

Les pouvoirs publics organisent la participation des citoyens dans quelques secteurs spécifiques

Diverses formules permettent à l'État et aux collectivités de s'appuyer sur les citoyens en matière de gestion des risques. C'est par exemple le cas du réseau de médecins de ville contribuant à la veille sanitaire déjà mentionné, ou plus visiblement encore des quelque 200 000 sapeurs-pompiers volontaires, qui constituent l'essentiel des forces vives du modèle français de sécurité civile, contribuent à diffuser la culture du risque et la connaissance des mesures de prévention dans une grande partie de la population.

Cette mobilisation reste perfectible, pour de nombreuses raisons particulières : à titre d'exemple, la mobilisation des pompiers volontaires pour la lutte contre les incendies de forêt pendant l'été 2022 a été affectée par l'indisponibilité de ceux-ci du fait de leur activité professionnelle ; par ailleurs, des difficultés persistent dans la diffusion auprès des professionnels de santé des alertes et des vigilances, parfois très localisées et évolutives (par exemple pour la prescription de tests diagnostiques face à certains *clusters* locaux de dengue ou de légionellose).

En complément, les réserves communales de sauvegarde (très rarement créées mais qui pourraient jouer un rôle utile en matière de prévention), ainsi que le service civique ou le service national universel, pourraient organiser de nouvelles contributions. À titre d'exemple, la ville de Paris active ainsi plusieurs leviers. Lors du premier confinement de la pandémie de covid 19, qui a vu son effectif (65 000 agents) réduit à 9 000 agents disponibles, un large appel à volontaires interne a permis de « réaffecter » les personnels disponibles vers les missions les plus essentielles. Le retour d'expérience de ce dispositif a permis de cibler les sujets à mieux prendre en compte dans un tel cadre, par exemple en matière d'adaptation minimale des compétences des volontaires aux postes à occuper ; la direction des ressources humaines a été saisie pour consolider un processus d'appel au volontariat au cas où le besoin se représenterait. Il existe également à Paris une réserve civile solidaire (« jeunes retraités »), mise en place depuis une dizaine d'années, qui donnait satisfaction mais dont les missions qu'il est possible de lui confier sont désormais plus limitées en raison du vieillissement de ces volontaires (74 ans en moyenne aujourd'hui). Le dispositif de réserve actuel repose plus solidement sur les « volontaires de Paris » et la « fabrique de la solidarité », soit environ 4 000 personnes inscrites qui constituent un vivier destinataire régulièrement de fiches de missions (récemment par exemple au titre de l'accueil de réfugiés ukrainiens).

Le secteur associatif offre également de nombreuses opportunités d'implication citoyenne, tout au long de la chaîne de la gestion des risques, avec souvent une diffusion sociale des bonnes pratiques au-delà des cercles associatifs.

À côté de grandes fédérations ou associations nationales (à l'instar de la Croix-Rouge française et de la fédération nationale de protection civile), disposant d'implantations territoriales nombreuses, des structures plus modestes regroupent des citoyens soucieux d'assurer une fonction de veille et d'alerte sur des sujets parfois très spécialisés, dans les domaines notamment de la sécurité ou de la santé. Dans le secteur de la protection civile, la forte présence des associations rapproche la France de certains pays comme l'Italie alors qu'au nord de l'Europe prévalent des dispositifs exclusivement professionnels. Les structures les plus importantes jouent notamment un rôle de prévention, de sensibilisation et de formation. Les associations agréées de sécurité civile regroupent ainsi environ 200 000 bénévoles et 70 000 opérationnels. Elles sont engagées, à la demande de l'autorité de police compétente ou lors du déclenchement de dispositifs Orsec, pour participer aux opérations de secours et à l'encadrement des bénévoles dans le cadre des actions de soutien aux populations, mais peuvent aussi assurer des actions plus continues d'enseignement et de formation en matière de secourisme. L'agrément est délivré, après vérification des compétences des associations, pour autoriser celles-ci à exercer des missions qui se distinguent en quatre catégories : opérations de secours ; actions de soutien aux populations sinistrées ; encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées ; dispositifs prévisionnels de secours. Certains de leurs moyens sont d'ailleurs mentionnés au titre des capacités globales de réponse aux crises²⁰².

De nombreuses structures ont pris des initiatives intéressantes et diverses pour sensibiliser et former les populations, mais il leur est difficile de les ancrer dans le temps, faute de moyens dédiés. Ces initiatives sont inégalement réparties sur le territoire, les secteurs ayant connu récemment des catastrophes étant les plus réceptifs. Elles sont au demeurant hétérogènes et leurs effets peu évalués, ce qui ne permet guère de progresser dans leur conception.

Le secteur associatif est en définitive un acteur indispensable mais fragile dans le domaine de la sécurité civile. Très morcelé malgré certains regroupements dans de grandes fédérations, ses actions sont conditionnées

²⁰² Par exemple dans le *Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces de la zone de défense et de sécurité de Paris 2022-2027*.

aux moyens humains et financiers modestes dont il dispose. Ces structures sont très inégalement subventionnées et, au plus fort de la pandémie de covid 19, les associations agréées de sécurité civile ont dû faire face à des charges accrues tandis que s'effondraient certaines de leurs recettes traditionnelles, liées à la présence à des manifestations publiques. Enfin, pour l'ensemble du secteur associatif susceptible de participer à la prévention des risques, le fléchissement du volontariat fait peser un risque sur la pérennité des efforts produits.

II - Les transferts de coûts et de charges doivent être répartis de manière éclairée

L'élaboration des divers dispositifs concourant à la gestion des risques relève des prérogatives de l'État, mais leur mise en œuvre mobilise l'ensemble des acteurs : État, collectivités, entreprises, et citoyens. Ils opèrent une répartition voire un transfert des charges comme des responsabilités entre ces différentes parties prenantes. Les quelques exemples ci-après montrent que, malgré une analyse ponctuelle des coûts et bénéfices, ces transferts sont en général établis au titre de logiques compartimentées plutôt que d'une vision socio-économique globale.

Une méthodologie élaborée, mais rarement utilisée, de l'évaluation socio-économique des politiques de gestion des risques

L'analyse de l'efficacité d'une politique publique suppose, de manière générale, l'évaluation de ses coûts et des bénéfices futurs qui en sont attendus. Cette évaluation économique est réalisée notamment au titre de l'étude d'impact requise du Gouvernement à l'appui des projets de loi, y compris dans le cas particulier de la gestion des risques. À ce titre, l'actualisation des coûts et bénéfices pour les rendre comparables revêt un aspect crucial, à la fois pour tenir compte de l'évolution du coût des facteurs économiques et en reflétant l'arbitrage réalisé entre générations (investissement décidé et payé maintenant pour réduire des dommages occasionnés à l'avenir).

Pour les politiques publiques contribuant spécifiquement à couvrir un risque auquel la société est exposée, l'approche par coûts et bénéfices peut être affinée en évaluant la réduction de l'exposition aux risques, « là où celui-ci se matérialise »²⁰³. Une approche méthodologique générale est proposée par France Stratégie à cet effet²⁰⁴ ; elle généralise la notion d'actualisation en ajoutant au « taux sans risque », caractéristique de l'évolution du coût des facteurs économiques, une prime de risque modulée selon l'efficacité du projet face à ce risque. Cette modulation, difficile à estimer, fait l'objet de travaux d'experts par secteurs d'investissement ; à défaut, une valeur moyenne est proposée²⁰⁵, ce qui réduit fortement l'intérêt de la méthode ; de ce fait, elle reste à ce jour peu utilisée.

Pour l'Anses, une telle analyse est désormais requise réglementairement lorsque cette agence instruit des demandes d'autorisation de mise sur le marché ; elle est par ailleurs souhaitée par les autorités de tutelle dans le cadre de ses missions d'appui aux politiques publiques. Sa réalisation pose néanmoins la question de la mise en jeu de la responsabilité de l'agence, sur des domaines d'expertise parfois éloignés de son champ d'activité. La mise en place au sein de l'Anses d'un comité d'experts spécialisé, en 2022, vise à établir une méthode spécifique lui permettant d'assumer ces nouveaux enjeux.

A - L'exemple de l'ASN : évaluer le coût pour les exploitants de la prévention des risques nucléaires

En matière de réglementation relative à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, la DGPR s'appuie sur l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui émet des documents de réglementation technique. Lorsqu'elles sont contraignantes et s'appliquent de façon générale, les décisions de l'ASN doivent être homologuées par arrêté du ministre de la transition écologique, ce qui suppose la réalisation d'une analyse d'impact ; ce n'est en revanche pas le cas pour les décisions à caractère « individuel ».

²⁰³ En termes économiques, cela revient à estimer l'action de la politique publique en termes de réduction du « *spread* » associé au risque visé.

²⁰⁴ Commissariat général au plan, *Révision du taux d'actualisation des investissements publics*, rapport du groupe d'experts présidé par D. Lebègue, janvier 2005 ; commissariat général à la stratégie et à la prospective, *L'évaluation socioéconomique des investissements publics*, rapport de la mission présidée par É. Quinet, septembre 2013.

²⁰⁵ France Stratégie, *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics, complément opérationnel I : révision du taux d'actualisation*, octobre 2021.

La frontière entre ces deux catégories est toutefois mal définie : ainsi, dans le cadre du réexamen décennal de la sûreté nucléaire des réacteurs de 900 MWe exploités par EDF (32 réacteurs sur 56 au total), l'ASN a prévu une « phase générique » au titre de laquelle sont préconisés des études et travaux relevant formellement d'une décision individuelle pourtant applicable à l'ensemble de ce parc²⁰⁶. Ce réexamen doit contribuer aux travaux de « *Grand carénage* », qui visent d'une part à permettre le prolongement de durée de vie des réacteurs actuels au-delà de 40 ans (plus précisément jusqu'au réexamen décennal suivant) et d'autre part à prendre en compte l'évolution des connaissances en matière de sûreté nucléaire, en particulier le retour d'expérience de l'accident majeur de Fukushima. Le coût de ces études et travaux, selon les prévisions les plus récentes, s'élèverait globalement à 90,5 Md€ pour la période 2014-2035²⁰⁷ ; ils se traduisent également par une indisponibilité de chaque réacteur de l'ordre de six mois.

L'ASN indique que l'élaboration des prescriptions applicables à l'ensemble des réacteurs de 900 MWe a fait l'objet d'une discussion avec les experts des exploitants pour tenir compte de leur dimension économique, dans le cadre d'un processus qui vise à « minimiser autant que raisonnablement possible la fréquence des accidents conduisant à une fusion du combustible »²⁰⁸. L'ampleur du périmètre de ce *Grand carénage* comme le coût potentiellement fort et évolutif qu'ils peuvent induire²⁰⁹ doit donner lieu à un suivi de ce coût.

B - Le cas de la sécurité routière : le conducteur supporte en définitive de nombreux coûts

L'accidentologie de la circulation routière dépend essentiellement de trois facteurs souvent cumulatifs : le comportement des usagers, de loin le facteur prépondérant (impliqué dans 92 % des accidents mortels en 2015), l'infrastructure routière et les conditions de circulation (respectivement 30 % et 18 %), et enfin la sécurité des véhicules (20 %, avec une très forte sur-représentation des accidents impliquant des deux-roues, 14 fois plus dangereux que les véhicules légers, et des poids-lourds).

²⁰⁶ Décision n° 2021-DC-0706 de l'ASN du 23 février 2021.

²⁰⁷ Cour des comptes, *L'analyse des coûts du système de production électrique en France*, décembre 2021. Ce montant inclut la maintenance courante.

²⁰⁸ ASN, guide n° 22 relatif à la *conception des réacteurs à eau sous pression*, septembre 2021. Les termes sont soulignés par la Cour.

²⁰⁹ Comme le relevait d'ailleurs récemment la Cour des comptes européenne à propos du projet ITER – Cour des comptes européenne, *Rapport annuel sur les entreprises communes de l'UE relatif à l'exercice 2020*, novembre 2021.

Pour le comportement des usagers, le contrôle-sanction automatisé a désormais pris une place importante, avec des effets dissuasifs (les radars sont annoncés) en sus de leur vocation de contrôle et répression. Dans un récent rapport²¹⁰, la Cour soulignait à ce sujet la nécessité de conserver une présence « active ou dissuasive » des forces de sécurité au bord des routes et dans les flux de circulation, alors que le déploiement rapide de radars automatiques et l'extension des infractions relevées les avait conduites à diminuer leur intervention pour privilégier d'autres politiques de sécurité. Les forces de l'ordre interviennent également sur le volet de la sensibilisation et de la prévention, en complément des campagnes nationales de communication menées sous l'égide de la délégation à la sécurité routière (alcool et stupéfiants, vitesse, fatigue, etc.), comme d'activités plus ciblées menées notamment par les ministères de l'éducation nationale et du travail. La Cour relevait l'importance de ces actions, qui concourent à l'acceptabilité de cette politique publique par une population tentée de considérer parfois que « *les mauvais conducteurs, ce sont les autres* » voire que l'infraction serait justifiable par une inadéquation de la règle générale à la situation particulière²¹¹.

En matière d'infrastructures routières, la Cour constatait que l'État dispose de leviers limités, ce sujet relevant désormais largement de la responsabilité des collectivités locales.

Concernant les véhicules, une forte pression réglementaire fixe, par déclinaison du code de la route, une obligation générale de sûreté. Elle se traduit dans les faits par une obligation de certifier la conformité du véhicule lors de sa production ou de sa modification, essentiellement à la charge des constructeurs, puis tout au long de son utilisation, selon le principe du contrôle technique périodique²¹², à la charge des utilisateurs et qui s'étend désormais à la vérification de la pollution émise. Depuis le premier janvier 2022, ce mécanisme de contrôle technique est étendu aux deux-roues motorisés.

En somme, la Cour relevait que la priorité des actions publiques consacrées au comportement des usagers était pertinente, mais devait s'inscrire dans un ensemble cohérent de mesures, relevant d'un cadre conceptuel d'ensemble appuyé par une gouvernance interministérielle renforcée.

²¹⁰ Cour des comptes, *Évaluation de la politique publique de sécurité routière*, rapport public thématique, juin 2021.

²¹¹ Commissariat général du Plan, *La décision publique face aux risques*, 2002.

²¹² Ces contrôles sont confiés à des réseaux de droit privé, agréés par le ministre chargé des transports ; les prix sont libres mais soumis au principe de publicité. Le prix moyen d'une visite s'établit entre 83,3 € et 86,5 € selon le type de véhicule, avec de fortes variations selon les départements (source : data.economie.gouv.fr).

C - L'aide financière accordée par l'État aux particuliers face à certains risques technologiques

En complément du contrôle de l'application des mesures prescrites par les PPR pour les constructions neuves, qui incombe aux collectivités, l'État a mis en place des mécanismes d'aide financière visant à aider leur application au bâti existant. Ces mécanismes visent notamment à compenser les limites du modèle réglementaire posé par les PPR, qui ne s'appliquent que dans la limite où les travaux prescrits ne dépassent pas 10 % de la valeur des biens immobiliers en raison de considérations relatives à l'accès des ménages au logement.

Ainsi, dans le cas des risques naturels, les études et travaux peuvent être financés par le FPRNM, surtout lorsqu'ils concernent des particuliers (80 % du montant des travaux, contre 20 % pour les locaux professionnels), mais les collectivités peuvent également en bénéficier. En 2019, les dépenses du fonds relatives à ces études et travaux représentaient ainsi 147,1 M€ soit 73 % des dépenses du fonds²¹³. Un dispositif spécifique, « *mieux reconstruire après inondation* », a d'ailleurs été créé à titre expérimental au titre de la loi de finances pour 2021 : financé par le FPRNM, il concerne les habitants assurés de communes ayant fait l'objet d'un arrêté récent de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la suite d'inondations et vise à éviter la réitération de ces dommages.

Pour les constructions soumises à des risques technologiques, l'aide financière aux particuliers pour le financement de mesures préventives repose sur un mécanisme différent qui prévoit :

- une contribution à parts égales de l'exploitant de l'installation objet du PPRt et des collectivités territoriales pour au moins 50 % du coût des travaux dans la limite de 10 000 €, s'ils sont réalisés avant 2024 ou dans les huit ans suivant l'approbation du PPRt ;
- un financement de l'État, sous la forme de crédit d'impôt, pour 40 % du coût des travaux dans la limite de 20 000 € s'ils sont réalisés entre 2015 et 2023 ; certaines collectivités territoriales ont pris l'initiative d'avancer financièrement le montant de ce crédit d'impôt.

²¹³ Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Ce dispositif n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact lors de son introduction ; il ne fait pas non plus l'objet d'un suivi budgétaire²¹⁴. Les données estimatives, fournies à la Cour par la direction générale des finances publiques, montrent un recours à ce dispositif relativement stable entre 2016 et 2020 en nombre de foyers fiscaux, mais un montant financé en forte augmentation (voir le tableau ci-après).

Tableau n° 5 : volume des aides relatives à la prévention des risques technologiques pour les constructions existantes

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de foyers fiscaux – milliers</i>	3,9	2,7	2,1	2,8	4,1	n.d.
<i>Dépense fiscale (part État) – M€</i>	4,1	2,2	2,0	5,2	12,0	n.d.
<i>Montant des travaux financés – M€</i>	10,3	5,5	5,0	13,0	30,0	n.d.
<i>Soit en moyenne par foyer – €</i>	2 640	2 040	2 380	4 640	7 320	n.d.

Source : DGFIP (simulation de la part État), Cour des comptes (estimation du montant total)

III - L'indemnisation des dommages met en jeu un partenariat délicat entre l'État et l'assurance

En sus de la prévention des risques, l'État est amené à organiser la réparation des dommages, lorsque ceux-ci se matérialisent. Si le champ des risques courants est largement laissé à la responsabilité des particuliers et des entreprises et au secteur privé de l'assurance, les risques majeurs, historiquement « non assurables », donnent lieu à une intervention publique, normative et financière, plus poussée qui place l'État dans une position d'assureur de dernier ressort ou d'organisateur de la solidarité nationale.

Les divers dispositifs organisés à cet effet présentent tous des particularités, qui tiennent tant à l'histoire de leur déploiement – le plus souvent, comme c'est le cas pour les dispositifs de prévention, à la suite de catastrophes – qu'aux spécificités des risques qu'ils ont vocation à couvrir.

²¹⁴ Les évaluations préalables des articles du projet de loi de finances ne couvrent pas ce dispositif. De même, les évaluations budgétaires concernent l'ensemble du périmètre de l'article 200 quater A (dépense fiscale n° 110236), qui y agrège des travaux d'accessibilité aux personnes âgées et handicapées.

Risques, assurance et État

La doctrine économique de l'assurance identifie les conditions qui doivent être remplies pour que cette industrie assure un risque²¹⁵ : sa survenance doit être aléatoire ; le montant des pertes moyennes doit être quantifiable ; la période moyenne d'occurrence ne doit être ni trop restreinte ni trop étendue. Ces critères permettent à l'assureur, en connaissant le risque encouru, d'évaluer la prime qu'il fera payer à son assuré pour équilibrer la transaction (le cas échéant en plafonnant les pertes qu'il s'engage à couvrir) et de diversifier suffisamment son portefeuille de risques pour préserver sa propre solvabilité. La diversification des risques assurés doit en outre garantir que ceux-ci ne sont pas être corrélés entre eux, sans quoi leur matérialisation concomitante est elle-même susceptible de dépasser les capacités de l'assureur.

Certains risques, par exemple les catastrophes naturelles ou les grands accidents industriels, ont historiquement fait exception à ces critères d'assurabilité, notamment lorsqu'ils sont corrélés géographiquement et surviennent sur une large partie du territoire (c'est par exemple les tempêtes), ou lorsqu'ils présentent une amplitude très forte (crues centennales, accidents industriels graves). Afin d'y faire face, le secteur de l'assurance a imaginé de nouveaux outils : la coassurance, qui consiste pour un groupe d'assureurs à garantir en commun les dommages de certains de leurs clients ; la réassurance, c'est-à-dire « l'assurance des assureurs », dont l'ampleur de la mutualisation géographique et sectorielle vise à dépasser les limites qui s'imposent aux assureurs ; la titrisation des dommages, qui a permis d'adosser l'activité d'assurance aux capacités de financement du marché financier.

Face à certains cas extrêmes de risques qui ne peuvent être assurés malgré ces mesures, la puissance publique est intervenue :

- en rendant certaines assurances obligatoires (pour les assureurs voire pour les assurés), et le cas échéant en fixant leurs modalités ;
- en accordant une garantie publique, c'est-à-dire une « assurance en dernier ressort », aux organismes de réassurance. La Caisse centrale de réassurance joue un rôle central dans l'organisation mise en place en France à cet effet.

Divers régimes ont ainsi été créés pour couvrir l'ensemble des risques majeurs voire vitaux auxquels s'exposent les différentes catégories de victimes, dont le champ continue de croître (voir l'annexe n° 14).

²¹⁵ O. Godard, C. Henry, P. Lagadec, E. Michel-Kerjan, *Traité des nouveaux risques*, octobre 2002.

A - L'intervention normative et financière de l'État, en quelques exemples

La couverture du risque associé aux catastrophes naturelles est issue, dans sa forme actuelle, d'une loi prise à la suite des inondations de 1980 et 1981²¹⁶ ; elle résulte des principes posés dans le préambule de la Constitution de 1946 : « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». Le dispositif établi dans ce cadre cumule trois types d'intervention publique, qui s'appuie sur les acteurs privés de l'assurance compte tenu de leur excellent taux de pénétration en France²¹⁷ :

- l'État rend obligatoire l'extension de certaines assurances pour couvrir l'ensemble des « dommages directs non assurables »²¹⁸ occasionnés par une catastrophe naturelle ; les modalités de cotisation relèvent d'un modèle, qui ne dépend pas de l'exposition au risque ni de la mise en œuvre d'éventuelles mesures de prévention²¹⁹ ;
- il organise les conditions de la réparation : c'est l'objet de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ;
- il garantit indirectement les assureurs en apportant sa garantie aux activités de réassurance de la CCR.

La modulation de la franchise applicable, selon l'existence d'un plan de prévention des risques naturels, constituait une tentative d'incitation à la prévention mais le très faible montant de cette franchise, de même que sa déconnexion avec les actions des particuliers eux-mêmes, en limitait fortement l'effet ; cette modulation est abrogée à compter du premier janvier 2023.

²¹⁶ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

²¹⁷ 98 % en métropole et 50 % outre-mer – ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, CCR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs : bilan 1995-2019 – les outre-mer*.

²¹⁸ Dans une acception particulièrement vaste, issue du régime de 1982, couvrant toute « *intensité anormale d'un agent naturel* », qui excepte toutefois le cas des tempêtes, ouragans et cyclones, qui font l'objet de deux régimes spécifiques, en métropole et outre-mer. De même, les risques occasionnés par la grêle et la neige ne donnent pas lieu à une garantie publique.

²¹⁹ La cotisation est fixée à 6 % des primes ou cotisations afférentes aux contrats d'assurance automobile et 12 % pour les biens immobiliers ; le montant total de ces cotisations était de 2,1 Md€ en 2020 (fédération française de l'assurance, *l'assurance française : données clés 2020*).

Les modalités d'interaction entre la CCR et les assureurs visent par ailleurs à éviter que ces derniers ne se retirent de la couverture de certains risques ou de certains lieux ; elles constituent également un moyen de promouvoir par leur intermédiaire la prévention des risques par les assurés.

La garantie des activités agricoles : un récent changement de régime

En complément des modalités d'assurance face aux catastrophes naturelles présentées ci-dessus, les activités agricoles bénéficient d'un régime particulier articulé autour du fonds national de gestion des risques en agriculture.

Abondé par des contributions additionnelles assises sur les primes et cotisations d'assurance versées par les exploitations agricoles, selon un taux unique (à l'instar de l'abondement du FPRNM), ce fonds est organisé en trois sections visant à indemniser les pertes économiques liées à l'apparition de foyers de maladie animale ou végétale (fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux) ou relevant de calamités agricoles (reconnues par l'État à l'instar des catastrophes naturelles) et à encourager la souscription à l'assurance-récolte par la prise en charge d'une partie des primes et cotisations. Les dispositifs de garantie et d'aide à l'assurance-récolte font partie du programme national de gestion des risques et d'assistance technique du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, soit de l'ordre de 300 M€ par an financés à 50 % par la politique agricole commune, à 30 % par le budget de l'État et à 20 % par la fiscalité spécifique aux activités agricoles.

En raison du faible taux de diffusion de l'assurance-récolte (18 % en 2021), ce dispositif a connu une importante refonte visant à le rapprocher du modèle de l'assurance des catastrophes naturelles, les assureurs pouvant se regrouper pour mutualiser les risques couverts. L'incitation à recourir à une assurance résulte des aides à la souscription d'une couverture et de la réduction des indemnisations versées par l'État aux exploitations non assurées. Le Gouvernement prévoit par ailleurs un doublement du budget annuel associé, principalement supporté par le budget de l'État.

L'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales relève elle aussi, depuis la loi dite « Kouchner »²²⁰, de la solidarité nationale. Elle est financée majoritairement par l'assurance maladie (135 M€ pour l'assurance-maladie en 2022, contre de l'ordre de 40 M€ pour l'État en 2021). L'offre d'indemnisation est réalisée par l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) en absence de responsabilité identifiée.

²²⁰ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Ce fonctionnement peut être étendu aux cas où une responsabilité est susceptible d'être mise en jeu lorsque l'assureur du professionnel de santé refuse de faire une offre : l'Oniam est alors subrogé dans les droits de la victime (selon un fonctionnement analogue au mécanisme d'indemnisation des victimes d'attentats terroristes, présenté en annexe n° 7). Cette extension transfère au moins temporairement la charge de l'assurance du secteur privé vers l'opérateur public. Cela permet de faciliter l'accès des victimes à l'indemnisation comme d'en réduire les délais.

L'Oniam est enfin chargé de l'indemnisation dans tous les cas graves visés ci-avant, ainsi que de l'indemnisation d'accidents complémentaires²²¹.

B - Piloter l'équilibre du dispositif et les engagements de l'État face au coût croissant des risques majeurs

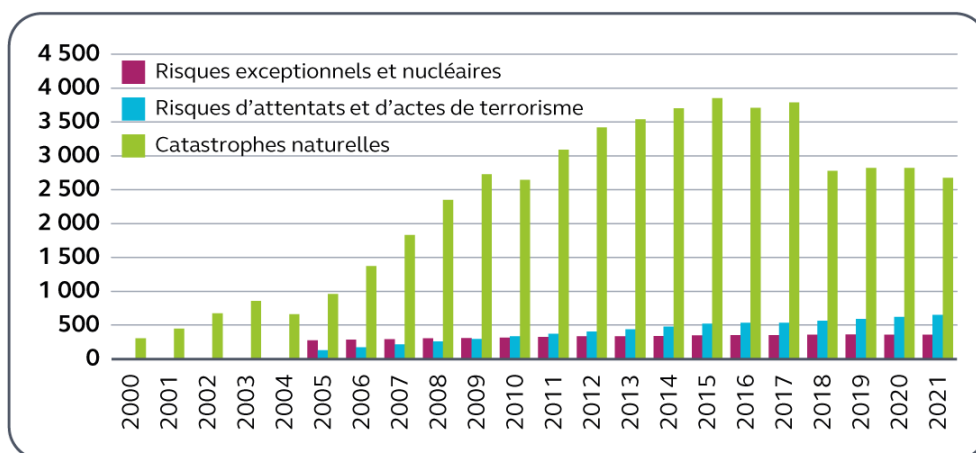
La Caisse centrale de réassurance (CCR), société détenue en totalité par l'État et habilitée par lui à effectuer des opérations de réassurance avec sa garantie, a été créée afin d'articuler les mécanismes privés d'assurance et le rôle financier de l'État pour la réassurance des risques les plus graves, qui dépassent le cadre même des activités de réassurance privée. Elle couvre, dans son champ d'habilitation, les catastrophes naturelles, les attentats et les conséquences d'actes de terrorisme, les risques exceptionnels en matière de transport et ceux liés à la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires.

Les modalités de réassurance avec garantie publique conduisent la CCR à prendre en charge 50 % de la sinistralité relative à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, soit environ 500 M€ par an. Les pertes restant à la charge des assureurs font l'objet d'un plafonnement au titre des conventions de réassurance, mais ces plafonnements sont peu mis en jeu. L'année 2017 a constitué une exception notable (70 % de prise en charge, soit 2 Md€) du fait des dégâts causés par l'ouragan *Irma*.

La garantie de l'État est mise en jeu lorsque le montant annuel des indemnités pour sinistres mis à la charge de la CCR dépasse 90 % du total des provisions et des réserves que cette dernière a constituées à cet effet. En pratique, il n'a pas été fait appel à la garantie de l'État depuis plus de vingt ans ; on peut toutefois noter l'abaissement du seuil d'intervention de l'État en 2018, lié à la forte sinistralité de 2017, ainsi que la reconstitution difficile des réserves depuis lors (voir le tableau ci-dessous).

²²¹ Notamment les dommages imputables à une vaccination obligatoire.

**Graphique n° 3 : 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 Sénat²²² (reconstitution du seuil d'intervention « catastrophes naturelles » avant 2005), annexe au compte général de l'État (données à partir de 2005)

Dans le cas des catastrophes naturelles, la CCR réalise une modélisation de la sinistralité associée à des sinistres de référence (voir le tableau ci-dessous) qui est annexée au compte général de l'État. Si le seuil d'intervention de l'État dépasse largement le coût moyen annuel agrégé de ces cinq sinistres de référence²²³, la survenance de trois d'entre eux (séisme, crue centennale, cyclone) mettrait très largement l'État à contribution.

Il en résulte un dispositif globalement équilibré à ce jour, hormis en ce qui concerne la capitalisation pour des événements naturels extrêmes et à la fréquence de survenue très faible ; son ajustement est possible avec une grande réactivité au titre de la mise à jour annuelle des conventions de réassurance. Cette réactivité est indispensable pour tenir compte de l'évolution des risques, par exemple du fait des modifications apportées au cadre réglementaire de l'indemnisation des risques liés au retrait-gonflement des argiles.

Par ailleurs, du fait du changement climatique qui exacerbe la fréquence comme l'ampleur des phénomènes climatiques extrêmes, le coût de l'indemnisation des catastrophes naturelles pourrait subir une évolution

²²² Sénat, rapport d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, n° 628, juillet 2019.

²²³ Ce coût est la somme pour les cinq sinistres du rapport du coût total sur la période de retour, soit 319,5 M€.

profonde dans les années à venir, ce qui ne manquerait pas de poser la question de l'adaptation du système actuel. La fédération française de l'assurance²²⁴ estime ainsi que les coûts cumulés des sinistres dus aux catastrophes naturelles en France augmenteraient de 93 % sur la période 2020-2051, par rapport à la période 1988-2019. Cette augmentation serait due aux effets liés au changement climatique pour 35 %, mais aussi et surtout à la concentration du développement économique et de l'urbanisme dans des zones géographiques plus exposées que la moyenne nationale (53 %).

Tableau n° 6 : sinistres de référence

Type de catastrophe	Événement de référence	Période de retour	Coût total estimé (Md€)
Séisme sur la Côte d'Azur	Séisme du 23 février 1887 (intensité 7 à 8 sur l'échelle de Richter)	500 ans	12,0
Crue centennale de la Seine *	Crue de janvier 1910	200 ans	19,0
Sécheresse extrême	-	200 ans	2,5
Cyclone de catégorie 5 sur l'échelle de Saffir-Simpson	Cyclone de catégorie 5 sur la Guadeloupe	100 ans	6,8
Mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation*	-	10 ans	1,2

Note : l'indemnisation des mouvements de terrain différentiels est susceptible de subir des évolutions réglementaires ; selon les scénarios suivis, l'OCDE estime que les dommages occasionnés par une crue centennale de la Seine pourraient s'établir entre 3 et 30 Md€.

Source : compte général de l'État (annexes)

Enfin, l'accumulation de « chocs » de toutes natures (sanitaire, naturelle, économique, etc.) pourrait à terme remettre en cause l'ensemble de ce modèle : des risques plus transverses, interconnectés et, en un mot, globaux, fragilisent le principe de mutualisation, qui est le fondement du modèle d'assurance actuel. Face à ce constat, maintenir le modèle actuel, égalitaire et solidariste, suppose d'assumer un choix entre l'évolution de son coût pour les assurés actuels (en termes de cotisations obligatoires comme des primes d'assurance sur lesquelles elles sont assises) et le report de la charge vers les générations à venir (recours régulier à l'endettement face à des situations « exceptionnelles » qui se multiplient)²²⁵. Une incitation plus forte de l'ensemble des acteurs à la mise en œuvre de mesures de prévention peut également permettre d'atténuer l'augmentation du poids de ces risques sur le dispositif d'indemnisation.

²²⁴ Fédération française de l'assurance, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, octobre 2021.

²²⁵ Le Conseil constitutionnel rappelant par ailleurs, dans les motifs de sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022 que, notamment en matière d'environnement, « les choix destinés à répondre aux besoins de présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques de gestion des risques issues de la demande de la société civile requiert, en retour, une forte implication de celle-ci. Face à un climat général de défiance envers les pouvoirs publics, l'État doit repenser ses actions de sensibilisation et de communication pour les rendre plus concrets et plus cohérents, à tous les niveaux. Il doit également s'adapter à l'évolution des usages, en particulier se tourner davantage vers les moyens de communication électronique et vers les réseaux sociaux, afin de rendre sa communication moins rigide et plus en phase avec les attentes de la population. À cet effet, et afin de mobiliser davantage les populations, il doit également s'appuyer davantage sur les initiatives multiples des collectivités en matière d'implication citoyenne, comme des associations et, plus généralement, des initiatives privées.

En matière de prévention, le coût des différentes mesures décidées par l'État est réparti entre collectivités, ménages et entreprises de manière trop peu éclairée. Les arbitrages retenus au cas par cas, et les transferts qu'ils occasionnent, découlent de critères techniques apparemment pertinents ; en revanche, l'appréhension des enjeux socio-économiques reste très inégale. Les incitations aux actions individuelles de prévention sont faibles, notamment en matière de construction, la priorité restant l'accès des ménages à un logement.

En retour, si l'indemnisation des risques courants repose largement sur le marché privé de l'assurance, l'État intervient en revanche réglementairement et financièrement pour les risques majeurs. L'approche mise en œuvre, en particulier pour les catastrophes naturelles, est à la fois solidariste et égalitaire, indépendamment des variations locales de l'exposition au risque. La soutenabilité à long terme de ces régimes de réparation est aujourd'hui remise en question par la multiplication des chocs de toutes natures, qui pousse l'État aux limites de la solidarité et à reporter la charge sur les générations futures.

La Cour recommande donc de :

- 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.*
-

Conclusion générale

Police, assurance, sécurités²²⁶ : au-delà de la question de l'organisation, de la cohérence et de l'efficacité des politiques et dispositifs qui en relèvent, les finalités successives de la gestion publique des risques et les champs de l'action publique auxquels elle est rattachée convoquent de nombreux concepts au fondement même de l'interaction entre État et Nation.

La question de l'organisation par l'État de mesures de prévention et d'indemnisation face aux catastrophes majeures, au-delà de son aspect purement économique, renvoie à l'arbitrage entre prudence et prévoyance individuelles, mutualisation organisée notamment autour des services de l'assurance, prévoyance collective par les investissements de prévention, solidarité nationale coordonnée par l'État et, en définitive, protection universelle de la population par ce dernier contre les risques les plus graves. De même, la construction progressive d'une doctrine de la précaution prend en compte la responsabilité envers les générations futures relève du compromis entre devoir de prudence et esprit d'entreprise, entre préservation et innovation, entre anticipation et soutenabilité²²⁷. Les concomitances de crises et de ruptures systémiques allant bien au-delà du cadre national (pandémie, manifestations globales et protéiformes de la question du climat, fragmentation du monde et des espaces de solidarité géopolitiques) réinterrogent la notion de gestion du risque sous l'angle de la souveraineté. Parallèlement, les activités régaliennes de l'État, sécurité et défense nationale, qui visent à assurer sa continuité face à l'impermanence du monde²²⁸, investissent les champs de l'économie et, plus généralement, du fonctionnement du corps social et débouchent sur une ambition affichée de résilience nationale²²⁹.

²²⁶ Voir l'annexe n° 14.

²²⁷ *La décision publique face aux risques*, rapport du séminaire « risques » animé par M. Matheu, juillet 2002.

²²⁸ Conseil d'État, *La prise en compte du risque dans la décision publique – pour une action publique plus audacieuse*, avril 2018.

²²⁹ *Stratégie nationale de résilience*, avril 2022.

Dans le registre de ses missions, la Cour a cherché à mettre en lumière les manifestations de ces grands équilibres dans les politiques publiques mises en œuvre pour « gérer les risques ». Les recommandations formulées ont pour ambition de contribuer à l'amélioration et à l'actualisation de ces équilibres, en insistant sur des points de vigilance qu'elle signale avec constance : veiller à la cohérence des risques pris en considération par la puissance publique, qui doivent résulter d'un choix explicite et assumé plutôt que d'une action « par défaut » ; démontrer la pertinence de leur appréhension au regard d'une méthodologie explicite de la gestion des risques ; justifier la réponse apportée par les politiques publiques à l'expression de la demande sociale, expliciter le sens qui leur est donné et veiller à l'efficacité d'ensemble de leur mise en œuvre ; anticiper les évolutions et les chocs à venir, dans une approche prospective ambitieuse, mais réaliste et consciente du caractère systémique de ces évolutions ; et, finalement, prendre en compte le poids financier présent et futur occasionné par ces nouvelles orientations.

Le véritable arbitre de la bonne gestion des risques par les pouvoirs publics reste, en définitive, leur capacité à réduire les crises et à affronter dans la durée celles qui s'avèrent inévitables. Le retour d'expérience rétrospectif qui peut en être fait²³⁰ ne doit pas conduire à se préparer à « la guerre d'avant », mais bien à élargir le champ de vision comme l'horizon temporel, pour mieux appréhender la crise à venir et s'y préparer : « *gouverner, c'est prévoir* »²³¹. Alors que les avancées de la connaissance scientifique soulignent toujours davantage la complexité et l'interdépendance des risques, que se révèle l'hétérogénéité de l'exposition des populations et des territoires aux divers risques, tandis que les capacités croissantes de traitement massif des données remettent désormais en cause la centralité du concept de « *l'homme moyen* » autour duquel gravitent les politiques publiques et que se manifestent de nouvelles conflictualités liées aux décisions publiques, l'irrésolution et la versatilité peuvent constituer par elles-mêmes un risque : « *gouverner, c'est choisir* »²³². Pour autant, le risque est partout latent, il peut par effraction surgir de nulle part : il s'agit donc aussi d'être « *prêt à affronter ce qui n'a jamais été* »²³³.

²³⁰ Pour un exemple récent : rapport de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par D. Pittet, mars 2021.

²³¹ É. de Girardin, *La politique universelle*, 1852.

²³² P. Mendès-France, 1954-1955.

²³³ P. Valéry, 1935.

Liste des abréviations

Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMAVI	Volet « accueil massif de victimes non contaminées » du schéma Orsan
Anses.....	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM	Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé
ANSSI.....	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ARS.....	Agence régionale de santé
ASN.....	Autorité de sûreté nucléaire
BMPM.....	Bataillon des marins-pompiers de Marseille (ville de Marseille)
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (Paris et petite couronne)
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CASA	Comité d'animation du système d'agences
CCR.....	Caisse centrale de réassurance
CDCS	Centre de crise et de soutien
CERT/CSIRT	<i>Computer emergency response team / computer security incident response team</i>
CIC.....	Cellule interministérielle de crise
CLI	Commission locale d'information
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRLT	Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme
CODIS.....	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
CORRUSS	Centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales
CoTRRiM.....	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets de menaces
CP.....	Crédits de paiement
CSS	Commission de suivi de site
CTA.....	Centre de traitement des appels (services départementaux d'incendie et de secours)

DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDRM.....	Dossier départemental des risques majeurs
DDT-M.....	Direction départementale des territoires et de la mer
DGPR.....	Direction générale de la prévention des risques
DGS.....	Direction générale de la santé
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
Dreal.....	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (Île-de-France)
ERP	Établissement recevant du public
ETP	Équivalent temps plein
FGTI.....	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (« fonds Barnier »)
Gareat	Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques d'attentats et d'actes de terrorisme
Gaspar	Base nationale de gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques
Gemapi	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE.....	Installation classée pour la protection de l'environnement
Ineris	Institut national de l'environnement industriel et des risques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IPCR.....	<i>Integrated Political Crisis Response</i>
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
NOVI.....	Dispositions spécifiques « nombreuses victimes » du dispositif Orsec
NRBC.....	Risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique
OIV	Opérateur d'importance vitale
Oniam.....	Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales
Orsan.....	Dispositif d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles
Orsec	Dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile
PAPI.....	Programme d'actions de prévention des inondations
PAPRiCa	Programme d'actions pour la prévention des risques liés aux cavités

PCA.....	Plan de continuité d'activité
PCS	Plan communal de sauvegarde
PESVT	Préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme
PFN	Point focal national
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PME/TPE	Petites et moyennes entreprises / très petites entreprises
PNSE.....	Plan national santé environnement
PPI.....	Plan particulier d'intervention
PPR	Plan de prévention des risques (naturels, technologiques, miniers, d'inondation, etc.)
RETAP-réseaux....	Dispositions spécifiques « rétablissement et approvisionnement d'urgence des réseaux » du dispositif Orsec
Retex	Retour d'expérience
RSI	Règlement sanitaire international
Samu	Service d'aide médicale urgente
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
Sdis.....	Service départemental d'incendie et de secours
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SIDACR.....	Schéma interdépartemental d'analyse et de couverture des risques (Paris et petite couronne)
SI-DEP	Système d'informations de dépistage
SMUR	Structure mobile d'urgence et de réanimation
SNGRI/SLGRI.	Stratégie nationale (locale) de gestion des risques d'inondation
STePRiM.....	Stratégie territoriale pour la prévention des risques en montagne
UIISC	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement.....	137
Annexe n° 2 : auditions conduites par la collégialité délibérante	138
Annexe n° 3 : les opérateurs d'expertise et d'appui aux politiques publiques en matière de risques	139
Annexe n° 4 : les 49 catégories de risques majeurs naturels et technologiques	140
Annexe n° 5 : répartition régionale des risques naturels et technologiques	142
Annexe n° 6 : l'exemple du risque hydraulique	146
Annexe n° 7 : la coordination des actions sectorielles pour la lutte contre le terrorisme	149
Annexe n° 8 : l'activité de la sécurité civile	154
Annexe n° 9 : exemples d'organisation locale de la sécurité civile : analyse croisée de la BSPP et du Sdis de l'Essonne	158
Annexe n° 10 : l'organisation spécifique de la région parisienne.....	164
Annexe n° 11 : les outre-mer, soumis à des risques spécifiques et à un cadre réglementaire particulier	167
Annexe n° 12 : les dépenses de l'État face à l'imprévu.....	169
Annexe n° 13 : ressources financières allouées à la gestion des risques	172
Annexe n° 14 : perspectives historiques	178

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

Monsieur Philippe Trainar

Titulaire de la chaire « assurance » au conservatoire national des arts et métiers

Membre du comité scientifique de l'autorité de contrôle prudentiel et de régulation

Madame Catherine Geslain-Lanéelle

Directrice *Veterinary and Plant Health Questions, Food and Forestry* du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Monsieur Bertrand Labilloy

Directeur général de la caisse centrale de réassurance

Monsieur Pierre Messulam

Ancien directeur des risques, des audits, de la sécurité et de la sûreté du groupe SNCF

Monsieur Christian Morel

Sociologue des organisations

Madame Rose-Marie Van Lerberghe

Administratrice de sociétés, BPI group

Annexe n° 2 : auditions conduites par la collégialité délibérante

Monsieur François Ewald, philosophe

Monsieur le préfet Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

Monsieur Christian Gollier, économiste, professeur au Collège de France

Monsieur Erwann Michel-Kerjan, spécialiste de la gestion des grands risques

Monsieur Bernard Doroszczuk, président de l'autorité de sûreté nucléaire

Monsieur le général de brigade Christophe Daniel, direction des opérations et de l'emploi, et **monsieur le colonel Frédéric Labrunye**, cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale

Madame Helle Kristoffersen, directrice de la stratégie et du développement durable, membre du comité exécutif, et **madame Odile de Damas-Nottin**, directrice de l'audit et du contrôle interne de TotalEnergies

Monsieur le préfet Pierre-André Durand, préfet de la région Normandie et de la Seine-Maritime

Monsieur Denis Kessler, président de SCOR, membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Monsieur le professeur Renaud Piarroux, spécialiste en épidémiologie

Annexe n° 3 : les opérateurs d'expertise et d'appui aux politiques publiques en matière de risques

Tableau n° 7 : opérateurs concourant à la gestion de risques

Opérateur	Mission budgétaire chef de file	ETPT
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)	Prévention des risques	1 134
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 383
Agences régionales de santé (ARS)*	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	8 248
Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	993
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	Expertise, information géographique et météorologique	2 593
Conseil national des activités privées de sécurité	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	221
Geoderis	Prévention des risques	-
Institut national du cancer	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	151
Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	Prévention des risques	533
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 746
Météo-France	Expertise, information géographique et météorologique	2 686

* Les agences régionales de santé ont la forme d'établissement public à caractère administratif
Source : jaune budgétaire « opérateurs de l'État » 2022

À cette liste s'ajoutent diverses agences prévues réglementairement, notamment l'agence nationale de santé publique (Santé publique France) et des autorités indépendantes comme l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) en matière de sûreté nucléaire et la Haute autorité de santé (HAS) pour la santé, ainsi que de nombreux groupements d'intérêt et associations, par exemple dans le domaine de la sécurité civile ; il est également fait appel à divers organismes de recherche dans le cadre de besoins plus ponctuels²³⁴.

²³⁴ Voir par exemple : Cour des comptes, *Le financement de la recherche publique dans la lutte contre la pandémie de covid 19*, audit flash, juillet 2021.

Annexe n° 4 : les 49 catégories de risques majeurs naturels et technologiques

**Tableau n° 8 : catégories de risques mentionnées
par les DDRM et PPR**

<i>Risque</i>	DDRM	PPRn	PPRt	PPR miniers
<i>Avalanche</i>	x	x		
<i>Échauffement des terrains de dépôt</i>				x
<i>Écroulements rocheux</i>				x
<i>Émissions en surface de gaz de mine</i>	x			x
<i>Engins de guerre</i>	x			
<i>Éruption volcanique</i>	x	x		
<i>Feu de forêt</i>	x	x		
<i>Inondation</i>	x	x		
<i>Inondation - par lave torrentielle (torrent et talweg)</i>	x	x		
<i>Inondation - par remontées de nappes naturelles</i>	x	x		
<i>Inondation - par ruissellement et coulée de boue</i>	x	x		
<i>Inondation - par submersion marine</i>	x	x		
<i>Inondation - par une crue à débordement lent de cours d'eau</i>	x	x		
<i>Inondation - par une crue torrentielle ou à montée rapide de cours d'eau</i>	x	x		
<i>Inondations de terrain minier</i>	x			x
<i>Inondations de terrain minier - pollution des eaux souterraines et de surface</i>	x			
<i>Mouvement de terrain</i>	x	x		
<i>Mouvement de terrain – affaissements et effondrements liés aux cavités souterraines (hors mines)</i>	x	x		
<i>Mouvement de terrain - Avancée dunaire</i>	x	x		
<i>Mouvement de terrain - éboulement, chutes de pierres et de blocs</i>	x	x		
<i>Mouvement de terrain - glissement de terrain</i>	x	x		
<i>Mouvement de terrain - recul du trait de côte et de falaises</i>	x	x		

Risque	DDRM	PPRn	PPRt	PPR miniers
<i>Mouvement de terrain - tassements différentiels</i>	x	x		
<i>Mouvements de terrains miniers</i>	x			x
<i>Mouvements de terrains miniers - affaissements progressifs</i>	x			x
<i>Mouvements de terrains miniers - effondrements généralisés</i>	x			x
<i>Mouvements de terrains miniers - effondrements localisés</i>	x			x
<i>Mouvements de terrains miniers - glissements ou mouvements de pente</i>	x			x
<i>Mouvements de terrains miniers - tassements</i>	x			x
<i>Nucléaire</i>	x		x	
<i>Phénomène lié à l'atmosphère</i>	x	x		
<i>Phénomènes météorologiques - cyclone/ouragan (vent)</i>	x	x		
<i>Phénomènes météorologiques - foudre</i>	x			
<i>Phénomènes météorologiques - grêle</i>	x			
<i>Phénomènes météorologiques - neige et pluies verglaçantes</i>	x			
<i>Phénomènes météorologiques - tempête et grains (vent)</i>	x			
<i>Radon</i>	x			
<i>Risque industriel</i>	x		x	
<i>Risque industriel - effet de projection</i>	x		x	
<i>Risque industriel - effet de surpression</i>	x		x	
<i>Risque industriel - effet thermique</i>	x		x	
<i>Risque industriel - effet toxique</i>	x		x	
<i>Risques miniers</i>	x			x
<i>Risques technologiques</i>	x			
<i>Rupture de barrage</i>	x			
<i>Séisme</i>	x	x		
<i>Suffosion</i>		x		
<i>Transport de marchandises dangereuses</i>	x		x	
<i>Zones marécageuses</i>		x		

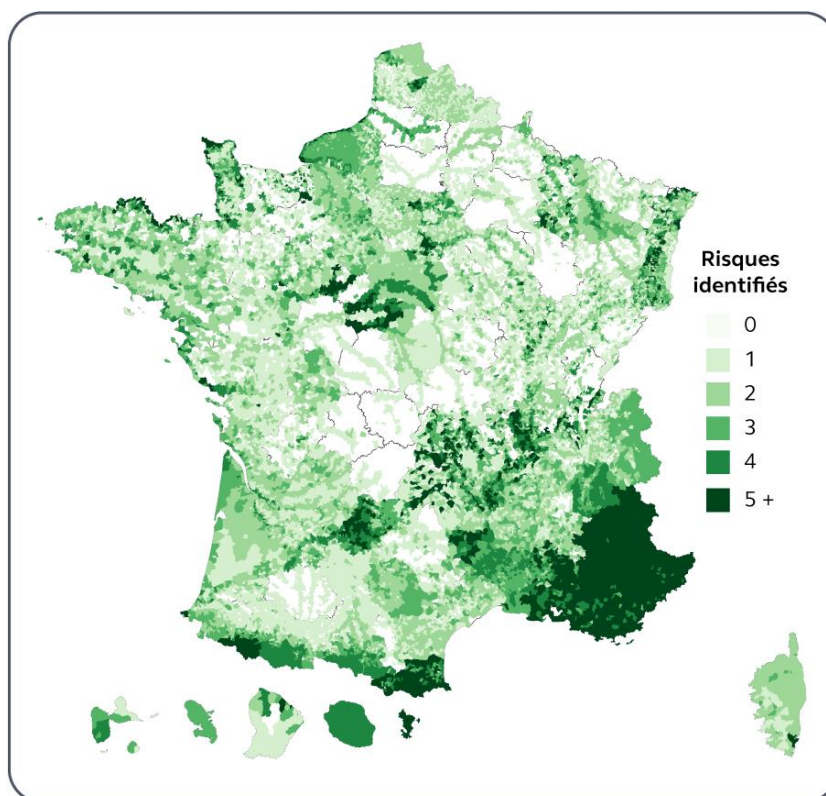
Note : le risque nucléaire fait l'objet d'un dispositif de prévention et d'information du public spécifique

Source : Cour des comptes, d'après données DGPR (extrait GASPARE)

Annexe n° 5 : répartition régionale des risques naturels et technologiques

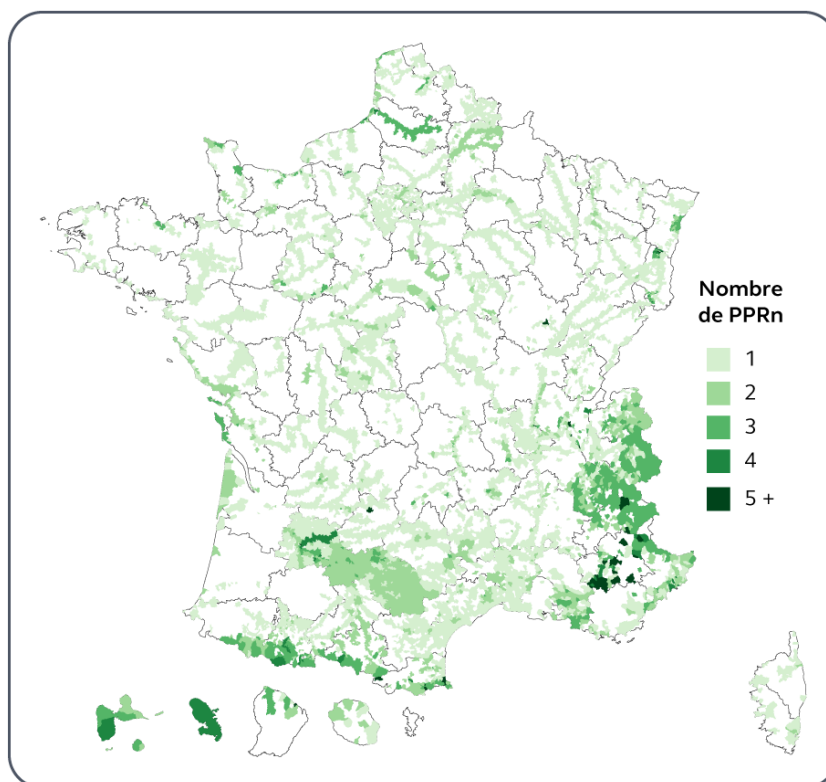
Risques naturels

Carte n° 3 : risques naturels majeurs identifiés par les DDRM (par commune), en 2021



Note : hors risque sismique et retrait-gonflement des argiles

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

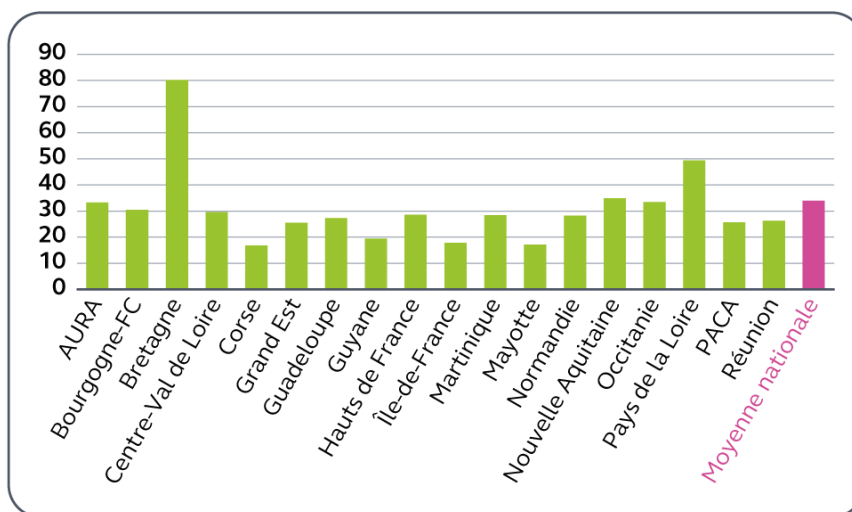
Carte n° 4 : communes couvertes par un ou plusieurs PPRn, en 2021

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

**

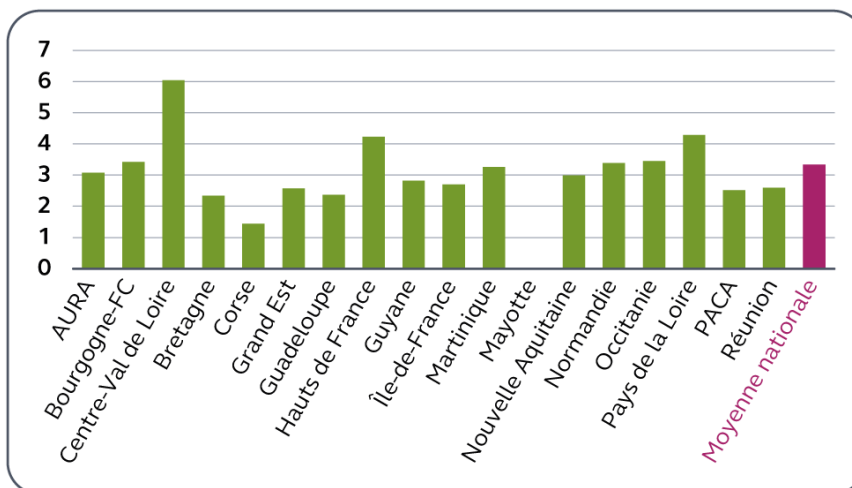
Risques technologiques

Graphique n° 4 : nombre d'ICPE soumises à autorisation et enregistrement par inspecteur en 2021, par région



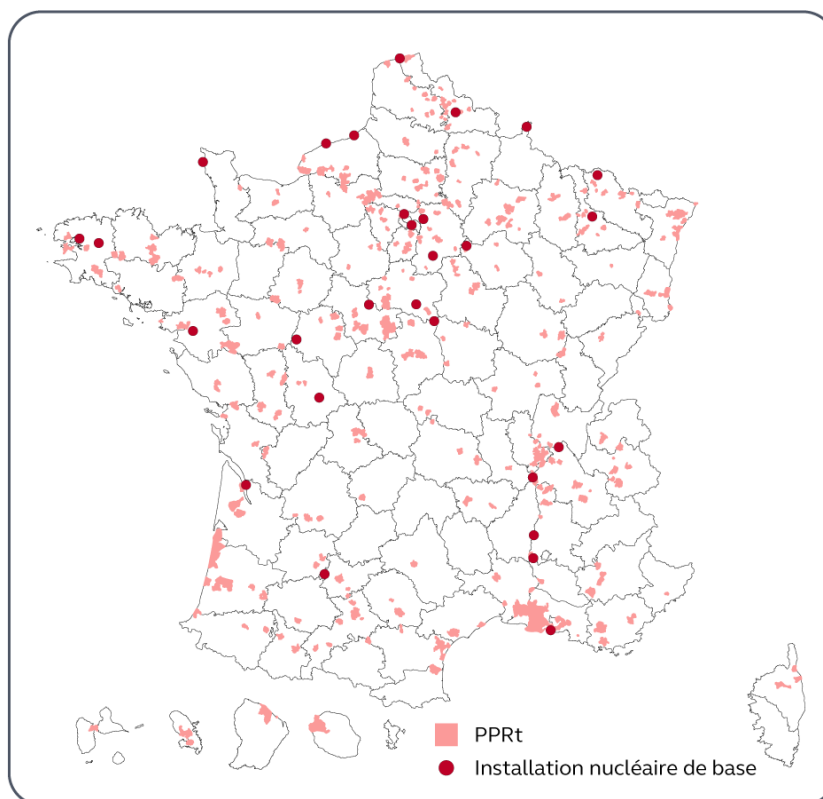
Source : Cour des comptes, d'après données DGPR

Graphique n° 5 : délai moyen (années) entre inspections d'une même installation (autorisation et enregistrement) en 2021, par région



Source : Cour des comptes, d'après données DGPR

Carte n° 5 : communes soumises à un PPRT et localisation des installations nucléaires de base, en 2021



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

Annexe n° 6 : l'exemple du risque hydraulique

Le risque hydraulique (inondations résultant de crues, phénomènes de ruissellement, remontées de nappes ou submersions marines) est le risque naturel qui occasionne en France le plus de dégâts : sur la période 1982-2019, quatre des dix catastrophes naturelles les plus coûteuses étaient des inondations, pour un total de 4,1 Md€ ; sur la période 1995-2019, les inondations représentaient 50,3 % (14,5 Md€) des dommages assurés²³⁵. De même, sur la période 2014-2018, ce risque représentait 10 659 arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur 18 994 (soit 56 %).

Il est par conséquent celui qui mobilise le plus de ressources : en 2021, les risques hydrauliques représentaient ainsi 75 % (26,9 M€) de l'action 10 « prévention des risques naturels et hydrauliques »²³⁶, et surtout 64 % (130,1 M€) des dépenses du FPRNM en 2019. En outre, les conséquences du changement climatique laissent entrevoir un accroissement du risque lié à la montée du niveau des eaux (risque littoral) comme à l'intensification de certains phénomènes météorologiques (débordement de cours d'eau), ce qui risque d'impliquer une augmentation de la sinistralité, à défaut d'un redimensionnement des ouvrages de protection et plus généralement d'une recomposition de l'urbanisme littoral, dans un contexte où des collectivités ont été dépassées par certains phénomènes de construction²³⁷.

²³⁵ DGPR, CCR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs : bilan 1995-2019*.

²³⁶ Répartis comme suit : 85 % (12,3 M€) des dépenses de fonctionnement courant et 28 % (1,8 M€) des subventions pour charges de service public, la totalité (4,0 M€) des dépenses d'investissement décrites dans le projet annuel de performances, 80 % (8,8 M€) des dépenses d'intervention (transfert aux collectivités territoriales, subvention de Météo-France, études du SHOM).

²³⁷ En particulier en zones littorales, qui font d'ailleurs l'objet d'une *stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte* spécifique intégrant les problématiques de submersion marine comme d'érosion, déclinée en plans d'action pour les périodes 2012-2015 puis 2017-2019, et pour lesquelles la mise en œuvre de mesures de court et moyen termes, par exemple le renforcement des digues, cordons dunaires, etc. n'incite d'ailleurs pas les propriétaires à accompagner des mesures de recomposition de plus long terme – voir par exemple Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, *Les collectivités littorales aquitaines face aux défis de l'urbanisation et de la montée des risques naturels*, mai 2017 ; Chambre régionale des comptes d'Occitanie, *Gestion du trait de côte et recomposition du littoral sur la « côte ouest » de Vias (Hérault)*, juillet 2021. Le dispositif réglementaire proposé aux collectivités a été complété en 2021 puis en 2022, sous les trois angles de la connaissance du risque, de l'aide à la remédiation (en particulier en permettant des dérogations aux contraintes limitant les possibilités de relocalisation) et de solutions d'occupation temporaire du littoral (baux réels de 12 à 99 ans).

Ce risque fait donc l'objet d'une *stratégie nationale* (SNGRI) arrêtée par les ministres de l'environnement, de l'intérieur, de l'agriculture et du logement le 7 octobre 2014. Cette stratégie est déclinée en stratégies locales (SLGRI) et en plans de gestion (PGRI) pour chaque grand bassin hydrographique, qui ont précédé l'établissement des PPR-inondation. L'objectif de la DGPR à ce sujet était que tous les territoires à risque importants d'inondation soient couverts par un PPR en 2021, ce qui est le cas pour une grande partie d'entre eux (voir la carte ci-après). Les mesures de prévention associées s'inscrivent soit dans le cadre de ces PPR, soit dans celui de programmes d'actions spécifiques : les « plans grands fleuves » d'une part²³⁸, et d'autre part le dispositif des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) qui a connu trois phases successives depuis 2002. Ce label couvre tous les axes de la gestion du risque hydraulique, de l'amélioration de la connaissance du public (axe 1) à la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens (axe 5) et à la gestion des ouvrages de protection (axe 7), et concerne également la phase d'étude des programmes d'action (dits alors « PAPI d'intention »). Il avait été décerné fin 2020 à environ 200 projets, soit un coût total de 2,3 Md€ dont 962 M€ d'aide financière de l'État.

Les effets combinés de ces mesures font l'objet d'une évaluation réalisée par la CCR, sur la base de l'évolution de la sinistralité dans les lieux concernés (voir le tableau ci-dessous).

Tableau n° 9 : évolution de la sinistralité après mise en place des dispositifs de prévention

<i>Dispositif de prévention</i>	<i>Fréquence de sinistres</i>	<i>S/P</i>	<i>Coût moyen</i>	<i>Taux de destruction</i>
<i>PPRi</i>	- 45 %	- 24 % *	- 9 % *	- 28 % *
<i>PPRi exclusif</i>	- 23 %	n.s.	n.s.	n.s.
<i>PPRi + PCS</i>	- 43 %	n.s.	n.s.	n.s.
<i>PPRi + PAPI</i>	- 51 %	- 50 %	- 28 %	- 53 %
<i>PPRi + PCS + PAPI</i>	- 59 %	- 65 % *	- 43 %	- 60 %

* Tendances avec des résultats non suffisamment significatifs.

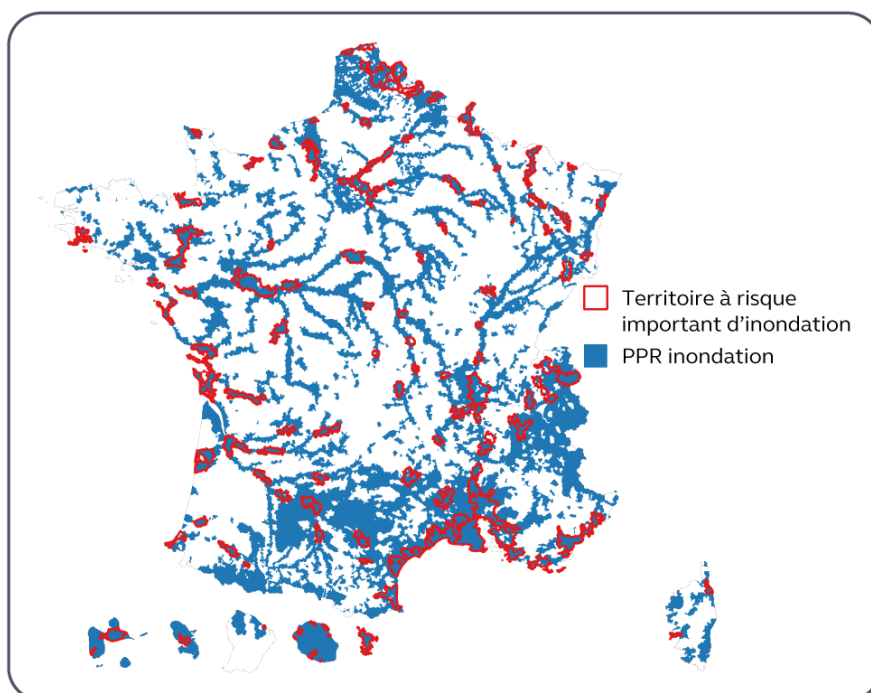
Note : n.s. = « non significatif », dans le cas où l'échantillon n'est pas de taille suffisante ; S/P = « rapport sinistre sur prime ». Les plans communaux de sauvegarde (PCS) relèvent de l'organisation communale de gestion de crise (voir le chapitre II).

Source : Caisse centrale de réassurance

²³⁸ Formalisés généralement dans le cadre de contrats de projets État-région ou interrégionaux. Il en existe pour la Loire, la Seine, le Rhône, la Garonne et la Meuse.

La Cour relevait en 2016 une dynamique territoriale très inégale de ces projets, par ailleurs très axés vers la construction d'ouvrages de protection (rétentions d'eaux, champs d'expansion des crues) sans que l'État insufflé d'orientations claires vers d'autres mesures, et surtout un manque d'homogénéité des critères d'attribution comme de priorisation des projets. Ce constat risque d'être amplifié par la mise à jour du cahier des charges « PAPI 3 » en 2021, qui délègue la labellisation des programmes de montant inférieur à 20 M€ hors taxes aux préfets responsables d'un bassin hydrographique. Cette mise à jour prévoit également la désignation pour chaque PAPI d'un « référent État », notamment en charge d'en établir un suivi tous les six mois au profit de la DGPR.

Carte n° 6 : couverture des territoires à risque important d'inondation par un PPR



Note : seuls les PPR-inondation approuvés sont représentés

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

L'organisation publique s'est par ailleurs complexifiée avec l'introduction, depuis janvier 2018, de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), les communes possédant également des prérogatives en matière d'urbanisme.

Annexe n° 7 : la coordination des actions sectorielles pour la lutte contre le terrorisme

Le cadre général

Le terrorisme est mentionné par le *Livre blanc de la défense et la sécurité nationale* de 2013, qui n'en donne pas de définition. En matière pénale, il constitue la finalité de certaines infractions, énumérées, « lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »²³⁹ ; il en constitue alors une circonstance aggravante qu'il appartient au juge d'apprécier.

La lutte contre le terrorisme²⁴⁰, qui relève des compétences respectives du SGDSN et de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT)²⁴¹, regroupe de nombreuses actions renforcées et coordonnées en 2018 dans le cadre d'un plan d'action national²⁴² :

- connaissance de la menace, principalement au titre des activités des services de renseignement et en particulier de la direction générale de la sécurité intérieure pour le territoire national²⁴³, notamment par le biais de l'identification et le suivi des individus radicalisés, susceptibles de passer à l'acte, ou des terroristes ;
- « réduction à la source », à la fois par le contrôle aux frontières, la lutte contre la propagande terroriste notamment en ligne et contre le financement du terrorisme²⁴⁴ ;

²³⁹ Articles 421-1 et suivant du code pénal. Des infractions connexes, spécifiques au terrorisme, sont définies par les articles suivants (financement, incitation, complicité organisée, etc.).

²⁴⁰ Cour des comptes, *Les moyens de la lutte contre le terrorisme*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2020.

²⁴¹ Sous l'égide de laquelle a été formalisée une doctrine nationale en juillet 2019, dont le champ d'application est complémentaire des prérogatives du SGDSN et recouvre essentiellement l'activité des services de renseignement.

²⁴² Premier ministre, *Plan d'action contre le terrorisme*, juillet 2018. Ce document décrit 32 actions publiques et mentionne l'existence d'autres mesures non publiées.

²⁴³ Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *La stratégie nationale du renseignement*, juillet 2019.

²⁴⁴ La communication officielle du Gouvernement inclut également certaines opérations militaires, notamment *Chammal* et *Barkhane*, au titre de ce volet.

- protection des sites sensibles²⁴⁵ et de la population (réduction de la vulnérabilité), par un renforcement de la présence des forces armées sur le territoire – en particulier le plan *Vigipirate* et l'intervention des armées au titre de l'opération *Sentinelle* ;
- réaction aux crises, au titre des autres plans gouvernementaux de la famille « *Pirate* » spécifiques aux modalités des attaques, qui s'appuient notamment sur une adaptation des capacités des forces de sécurité intérieures ;
- poursuite, instruction et répression des actes de terrorisme confiée en matière pénale au parquet national antiterroriste et au tribunal judiciaire de Paris (non exclusivement) ;
- réparation pour les victimes, dont le volet contentieux relève de la compétence exclusive du tribunal judiciaire de Paris en matière civile, et selon un double schéma d'indemnisation pour les dommages corporels (fonds de garantie) et pour les autres dommages (assurance obligatoire garantie par l'État) – voir ci-après.

Un lien est par ailleurs prévu entre répression et prévention, le procureur de la République antiterroriste ayant la faculté de déroger au secret de l'enquête et de l'instruction pour communiquer des éléments, à fins de prévention, aux services de renseignement. De même, à titre plus symbolique, le produit des sanctions prononcées à l'encontre d'auteurs d'actes de terrorisme est reversé au fonds de garantie mentionné ci-dessus.

La prévention de la radicalisation

La prévention de la radicalisation fait l'objet depuis 2016 d'une stratégie nationale coordonnée au niveau interministériel, dont la mise en œuvre s'appuie sur les structures préétablies au titre de la prévention de la délinquance autour du maire (secrétariat général, fonds interministériel de prévention de la délinquance – FIPD, doté de 80 M€ pour 2022 mobilisables par les préfets). Cette stratégie s'inscrit dans le prolongement du renforcement de la répression du terrorisme (lois de 2012 et 2014).

Le plan national de prévention de la radicalisation retient, entre autres, de :

- « *prémunir les esprits contre la radicalisation* », notamment au titre de la scolarité des mineurs et en lien avec les acteurs d'internet ;

²⁴⁵ Publics (ministère des armées, prisons, etc.) comme privés, relevant notamment de secteurs d'activité d'importance vitale.

- « *compléter le maillage détection/prévention* », en particulier dans le monde du sport et en lien avec les employeurs, entreprises et administrations – en complément des actions des services de renseignement en la matière ;

- « *comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation* ».

Son action couvre désormais l'ensemble des « *dérives séparatistes et sectaires* », au sens large, dont la prévention de la commission d'actes de terrorismes.

Dans ce cadre, l'État « employeur » prend sa part de la gestion du risque interne que poserait la radicalisation de ses agents ; en particulier, la nomination d'un « référent radicalisation » est obligatoire dans les administrations, services déconcentrés, ARS et recteurs d'académie, tandis que l'établissement de conventions avec les conseils départementaux et l'association des maires de France visent à étendre la démarche aux collectivités²⁴⁶. Un guide édité par la direction générale de l'administration et de la fonction publique²⁴⁷ précisent les axes concrets relevant de cette démarche, visant la sensibilisation des agents à la détection et le signalement des signes de radicalisation, ainsi que les moyens d'action possibles.

Si les services les plus critiques à cet égard (forces de l'ordre, armées, justice, école, sécurité civile) semblent pour l'instant largement préservées de ce phénomène, d'autres secteurs semblent en retard dans le développement d'une culture de prévention en la matière²⁴⁸ ; au demeurant, le cumul dans les services de la charge de « référent radicalisation » avec celle concernant d'autres champs de prévention (laïcité, égalité hommes-femmes, sécurité-sûreté, etc.), le tout en sus d'activités fonctionnelles ou opérationnelles propres, est peu propice à une action en profondeur, et dans la durée, du référent auprès de l'ensemble de son service²⁴⁹.

Les aspects de vigilance, de prévention et de protection sont formalisés au titre du plan gouvernemental *Vigipirate*, créé en 1991 sur la base de dispositifs préexistants. Il s'articule en plusieurs niveaux (« simple » et « renforcé » de 1991 à 2003 ; « blanc » à « écarlate » jusqu'en 2013 ; désormais « vigilance », « sécurité renforcée – risque

²⁴⁶ Circulaire n° 5858/SG du 13 mai 2016 relative à la prévention de la radicalisation.

²⁴⁷ DGAFP, *Guide de prévention de la radicalisation dans la fonction publique : quels outils statutaires de prévention et d'action ?*, édition 2019.

²⁴⁸ Assemblée nationale, Rapport d'information sur *les services publics face à la radicalisation*, n° 2082, juin 2019.

²⁴⁹ Ce qui constitue un constat similaire à celui opéré à l'encontre des « référents risques » ou des « référents résilience » envisagés par le Gouvernement.

attentat » et « urgence attentat »). Si l'activation des niveaux renforcés était initialement ponctuelle²⁵⁰, le niveau « rouge » a été maintenu continûment de juillet 2005 à avril 2013 avec des passages ponctuels en niveau « rouge renforcé » ou « écarlate » ; de 2014 à 2016, le recours au niveau « alerte attentat » a été mesuré mais, depuis, le niveau « sécurité renforcée – risque d'attentat » a été maintenu en permanence, ce qui prend sans doute acte de l'émergence d'une forme de « terrorisme d'ambiance » notamment lié à la radicalisation en ligne, dont la répression a d'ailleurs été étendue depuis 2014. La Cour n'a pas analysé le détail de l'adaptation, au fil du temps, de ce qui est donc devenu une posture permanente ; cela pose toutefois la question de l'emploi pérenne des armées sur le territoire national, dans le cadre de l'opération *Sentinelle*, au regard de la règle des « 4I »²⁵¹.

Les dommages occasionnés par des actes de terrorisme : coassurance garantie par l'État, fonds de garantie

L'indemnisation des dommages causés par des actes terroristes répond aux enjeux régaliens de protection des populations qui incombent à l'État, en complément des mesures de prévention qu'il peut être amené à prendre par ailleurs²⁵².

Pour les dommages matériels, le schéma est le suivant : extension obligatoire de certaines assurances aux dommages occasionnés par des actes de terrorisme ; coassurance obligatoire pour les grands risques au titre du GAREAT (groupement d'intérêt économique relatif à la gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorismes, regroupant les membres de la fédération française des assurances) créé à la suite des attentats de 2001, qui avaient conduit de nombreux assureurs à exclure l'assurance des conséquences des actes de terrorisme ; réassurance par la CCR appuyée par la garantie de l'État. La franchise n'est pas modulée puisque le volet de prévention du risque ne dépend pas des assurés.

²⁵⁰ Par exemple à l'occasion d'opérations militaires, à la suite d'attentats en France ou en Europe, ou encore à l'occasion d'enjeux particuliers : coupe du monde de football en 1998, passage à l'an 2000, etc.

²⁵¹ Cour des comptes, *L'opération Sentinelle*, septembre 2022.

²⁵² D'un strict point de vue économique, il pourrait être considéré que ce risque doit être porté par l'État seul, du fait de l'aléa moral résultant notamment de sa meilleure connaissance des menaces du terrorisme par ses activités de renseignement comme de sa responsabilité non partagée en matière de prévention, au titre de ses missions régaliennes de sécurité intérieure.

Pour les dommages corporels, le schéma retenu est celui de l'indemnisation individualisée et totale, réalisée par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Les dommages liés à des actes de terrorisme ont représenté environ 650 M€ d'indemnisation entre 1986 et 2018 (contre 11 Md€ pour les autres infractions également couvertes par ce fonds). Le fonds est financé par une contribution obligatoire assise sur les primes et cotisations d'assurance de biens, fixée entre 0 et 6,50 € ; il est subrogé dans les droits que possède la victime contre les responsables du dommage. L'instruction de l'indemnisation repose sur une expertise médicale indépendante, dans le cadre d'une conception récemment élargie de la notion de victime²⁵³.

Le périmètre d'intervention du FGTI a été étendu en 2014 à une indemnisation forfaitaire du « préjudice exceptionnel spécifique des victimes du terrorisme » (PESVT, qui a succédé à la PSVT créée en 1987), sans expertise, attribuée « *au titre d'une 'atteinte morale' faite à l'État et [de l'indemnisation] des victimes collatérales d'un acte à portée symbolique et politique* ». Cette indemnisation, qui a concerné à ce jour environ 8 000 bénéficiaires, a été critiquée par la Cour compte tenu de l'évolution du système d'indemnisation que ce nouveau mécanisme induit, alors que la mission du fonds est « *d'indemniser le préjudice et non le fait générateur* »²⁵⁴ ; elle recommandait, si le principe en était jugé opportun, que son financement soit plutôt supporté par le budget de l'État. Il conviendra par ailleurs de suivre sa bonne articulation avec la prise en compte des décisions de la Cour de cassation en la matière²⁵⁵.

²⁵³ La Cour de cassation* a ainsi déclaré recevable la constitution de partie civile devant le juge d'instruction :

- « [des] individus qui se sont exposés à des atteintes graves à la personne et ont subi un dommage [en l'espèce, un « traumatisme psychique grave »] en cherchant à interrompre un attentat. En effet, leur intervention est indissociable de l'acte terroriste ;
- [des] individus qui, se croyant légitimement exposés, se blessent en fuyant un lieu proche d'un attentat. En effet, leur fuite est indissociable de l'acte terroriste ».

* Cour de cassation, chambre criminelle, 15 février 2022, n° 21-80.264 et 21-80.265. Le débat, explicité par le rapport du conseiller comme l'avis de l'avocat général, portait d'ailleurs sur la notion de causalité en matière judiciaire, dans le contexte de l'instruction où, comme le rappelle l'avocat général, « *il suffit que les circonstances sur lesquelles [la constitution de partie civile] s'appuie permettent au juge d'admettre comme possible l'existence du préjudice allégué et la relation directe de celui-ci avec une infraction à la loi pénale* » – c'est-à-dire, en définitive, sur l'application d'une forme de principe de précaution en matière judiciaire.

²⁵⁴ Cour des comptes, *La prise en charge financière des victimes du terrorisme*, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2018.

²⁵⁵ Cour de cassation, chambre mixte, 25 mars 2022, n° 20-17.072 et 20-15.624. Le premier pourvoi porte d'ailleurs spécifiquement sur le caractère insuffisant de la PESVT.

Annexe n° 8 : l'activité de la sécurité civile

Les missions et l'activité opérationnelle des Sdis

Les missions des services d'incendie et de secours sont précisées à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales : *« Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. // Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours et aux soins d'urgence. // Dans le cadre de leurs compétences, les services d'incendie et de secours exercent les missions suivantes :*

1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;

2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;

3° La protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement ;

4° Les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation, lorsqu'elles : a) sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; b) présentent des signes de détresse vitale ; c) présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir. [...] ».

Le cadre d'intervention des Sdis, en-dehors de ces missions, est posé par l'article L. 1424-42 du même code. Un référentiel commun, émis par les ministres de l'intérieur et de la santé²⁵⁶, précise les différents modes de réponse des acteurs concernés.

Les services d'incendie et de secours peuvent enfin être sollicités, pour un patient émettant un besoin de soins ou de bilan « *ressenti comme urgent* », uniquement « *dans le cas où la régulation médicale est dans l'impossibilité absolue de trouver un médecin dans le cadre de la permanence des soins* » et en cas d'indisponibilité de transporteurs privés.

L'évolution du nombre d'interventions relevant de ces différentes catégories est présentée dans le tableau ci-après.

²⁵⁶ *Organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente – référentiel commun*, juin 2008.

Tableau n° 10 : répartition des interventions à l'échelle nationale

<i>Nature</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Incendie</i>	270 870	300 667	285 661	306 625	305 460	316 083	282 765
<i>Secours d'urgence à personne</i>	3 528 427 **	3 692 681 **	3 793 750 **	3 910 993	4 132 483	4 094 958	3 613 264
<i>dont malaises à domicile (urgence vitale)</i>	835 144	835 417	863 491	866 943	1 008 153	975 857	897 109
<i>dont malaises à domicile (situation de carence)</i>	375 267	446 567	457 599	480 297	503 191	510 322	521 973
<i>dont malaises sur voie publique</i>	575 551	592 049	590 997	593 153	630 502	609 898	466 070
<i>dont accidents à domicile</i>	358 372	399 073	420 461	409 770	428 238	402 480	380 349
<i>dont accidents sur voie publique</i>	429 741	435 917	420 355	454 618	413 411	392 594	301 029
<i>dont accidents de circulation</i>	279 498	279 419	288 087	289 480	286 576	293 732	237 981
<i>dont aide à personne</i>	191 737	204 479	210 403	230 763	252 662	272 368	287 626
<i>Opérations diverses</i>	443 281	406 738	410 030	381 769	452 242	348 033	340 910
Total interventions	4 294 429	4 453 257	4 542 357	4 651 476	4 942 932	4 819 929	4 290 699
Dont interventions SSSM* au profit de la population	196 827	209 172	210 868	209 325	220 318	232 960	232 960

* Service de santé et de secours médical

** Accidents de circulation réintégrés, par cohérence avec la suite de la série

Source : DGSCGC (statistiques des Sdis)

Les activités de prévention : la lutte contre l'incendie dans les établissements relevant du public (ERP)

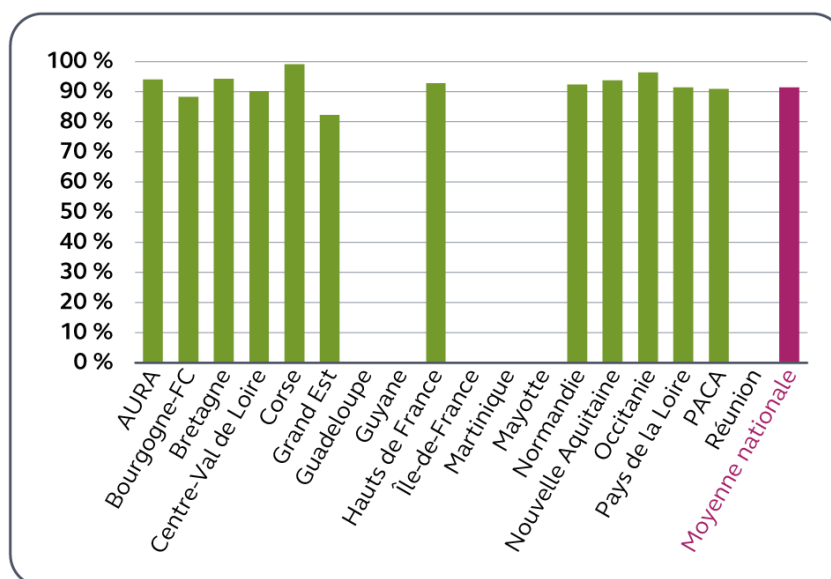
En matière de sécurité, notamment dans le champ de la lutte contre les incendies, les ERP sont soumis à des mesures de prévention. Ces mesures concernent leur conception et leur construction, avec en particulier l'objectif de favoriser l'alarme puis l'évacuation du public en cas d'incendie ainsi que de limiter le développement du feu et de faciliter l'intervention des secours. La création et l'ouverture au public des ERP sont soumises à une autorisation, accordée notamment au vu de ces objectifs ; ils sont par la suite sujets à des contrôles réalisés par une commission de sécurité compétente pour le département, l'arrondissement ou à l'échelle de la collectivité. Selon le type de l'ERP (la nature des activités conduites dans l'établissement) et sa catégorie (l'effectif admissible en son sein), la commission de sécurité organise des visites de contrôle périodiques pour certains ERP dits « du premier groupe » (accueillant plus de 300 personnes), soit tous les trois ou cinq ans.

La contribution des acteurs de la sécurité civile (« préventionnistes » des Sdis) est suivie par la DGSCGC au titre de son bilan statistique annuel qui décline, par département :

- un « indicateur national » de résultat, le nombre d'ERP à jour de ces visites périodiques rapporté au nombre d'ERP soumis à visite ;
- un compte rendu de l'activité des Sdis, le nombre de visites réalisées par type d'ERP selon qu'ils sont soumis à visite périodique (premier groupe) ou non.

La couverture de la quasi-totalité des ERP du premier groupe (voir le graphique ci-après), comme le très faible taux moyen de couverture des ERP du second groupe (5,8 % en moyenne nationale, soumis comme pour les ICPE d'importantes fluctuations régionales) conduisent aux mêmes conclusions que celles présentées pour les ICPE : le caractère obligatoire du dossier de sécurité en vue de l'autorisation de création et d'ouverture est généralisé à l'ensemble des ERP mais son suivi effectif, modulé en fonction du type d'ERP comme des effectifs accueillis, conduit à distinguer une forme de « risque courant » pour les ERP hors premier groupe, contrôlés uniquement par opportunité, tandis que les ERP du premier groupe relèvent d'une acception de « risque majeur » et font l'objet d'attentions régulières.

Graphique n° 6 : proportion d'établissements à jour de leur périodicité en 2020



Note : sur la base des informations fournies par 75 Sdis sur 99 couvrant 164 313 ERP du premier groupe soit 84 % (194 748 ERP du premier groupe en tout). La DGSCGC recommande également de neutraliser le périmètre de la BSPP du fait de difficultés de fourniture de données de la part des préfetures de petite couronne (19 404 ERP soit 10 %)
Source : Cour des comptes, d'après données DGSCGC

Annexe n° 9 : exemples d'organisation locale de la sécurité civile : analyse croisée de la BSPP et du Sdis de l'Essonne

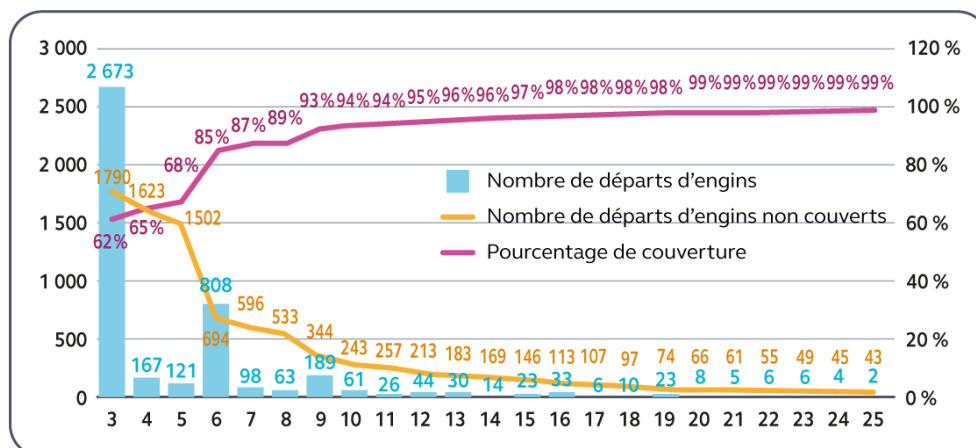
Le dimensionnement des capacités

Au titre du SIDACR 2017-2022, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris prévoit, dans le cadre de son organisation permanente pour le risque courant, 999 sapeurs-pompiers de garde pour la lutte contre l'incendie et le secours d'urgence à personne, répartis dans ses 70 centres de secours (soit en moyenne un potentiel opérationnel journalier de 14 sapeurs-pompiers par centre). L'objectif capacitaire, rappelé dans le CoTRRiM interdépartemental 2018-2023, est de 186 véhicules de secours à victime et 113 engins-pompes. La BSPP met donc en œuvre une forme de mutualisation représentant, toujours d'après le SIDACR 2017-2022, l'équipage de 41 engins-pompes (246 sapeurs-pompiers en tout soit un quart de l'effectif) susceptibles d'être « convertis » en 82 équipages de secours à victime. L'augmentation inexorable du nombre d'interventions relevant du secours d'urgence à victime a requis cette adaptation, comme alternative à une augmentation démesurée des effectifs. Les mises à jour du potentiel opérationnel journalier font état, en 2022, de 950 sapeurs-pompiers de garde au titre de la lutte contre l'incendie (+ 272 par rapport à 2017 en intégrant les équipages modulaires) et 308 pour le secours à personne (+ 5), mais la diminution du potentiel opérationnel total (- 78 par rapport à 2017) montre que la mutualisation entre les deux types de garde s'est en fait amplifiée. La BSPP doit néanmoins tenir compte des seuils d'engagement du personnel (10 heures par jour) et du matériel (sept sorties par jour), qui ont permis le dimensionnement capacitaire, et qui visent à maintenir respectivement leur fatigue et leur usure dans des proportions acceptables. Elle travaille donc désormais, compte tenu de ces impératifs, à mieux se recentrer sur les missions relevant de ses attributions²⁵⁷.

Le Sdis de l'Essonne définit dans le SDACR 2017-2022 une mutualisation similaire, détaillée pour chaque centre de secours en leur fixant un potentiel opérationnel journalier compte tenu des statistiques de la sollicitation opérationnelle passée (voir le graphique ci-dessous). Une analyse similaire est réalisée pour le matériel. Cette mutualisation s'appuie, là aussi, sur le caractère polyvalent de chaque sapeur-pompier, apte à tout type d'intervention relevant du risque courant.

²⁵⁷ Par exemple en réorientant, *a posteriori*, vers le secteur médico-social des demandes d'interventions répétées mais ne relevant pas d'urgences.

Graphique n° 7 : évaluation de la réponse opérationnelle du centre de secours d'Arpajon (Essonne) en fonction du nombre de sapeurs-pompiers de garde, en 2014-2015



Note : L'abscisse indique le nombre de sapeurs-pompiers de garde. Les pics à trois, six et neuf sapeurs-pompiers correspondent à la possibilité d'une intervention supplémentaire simultanée de secours à personne.
Source : Sdis de l'Essonne

Le choix du potentiel opérationnel journalier à entretenir par un centre de secours traduit ainsi le compromis entre le coût d'un sapeur-pompier de garde supplémentaire et la réduction du pourcentage de « départs non couverts », dus à la concomitance de besoins en intervention : sur l'exemple du graphique, passer de 5 à 6 sapeurs-pompiers de garde permet de couvrir 85 % des interventions au lieu de 68 %²⁵⁸. Ce choix tient aussi compte de la réalité des ressources humaines en sapeurs-pompiers professionnels et volontaires : ainsi, en 2021, l'effectif moyen de garde et d'astreinte immédiate en Essonne était de 376 sapeurs, contre un objectif de 410²⁵⁹. La couverture des interventions « résiduelles » est réalisée, en cas de besoin, par les centres de secours voisins notamment au titre de la superposition d'une partie des zones géographiques allouées à chaque centre²⁶⁰.

²⁵⁸ Compte tenu de ses autres activités, notamment de formation et d'entraînement. La même contrainte s'applique pour le dimensionnement de l'équipement, en matière de maintenance notamment.

²⁵⁹ Source : règlement opérationnel (2017) pour l'objectif, Sdis pour le réalisé. Les indicateurs sont déclinés en période de jour et de nuit, de même que les objectifs sont différenciés les samedis, dimanches et jours fériés.

²⁶⁰ En Essonne, 34 communes sur 194 (soit 19 % de la population) sont couvertes par plus d'un centre.

La localisation des centres de secours

La question de l'adéquation des moyens aux besoins liés au risque courant recouvre par ailleurs celle de la localisation des centres de secours, l'indicateur retenu dans les SDACR comme par la DGSCGC étant de ce point de vue le délai de présentation des premiers moyens d'intervention sur site. À ce sujet, la Cour²⁶¹ comme le ministère de l'intérieur²⁶² ont déjà relevé que le maillage territorial et son évolution restent peu corrélés avec l'analyse des risques.

La notion de « *désectorisation* », analysée notamment par la BSPP dans le SIDACR parisien et qui traduit le pourcentage des interventions réalisées par un centre de secours en-dehors de sa zone de couverture (en complément donc de la notion introduite ci-dessus de zones de couverture superposées), semble intéressante pour analyser cette adéquation²⁶³. Un certain taux de désectorisation est considéré comme acceptable, ne serait-ce qu'au titre de la couverture mutuelle de centres de secours adjacents ; au contraire, un taux de désectorisation trop fort ou hétérogène signale le besoin soit de redéfinir les zones de couverture, soit de modifier l'implantation des centres de secours.

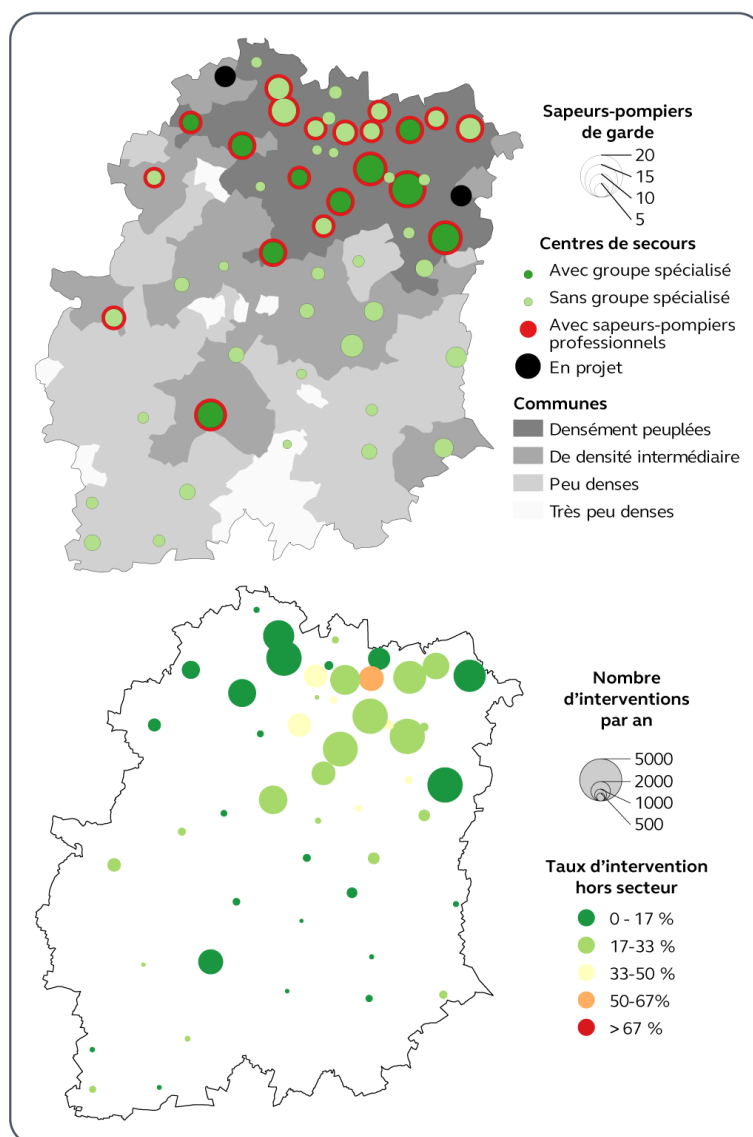
La Cour a réalisé une analyse de cette désectorisation pour l'Essonne, sur la base des informations contenues dans le SDACR ; le résultat est présenté sur la carte ci-après et mis en regard de l'organisation actuelle du Sdis. Il pose notamment la question de l'activité des centres de Juvisy-sur-Orge (en orange sur la carte), Longjumeau et Montlhéry (en jaune), qui n'a pas donné lieu à une réflexion sur l'implantation et la taille des centres alors même que les résultats basés sur l'activité de 2015 sont sensiblement identiques. L'établissement de deux nouveaux centres de secours, à Tigery et sur le plateau de Saclay, permettra sans doute de compléter le maillage du Sdis mais ne répond pas à ces difficultés.

²⁶¹ Cour des Comptes, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) et de la sécurité civile*, rapport public thématique, mars 2019.

²⁶² Orientations en matière de sécurité civile (juillet 2016) : « *Pour assurer leurs missions dans des conditions de délais d'intervention satisfaisantes, les services d'incendie et de secours doivent pouvoir s'appuyer sur un maillage territorial conforme aux besoins opérationnels arrêtés par vos soins dans le cadre du SDACR* ».

²⁶³ Sa réciproque est le « taux d'autonomie », qui mesure la fraction des interventions réalisées sur un secteur par le centre de secours de ce secteur (voir par exemple le SDACR de l'Allier, 2020). L'analyse de ce taux est toutefois délicate du fait du recouvrement des secteurs de centres de secours voisins.

Carte n° 7 : Essonne : densité de population et taille des centres de secours (haut) ; nombre et déssectorisation des interventions en 2021 (bas)



Note : Les interventions des groupes opérationnels d'interventions spécialisées (GOIS) couvrent par nature l'ensemble du département ; leur faible nombre ne remet pas en cause l'analyse de déssectorisation.

Source : Cour des comptes d'après données INSEE (grille communale de densité) et Sdis de l'Essonne

La mise en œuvre des capacités spécialisées

La mise en œuvre des moyens d'intervention spécialisés visés par les CoTRRiM comme par les SDACR pour la couverture de certains risques dits « particuliers »²⁶⁴ mobilise une organisation spécifique. En effet, la rareté des équipements – en particulier du fait de leur coût d'acquisition, de maintenance et d'approvisionnement en consommables – comme des compétences associées impose leur regroupement au sein de « groupes opérationnels spécialisés », installés dans quelques centres de secours mais qui interviennent sur l'ensemble du périmètre relevant du Sdis. Au nom du principe de polyvalence des sapeurs-pompiers comme du fait des contraintes de gestion, les membres de ces groupes continuent par ailleurs à assurer des interventions relevant du risque courant, dans le secteur de leur centre de secours. Cette autre forme de mutualisation suppose donc :

- un effectif de garde plus important pour les centres de secours chargés d'interventions spécialisées, afin d'assurer ces deux missions – le potentiel opérationnel des groupes spécialisés totalise 49 sapeurs-pompiers dans l'Essonne, prélevés sur les 200 à 278 sapeurs-pompiers de garde ou d'astreinte dans les centres de secours²⁶⁵.
- une capacité de recouvrement du secteur de ces centres de secours par les centres voisins, en cas de forte mobilisation de la spécialité du fait de la matérialisation d'un risque particulier. Le très faible nombre d'interventions réalisées par les groupes spécialisés ne permet pas de mettre ce point en évidence pour le Sdis de l'Essonne²⁶⁶.

Certaines capacités ne sont toutefois pas mutualisables avec les gardes de lutte contre l'incendie et de secours à victime :

- les capacités du centre opérationnel, du centre de traitement des appels²⁶⁷ et du commandement, soit 388 militaires pour la BSPP (dont 59 pour la prise d'appel et la réception et le traitement des bilans médicaux)²⁶⁸ et 16 en moyenne pour le Sdis de l'Essonne ;

²⁶⁴ La terminologie des Sdis n'emploie pas le terme de « risque majeur » ni de crise pour désigner ces interventions, prévues par leur règlement opérationnel.

²⁶⁵ À raison de cinq à 15 sapeurs-pompiers de garde pour chaque spécialité.

²⁶⁶ En 2021, les groupes spécialisés ont réalisé 302 interventions sur 102 306 au total, soit 0,3 % (source : Sdis de l'Essonne).

²⁶⁷ Elles reposent sur des opérateurs requérant une formation initiale longue (en tout six à sept mois, recrutement inclus) comme la nécessité d'une pratique régulière. De ce fait, la possibilité de renfort du CTA par des effectifs d'un centre de secours voisin semblent difficiles à systématiser, sauf en cas de nécessité impérieuse liée à un débordement (en l'absence de possibilité de délestage vers un département limitrophe).

²⁶⁸ Par dérogation à l'organisation nationale, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris assure la régulation médicale de ses interventions de secours d'urgence à personne et dispose d'équipes médicalisées propres agissant en soutien des quatre Samu départementaux.

- pour la BSPP, certains appuis spécialisés (drones, NRBC, cynotechnie, recherche et sauvetage en milieu urbain, interventions aquatiques et subaquatiques) et moyens de soutien (notamment pour l'approvisionnement, ou les systèmes d'information et de communication), en particulier le maintien d'une « *section de marche* » constituant une première colonne de réponse à une catastrophe naturelle, soit 317 militaires supplémentaires ;
- toujours pour la BSPP, des capacités d'aide médicale urgente (par exception de l'organisation générale entre services d'incendie et de secours et services médicaux d'urgence), soit 37 militaires.

En outre, l'activation d'un plan de gestion de crise, en particulier du dispositif Orsec NOVI (et de sa déclinaison, le plan rouge sur l'exemple de la BSPP) suppose la mise en œuvre de moyens dépassant largement en nombre ceux d'une intervention pour risque courant, y compris pour le secours à victime : ainsi, l'activation d'un plan rouge alpha suppose l'intervention de huit équipages incendie, 15 secours à personne et deux médicaux soit une centaine de sapeurs-pompiers (hors commandement et moyens spécialisés), c'est-à-dire l'équivalent du potentiel opérationnel d'environ sept centres de secours, en sus du maintien de la capacité à assurer la couverture du risque courant.

Annexe n° 10 : l'organisation spécifique de la région parisienne

Organisation générale : la place du préfet de police de Paris

En Île-de-France, la gestion des risques est répartie principalement entre le préfet de région et de Paris, les préfets de département et, plus spécifiquement, le préfet de police de Paris²⁶⁹.

Le préfet de police a un rôle particulier en matière de sécurité publique, à la place des préfets de département, pour Paris et la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne²⁷⁰, emprises aéroportuaires de Paris-Roissy, Paris-Orly et Paris-Le Bourget). Pour les départements de la grande couronne en revanche, l'organisation ne déroge pas à la règle générale. Il est également préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris²⁷¹, dont le périmètre géographique coïncide avec celui de la région.

En matière de prévention des risques, la DREAL (régionale) et les DDT-M (départementales) de petite couronne sont réunies, depuis mars 2021, en une unique direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) qui comprend néanmoins des unités dans les départements concernés. Le préfet de la région Île-de-France et de Paris est d'ailleurs préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie : il approuve notamment le plan de gestion du risque d'inondation pour ce bassin.

La prévention des risques naturels est globalisée dans le cadre interdépartemental de la petite couronne...

Les principaux risques naturels auxquels la région est soumise sont l'inondation et les mouvements de terrains (cavités, chutes de blocs) ; la DRIEAT Île-de-France juge en particulier le premier risque bien appréhendé (l'ensemble du territoire à risque important d'inondation est

²⁶⁹ Cette organisation particulière n'existe par ailleurs que dans les Bouches-du-Rhône, département également doté d'un préfet de police de plein exercice, avec cependant quelques différences : le préfet de région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et des Bouches-du-Rhône est par ailleurs préfet de la zone de défense et de sécurité Sud ; le département des Bouches-du-Rhône est défendu par un Sdis, le bataillon des marins-pompiers de Marseille, qui dépend de l'autorité du maire de la ville, protégeant quant à lui la commune et les ports de Marseille, le port autonome de Marseille et l'aéroport de Marseille-Provence-Marignane.

²⁷⁰ Pour lesquels il délègue toutefois ses prérogatives de direction des opérations aux préfets de département.

²⁷¹ Il est assisté pour ce faire d'un secrétariat général de zone de défense et de sécurité.

couvert par des PPR, qu'elle s'attache à mettre à jour voire à étendre pour prendre en compte le retour d'expérience des inondations de 2016 et 2018 en matière de risques associés aux affluents de la Seine) tandis que le second fait encore l'objet d'efforts de documentation et d'analyse.

En matière de risques technologiques, la région regroupe de nombreuses ICPE²⁷². Les 31 sites le nécessitant, dont quatre sites militaires, sont couverts par un PPRt ; ils sont tous publiés sauf un (ils concernent tous des installations relevant du statut « *Seveso seuil haut* »). L'inspection des installations classées repose sur un effectif d'environ 130 inspecteurs, que la DRIEAT juge suffisant pour mener son programme de contrôle pluriannuel (tandis que les inspections d'ICPE relevant du régime de la déclaration représentent environ 7,5 % des sites chaque année, sur la période 2015-2021) ; ses orientations visent à rétablir une forme d'équilibre entre les inspections programmées et une action complémentaire, encore insuffisamment développée, visant à entretenir la sensibilisation des exploitants aux risques.

En matière d'information du public, le DDRM de Paris est réalisé sous la responsabilité du préfet de police – la tutelle de la DRIEAT relevant quant à elle de la préfecture de région et de Paris. Il n'a pas été possible d'identifier le DICRIM de Paris.

... tout comme la sécurité civile et la préparation aux crises

En matière de sécurité civile, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris tient lieu de Sdis pour l'ensemble de Paris et de la petite couronne ; cette dernière rédige un SIDACR (schéma interdépartemental d'analyse et de couverture des risques) unique pour l'ensemble de son périmètre d'intervention. Sa tutelle est exercée conjointement par le préfet de police et par la maire de Paris. En grande couronne, l'organisation en Sdis relevant des conseils départementaux et, en matière opérationnelle, des préfets de département n'est pas dérogoire.

De même, le PCS de Paris relève, par exception, du préfet de police. Il consacre de larges développements à l'identification des risques, pour lesquels il inclut des « fiches-réflexe » à l'attention de la population abordant la préparation et la conduite à tenir en cas de survenue du risque. Le volet « sauvegarde » du PCS est réduit du fait du transfert des pouvoirs de police au préfet de police ; il décrit néanmoins les dispositifs municipaux de veille et d'alerte, ainsi que les possibilités de coordination des capacités d'intervention municipales.

²⁷² L'Île-de-France compte 1 313 ICPE soumises à autorisation et 722 soumises à enregistrement, sur un total d'environ 12 000 ICPE. Parmi ces installations, 102 ont un statut « *Seveso* » dont 35 de seuil haut.

En cas de crise, la répartition des responsabilités entre préfet, préfet de police et maire est parfaitement explicitée notamment dans la documentation Orsec. Le dispositif Orsec est zonal et, pour Paris et la petite couronne, interdépartemental. Il donne lieu à de nombreux exercices (voir le tableau ci-dessous), y compris durant la pandémie de covid 19 et sans impact sur la répartition entre exercices cadre et terrain. Il est notable que la proportion d'exercices relatifs à des plans gouvernementaux a baissé sur la période, d'un tiers en 2019 à 14 % en 2021.

Tableau n° 11 : programmation des exercices pour la zone de défense et de sécurité d'Île-de-France sur la période 2019-2021

		Attentat ou tuerie de masse			Intempéries et catastrophes naturelles			Risques biologique, chimique et explosif (hors terrorisme)			Incidents en lien avec des infrastructures			Autres (ordre public, NOVI, divers)		
		19	20	21	19	20	21	19	20	21	19	20	21	19	20	21
75	C							1				1			1	
	T	1	1	2					2		1			1		3
77	C					1							3			
	T															
78	C						1					2	1			
	T	1	1	1			1									
91	C											2	1			1
	T	1								1		1				1
92	C	1		1							1					
	T							1			2	2	3			
93	C		1										1			1
	T	1									2	1	1			
94	C		1									1				1
	T	1									1	1	2			
95	C												2		3	1
	T												1	1		
Aér.	C										1					
	T	2										1	6			
ZDS	C			1	1	1					1					
	T															
Total		8	4	5	1	2	2	2	2	1	9	12	17	2	4	8

C/T : Exercices cadre (sur table) ou de terrain ; les exercices sont classés par département, pour les aéroports et au niveau zonal

Source : Préfecture de police de Paris (état-major de zone de défense et de sécurité)

Annexe n° 11 : les outre-mer, soumis à des risques spécifiques et à un cadre réglementaire particulier

Les outre-mer présentent de nombreuses spécificités en matière de gestion publique des risques, explorées par une enquête en deux volets de la délégation sénatoriale aux outre-mer du Sénat sur la période 2017-2019 à la suite des dégâts occasionnés par le cyclone *Irma* dans les Antilles²⁷³ :

- ils sont particulièrement exposés à des phénomènes naturels violents (volcanisme, sismicité, cyclones, tsunamis) comme plus diffus (maladies vectorielles, prolifération d'algues, etc.), dont seul le risque sismique faisait l'objet à la date de dépôt du rapport d'un plan consolidé, le *plan séisme Antilles* ;
- le code de l'environnement (en particulier le dispositif des PPR) n'y est pas applicable systématiquement : une transposition existe par exemple en Polynésie française²⁷⁴, mais pas en Nouvelle-Calédonie, et sa mise en œuvre est compliquée par la coexistence d'un droit coutumier ;
- les collectivités rencontrent une certaine difficulté à mobiliser les fonds propres nécessaires à la mise en œuvre de mesures de prévention, en complément de l'action du FPRNM (soit environ 20 % des financements restant à leur charge), et ce malgré le concours du fonds exceptionnel d'investissement outre-mer dont environ 10 % des engagements sont dévolus aux risques naturels ;
- la couverture assurantielle des particuliers y est bien plus faible qu'en métropole, de l'ordre de 50 %, notamment du fait d'habitations non conformes aux normes de construction voire construites sans droit ni titre ; le code de l'assurance n'est également pas applicable à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, non plus que le régime relatif à la reconnaissance des catastrophes naturelles. Un fonds de secours outre-mer a vocation à compenser ces limitations.

²⁷³ Délégation sénatoriale aux outre-mer, *Rapport d'information sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer : volet relatif à la prévention, l'alerte et la gestion de l'urgence*, n° 688, juillet 2018 ; *volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et de la population*, n° 122, novembre 2019. Voir également Cour des comptes, *La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer*, rapport public annuel 2011.

²⁷⁴ Au titre du code de l'aménagement de la Polynésie française.

En complément de l'adaptation aux outre-mer de l'organisation générale de gestion publique des risques qui prévaut en métropole, le gouvernement a institué en 2019 un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer. Cette mission a pris fin en 2021 et a permis notamment de préparer les modalités d'adoption de mesures normatives relatives à la construction para-cyclonique, de consolider le dispositif de surveillance de la sismicité à Mayotte et la mise en œuvre du *plan séisme Antilles* ainsi que d'élaborer un nouveau plan relatif à la prolifération des algues sargasses ; elle est prolongée par une mission d'appui rattachée à la DGPR.

En matière de reconstruction des infrastructures publiques enfin, l'occurrence de catastrophes majeures peut donner lieu, selon l'ampleur des dégâts et les possibilités financières des territoires, à des aides spécifiques. Ce fut notamment le cas pour l'île de Saint-Martin après le passage du cyclone *Irma*²⁷⁵, qui a bénéficié d'un soutien administratif, technique et financier de l'État au titre de conventions particulières, comme de la part de l'agence française de développement et du fonds de solidarité de l'Union européenne.

²⁷⁵ Cour des comptes, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, rapport public thématique, juillet 2021.

Annexe n° 12 : les dépenses de l'État face à l'imprévu

L'existence de diverses dotations plus ou moins spécialisées

Le budget de l'État intègre des dotations visant les dépenses occasionnées par la matérialisation de certains risques majeurs ; elles sont rattachées aux politiques publiques dont relève leur thématique, par exemple le programme budgétaire 123 « conditions de vie outre-mer » pour le fonds de secours pour l'outre-mer²⁷⁶ (10 M€ de crédits de paiement annuels), et le programme 122 « concours spécifiques et administration » pour la « *dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques* » (30 M€ par an). L'emploi effectif des crédits varie fortement, selon les dommages occasionnés (en particulier l'occurrence de tempêtes outre-mer et, récemment en métropole, de la tempête Alex).

De même, le programme 552 « dépenses accidentelles et imprévisibles » rend disponible une enveloppe de crédits non répartis (124 M€ de crédits de paiement), « *reconduite depuis 2018 afin de tirer les conséquences de la réduction forte du taux de mise en réserve* »²⁷⁷. Ces crédits ont été utilisés par le passé, après abondement éventuel par une loi de finances rectificative financée par l'annulation de crédits sur les missions budgétaires, à la suite de catastrophes naturelles ; ils ont également été mis à contribution en 2020 pour le financement de mesures d'urgence liées à la pandémie de covid 19²⁷⁸. La Cour a pu constater à cette dernière occasion la pertinence de cette dotation, dont elle avait par ailleurs recommandé l'augmentation afin qu'elle serve de réserve générale de crédits destinée à couvrir les aléas dépassant ceux d'une gestion normale, sans besoin d'abondement, et de réduire en conséquence le gel transversal des crédits (dont l'emploi serait par conséquent restreint à une forme d'auto-assurance interne aux missions ministérielles)²⁷⁹. Récemment

²⁷⁶ Qui se substitue le cas échéant aux dispositifs nationaux de droit commun (notamment le FPRNM).

²⁷⁷ Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « crédits non répartis », exercice 2020.

²⁷⁸ Après ouverture complémentaire de 1,62 Md€ de crédits de paiement au titre de la seconde loi de finances rectificative ; l'emploi cumulé sur 2020 des crédits du programme a atteint 631,2 M€, la quatrième loi de finances rectificative ayant annulé 1,02 Md€ au profit de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

²⁷⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020.

encore, cette mécanique d’annulations et abondements a été mise en œuvre afin de financer le plan de résilience économique et sociale consécutif aux effets des sanctions prises en réponse à la guerre déclenchée en Ukraine par la Russie, pour un montant substantiel : 1,9 Md€ hors annulations relatives au plan d’urgence face à la crise sanitaire (3,5 Md€ supplémentaires). Cela a conduit la Cour à reconduire sa recommandation.

La gestion d’une réserve de précaution au sein des missions budgétaires

En application du cadre organique des finances publiques²⁸⁰, l’administration met en réserve une partie des crédits ouverts en loi de finances initiale afin de « *couvrir les aléas de gestion en garantissant d’une part, la capacité d’auto-assurance ministérielle en cas de dépenses plus dynamiques ou d’imprévus de gestion et d’autre part, la capacité à faire face aux besoins de la solidarité interministérielle* »²⁸¹. Ce mécanisme consacre pour l’État le principe d’auto-assurance et de mutualisation des risques entre ministères. En pratique, le taux de mise en réserve initiale appliqué aux différents programmes budgétaires dépend davantage de la capacité effective à mobiliser les crédits que des risques encourus par les opérations de leur périmètre :

- les dépenses de personnel se voient appliquer un taux réduit (0,5 %) tandis que les autres dépenses sont soumises à un taux désormais majoré à 4 % afin d’atteindre une cible moyenne de 3 % ;
- certaines dépenses non pilotables ne font pas l’objet d’une mise en réserve, dont les remboursements et dégrèvements ainsi que les engagements financiers, ce qui représente environ la moitié du budget de l’État ; la baisse de la proportion de crédits soumis à mise en réserve en 2021 et 2022 correspond à l’introduction de programmes relatifs au plan de relance et à la mission « Investir pour la France de 2030 », également exemptés.

²⁸⁰ Article 51-4° bis de la loi organique n° 2001-692 du premier août 2001 relative aux lois de finances.

²⁸¹ Circulaire relative au lancement de la gestion budgétaire 2022 et à la mise en place de la réserve de précaution. Cette solidarité interministérielle est parfois, d’ailleurs, prévue explicitement par la loi : voir par exemple l’article 4 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, en matière de financement des surcoûts occasionnés par les opérations extérieures et missions intérieures des armées.

La mise en œuvre différenciée de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, d'une part, et des crédits mis en réserve, d'autre part, émane du principe posé par le Gouvernement d'un recours à la première dans les seuls cas où est constatée une insuffisance de crédits de court terme, et ce pour des montants réduits hors situations exceptionnelles d'incertitudes telles que celles engendrées par la crise de la covid 19 ; les seconds étant réservés à une forme d'auto-assurance ministérielle. Toutefois, la mise en réserve complémentaire de crédits en cours d'année, plus ciblée et d'ampleur largement plus grande que celle de la dotation susvisée, et les ouvertures et annulations de crédits qui en découlent (voir le tableau ci-dessous), interrogent sur le respect de cet équilibre entre auto-assurance d'une part et « solidarité interministérielle », en tout cas financement de l'imprévu, d'autre part.

Tableau n° 12 : crédits mis en réserve

<i>CP, M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total crédits ouverts en loi de finances initiale</i>	425 370	404 947	468 550	478 781	514 270	522 514
<i>Dont programmes soumis à réserve</i>	275 165	282 764	287 788	295 232	311 050	324 286
<i>Total réserve initiale *</i> <i>Soit % des programmes soumis à réserve</i>	10 472 3,8 %	4 560 1,6 %	4 679 1,6 %	4 739 1,6 %	5 103 1,6 %	5 514 1,7 %
<i>Mise en réserve complémentaire (arrondi)</i>	4 500	700	1 500	1 800	2 100	n.d.
<i>Annulations (arrondi) **</i>	4 200	2 050	2 500	2 700	3 500	n.d.
<i>Ouvertures de crédits (arrondi) **</i>	7 700	2 130	2 800	81 900	22 000	n.d.

* En 2017 le taux de mise en réserve objectif était de 8 %. Il était de 3 % en 2018 et 2019 puis de 3 % « en moyenne » à compter de 2020.

** Les fortes ouvertures de 2020 et 2021 ont été occasionnées par la gestion de la crise consécutive à la pandémie de covid 19.

Source : Cour des comptes, d'après direction du budget (réserve initiale) ; Le budget de l'État en 2021 – résultats et gestion, avril 2022 (mise en réserve complémentaire, ouvertures et annulations)

Annexe n° 13 : ressources financières allouées à la gestion des risques

La présente annexe regroupe – sous toute réserve de non-exhaustivité, compte tenu de la diversité des mécanismes financiers comme de l'origine des fonds, et en l'absence de tout compte rendu consolidé – les éléments budgétaires, fiscaux et, plus généralement, financiers allouant des ressources à la gestion publique des risques.

Tableau n° 13 : coordination interministérielle

CP, M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>P129 action 02 – part « risques » (SGDSN/PSE, ANSSI) Soit ETPT</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total (dont ANSSI*) (ETPT ANSSI)	n.d. (n.d.) (460)	n.d. (54,9) (497)	n.d. (57,2) (548)	n.d. (54,3) (566)	n.d. (65,6) (608)	n.d. (39,5) (545⁺)	n.d. (n.d.) (585^{**})	n.d. (n.d.) (625^{**})

* Crédits métier, fonctionnement courant, achat public (n'inclut pas les dépenses immobilières)

** Prévisions de l'ANSSI

⁺ Transfert de personnel sortant à l'occasion de la création de l'OSIIC (protection des communications gouvernementales)

Source : projets annuels de performance de la mission « coordination du travail gouvernemental », Cour des comptes

Les crédits de fonctionnement du SGDSN, établis au titre de l'action 02 « coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129 « coordination du travail gouvernemental », ne détaillent pas la part allouée à la gestion publique des risques (essentiellement au titre de l'établissement des plans nationaux et des contrats de capacités interministérielles, mais aussi pour le fonctionnement et les investissements de l'ANSSI qui lui est rattachée et qui a la charge d'une grande partie de la gestion du « risque cyber »).

D'après les documents budgétaires pour 2021, le SGDSN représentait 249 M€ en crédits de paiement (hors GIC, fonds spéciaux et financement de l'IHEDN) et 845 ETP. Cela inclut le budget et les effectifs de l'ANSSI, qui figure dans le périmètre retenu pour le présent rapport, et ceux de l'OSIIC, opérateur des réseaux de communications gouvernementales, qu'il n'a pas été possible de séparer – l'ordre de grandeur du personnel dédié à la gestion interministérielle des risques est de 50 ETP.

Tableau n° 14 : coordination territoriale

<i>CP, M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P354 action 01*	162,4	159,0	165,5	172,8	173,1	162,7	161,7	164,4
Soit ETPT	2 917	2 827	2 962	2 949	2 944	2 924	2 899	2 951

* Action 01 du programme 307 « administration territoriale » jusqu'en 2019 inclus. Les rémunérations relatives au personnel du corps préfectoral sont incluses, sans ventilation, dans l'action 04 « pilotage territorial des politiques gouvernementales ».

Source : Projets annuels de performance de la mission « administration territoriale de l'État »

Les travaux récents de la Cour²⁸² font état, pour 2021, d'un total de 2 607,5 ETPT relevant de la mission « sécurité et ordre public » du « plan préfetures nouvelles générations » ; ce périmètre semble se rapprocher de celui de l'action 01 ci-dessus.

Tableau n° 15 : prévention des risques naturels et technologiques

<i>CP, M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P217 action 16 (personnel)	233,7	232,6	240,9	238,8	239,9	244,3	245,7	255,4
Soit ETPT *	3 237	3 243	3 248	3 234	3 220	3 194	3 183	3 218
P181	ASN, INERIS ** (ASN seule)	59,2	59,9	62,8	63,5	64,0	65,8	97,0 (67,1)
	Risques technologiques	104,3	83,9	88,2	91,0	91,0	90,5	63,5
	Risques naturels	39,9	38,7	38,9	40,1	44,2	37,2	35,9
	Risques miniers	41,8	38,7	37,7	38,3	38,3	38,8	39,8
FPRNM +		123,4	233,3	248,9	174,1	202,5	224,1	205,0
Recette des cotisations obligatoires d'assurance		200,0	206,0	207,0	207,0	211,0	207,0	228,0
Total (hors INERIS)		602,3	687,1	717,4	645,8	679,9	700,7	686,9 (657,0)
								729,5 (699,7)

* Répartis, en 2017, en environ 250 ETPT en administration centrale et 3 000 ETPT en services déconcentrés

** Financement de l'activité de l'INERIS depuis 2021. L'ASN représentait, en 2021, 444 ETPT financés au titre du programme 181.

+ Dépenses hors frais d'assiette et de gestion, non retraités des versements issus de délégations antérieures non consommées

++ Ne fait plus l'objet d'un suivi particularisé au titre de l'évaluation des voies et moyens des lois de finances

Source : projets annuels de performance de la mission « écologie, développement et mobilité durables », jaunes budgétaires « fonds de prévention des risques naturels majeurs »

²⁸² Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, audit flash, avril 2022.

**Tableau n° 16 : dépenses fiscales et des collectivités associées
à l'incitation des particuliers à la prévention des risques technologiques**

<i>CP, M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Part État (crédit d'impôt sur le revenu)</i>	n.c.	4,1	2,2	2,0	5,2	12,0	n.d.	n.d.
<i>Estimation de la part collectivités (fourchette)</i>	n.c.	2,6 3,1	1,4 1,7	1,3 1,5	3,3 3,9	7,5 9,0	n.d.	n.d.
Total (fourchette)	n.c.	6,7 7,2	3,6 3,9	3,3 3,5	8,5 9,1	19,5 21,0	n.d.	n.d.

Source : DGFIP (part État), Cour des comptes (estimation de la part « collectivités locales » entre 25 et 30 % du coût des travaux sur la base d'une part État de 40 %)

Tableau n° 17 : sécurité civile (hors Sdis, BSPP, BMPM)

CP, M€		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P161	Prévention et gestion des crises	32,8	34,2	36,6	36,0	35,4	29,9	36,0	37,7
	Moyens nationaux	254,6	267,2	294,7	338,9	338,9	347,0	342,6	378,4
	Fonctionnement et soutien	145,8	147,2	176,5	157,4	162,7	141,2	141,8	152,1
Total		433,2	448,6	507,7	532,3	537,1	518,1	520,4	568,2
Soit ETPT		2 404	2 402	2 450	2 483	2 484	2 484	2 479*	2 488

* Soit 222 ETPT en administration centrale et 2 257 dans les services délocalisés (UIISC, centres de déminage, groupements d'avions, centres de maintenance et bases hélicoptères, établissements de soutien opérationnel et logistique)

Source : Projets annuels de performance de la mission « sécurités »

Le coût total des services d'incendie et de secours s'établissait, en 2020²⁸³, à :

- 83 € par habitant en moyenne pour les Sdis, à raison de 62,3 millions d'habitants soit de l'ordre de 5,2 Md€, fonctionnement et investissement compris, intégralement à la charge des collectivités territoriales (sans présumer à ce stade du soutien financier apporté par l'État dans le cadre des pactes capacitaires en cours d'élaboration) ;

²⁸³ DGSCGC, *Statistiques des services d'incendie et de secours*, édition 2021 ; rapports d'activité 2020 de la BSPP et du BMPM.

- 64 € par habitant pour la BSPP (7,0 millions d'habitants) et 87 € par habitant pour le BPM (0,9 million d'habitants), soit de l'ordre de 526 M€ en tout, hors contribution du ministère des armées au CAS pensions. La prise en compte de cette contribution porte leur coût respectivement à 88 € par habitant et 136 €²⁸⁴ par habitant, soit un total de l'ordre de 738 M€. L'État contribue respectivement à hauteur de 25 % hors CAS pensions (51 % CAS pensions inclus) et de 9 % hors CAS pensions (42 % CAS pensions inclus) soit environ 370 M€ en tout, le reste étant à la charge des collectivités territoriales.

Tableau n° 18 : dispositifs de réparation garantis ou organisés par l'État

<i>CP, M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (prélèvements sur cotisations d'assurance)</i>	293,0	395,0	547,0	555,0	560,0	570,0	n.d.	n.d.
<i>Garantie de l'État au titre de la réassurance de certains dommages par la CCR</i>	-	-	-	-	-	-	-	n.d.
<i>Fonds de secours pour l'outre-mer (réalisé)</i>	3,3	7,0	15,0	27,0	44,0	3,0	8,0	10,0
<i>Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques</i>	38,6	29,3	33,7	29,9	30,1	46,8	38,9	68,4

Source : évaluation des voies et moyens des lois de finances, projets annuels de performance du programme 114 « appels en garantie de l'État », 122 « concours spécifiques et administration », 123 « conditions de vie outre-mer »

²⁸⁴ Estimation réalisée sur la base de travaux antérieurs de la Cour relatifs aux comptes et à la gestion du BPM.

Tableau n° 19 : sécurité sanitaire (hors sécurité sociale)

CP, M€		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P124 (personnel)		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Soit ETPT</i>		(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)
P204	Veille et sécurité sanitaire	11,6 +	11,3 +	1,4	1,1	1,6	1,6	1,6	1,6
	Prévention des risques liés à l'environnement et l'alimentation (hors Anses)	18,2 ++ (4,0)	19,1 ++ (5,8)	19,5 (5,2)	18,3 (4,1)	18,1 (3,8)	25,5 (11,6)	26,2 (3,6)	27,9 (5,3)
	Santé publique * (hors ANSP)	91,3	91,4	196,4 (45,9)	251,8 (100,5)	241,4 (93,9)	63,7	74,1	70,8
P215 (personnel)		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Soit ETPT</i>		(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)
P206	Sécurité sanitaire de l'alimentation	15,4	14,2	16,3	20,4	21,2	20,9	22,8	22,7
	Actions transversales (hors Anses)	74,0 (9,0)	71,4 (9,0)	69,1 (9,0)	75,3 (13,0)	82,2 (25,3)	80,6 (16,1)	81,1 (16,4)	86,7 (20,9)
Total, hors titre 2 (hors Santé publique France et Anses)		210,5 (131,3)	207,4 (131,7)	302,7 (77,8)	366,9 (139,1)	364,5 (145,8)	192,3 (113,9)	205,8 (118,5)	209,7 (121,3)

⁺ Intitulé « réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires » ; les modalités de financement des réseaux de veille des ARS d'une part, et de l'agence nationale de santé publique nouvellement créée d'autre part, ont été modifiées en 2017²⁸⁵.

⁺⁺ Intitulé « prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation »

* Action 11 « pilotage de la politique de santé publique ». Cette action consacre une part importante de ses ressources (57,2 M€ sur les 72,1 M€ de l'action en 2021) aux actions juridiques et contentieuses et à la dotation de l'Oniam. Elle finançait, de 2017 à 2019, la subvention pour charges de service publique de l'agence nationale de santé publique dont elle constituait la principale source de financement (147,5 M€ en 2019 sur les 150,6 M€ de son budget)

Source : Projets annuels de performance des programmes « prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » et « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »

²⁸⁵ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Ces crédits n'incluent pas la subvention de l'État aux ARS, imputée sur le programme budgétaire 124 « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » (action 17). Le budget des ARS, également abondé par les régimes d'assurance maladie et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, regroupe également des actions liées à la sécurité sanitaire, à l'offre de soins et plus généralement au secteur médico-social. Les états financiers régionaux²⁸⁶ permettent d'identifier des dépenses de santé publique relatives au thème de la sécurité sanitaire (prévention des risques infections et des risques liés aux soins ; prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation ; réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations sanitaires exceptionnelles et des crises sanitaires) pour environ 480 M€ en 2020 par rapport à un budget total de 234 Md€ (dont environ 200 M€ vraisemblablement liés à la pandémie de covid 19).

Le financement des services d'urgence des établissements de santé représentait quant à lui, en 2019, de l'ordre de 4,9 Md€²⁸⁷. Ce montant intègre les forfaits annuels versés par les ARS comme les remboursements et primes à l'acte. Les coûts associés à la permanence des soins étaient quant à eux de l'ordre de 700 M€ en 2011²⁸⁸.

En outre, les dépenses totales relatives à la prévention en santé sont estimées à environ 15 Md€²⁸⁹ dont environ 6 Md€ au titre des programmes institutionnels de prévention et 9 Md€ pour les actes de prévention remboursés.

²⁸⁶ Source etatfinancier.ars-centre-val-de-loire.fr.

²⁸⁷ Source securite-sociale.fr.

²⁸⁸ Cour des comptes, *La permanence des soins*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013.

²⁸⁹ Cour des comptes, *La politique de prévention en santé – les enseignements tirés de l'analyse de trois grandes pathologies*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2021.

Annexe n° 14 : perspectives historiques

Police

Dans la première acception de police administrative, qui a regroupé il y a plusieurs siècles au titre de « *ce bel ordre duquel dépend le bonheur des États* »²⁹⁰ l'essentiel du périmètre des catégories de risques identifiées encore aujourd'hui, la gestion publique visait d'abord le bon fonctionnement de l'État. Dans cette mesure même, elle intégrait la réglementation de ceux des risques qui, pesant sur les populations, pouvaient le compromettre.

Les débuts de la révolution industrielle et l'émergence de nouveaux risques ont par la suite désigné les porteurs et acteurs du risque au sein de la société elle-même. Le code civil (1802) organise une forme de régulation sociale par le principe de responsabilité : en posant que « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par qui la faute est arrivée, à le réparer* », il postule un partage de responsabilité associé²⁹¹ au risque tel « *que personne ne reporte sur un autre la charge de ce qui lui arrive et qu'il est interdit de nuire à autrui* ». C'est sur ce fondement que se consolide une gestion individuelle du risque, par les notions gestionnaire et morale de prudence – limiter son exposition au risque et s'abstenir de toute faute – et de prévoyance – s'en protéger par l'épargne au cas où il se matérialiserait –, tandis que se développaient parallèlement des modes de secours caritatifs, philanthropiques ou mutualistes au profit des catégories du peuple les plus exposées et sans autre recours ou protection individuelle.

²⁹⁰ N. Delamare, *Traité de la police*, 1707-1738. Y sont recensés, dans le contexte de la police d'une grande ville : l'observance des prescriptions religieuses et la cohabitation des populations « *juives et hérétiques* » (dans le contexte de l'Ancien Régime) ; les mœurs ; la salubrité de l'air et de l'eau d'usage courant ; la pollution des rivières ; la sécurité sanitaire des aliments ; la sécurité des médicaments et des pratiques médicales ; la gestion des épidémies, y compris les mesures de confinement en cas de peste ; la sécurité alimentaire, en particulier « *en temps de disette* » et l'organisation des activités d'élevage et de pêche ; la sécurité énergétique (bois de chauffage, charbon, foin) ; la sécurité des bâtiments, la voirie et la lutte contre les incendies ; la gestion des déchets ; les inondations ; les ouvrages d'infrastructure et les communications ; la « sécurité routière ».

²⁹¹ F. Ewald, *L'État-Providence*, 1986.

Assurance

Le développement d'un modèle assurantiel de gestion des risques, d'abord issu de la mutualisation interne au sein de communautés professionnelles particulièrement exposées aux aléas externes (par exemple les armateurs), se poursuit par la constitution d'une industrie de l'assurance, favorisée par la jurisprudence – l'assurance en responsabilité civile est désormais autorisée, pour prioriser l'indemnisation de la victime sur la protection de l'auteur du dommage – d'une part, et par la science – l'essor du calcul des probabilités appliquées aux statistiques – d'autre part. C'est sur le même fondement scientifique et instrumental que se développe et prospérera la gestion collective des risques, par des politiques publiques de prévention et de protection autour de « l'homme moyen »²⁹² désormais inscrit dans une population générale et statistiquement identifié, saisi hors de toute individualité propre et potentiellement exposé à la survenance des risques dans un cadre purement statistique ; il s'agit là encore d'assurer la mutualisation des risques et de fonder l'action publique en identifiant les facteurs de risques directement ou indirectement préjudiciables au fonctionnement de la société dans son ensemble. Ainsi, au contrat de nature assurantielle porté par le secteur privé dans cette même perspective de mutualisation, se superpose un quasi-contrat social²⁹³ qui englobe l'action de l'État ; loin d'être opposés, ces deux modes d'action vont se compléter et même s'articuler sur de larges segments de risques pour former un véritable « *partenariat public-privé* »²⁹⁴.

Alors que l'action publique comme privée se structurait progressivement afin de gérer les risques et leurs conséquences, le champ couvert par cette gestion a crû considérablement. Les premières initiatives de regroupement des risques visaient essentiellement la protection des activités commerciales ; l'amplification et l'accélération de l'industrialisation de la société, avec la multiplication des accidents professionnels, ont conduit à considérer également les risques liés au travail, d'abord en référence à une conception paternaliste préventive du chef d'entreprise. Le caractère intrinsèquement et objectivement risqué de la situation de travail du salarié est progressivement consacré par la dissociation des logiques de responsabilité et de faute, qui a trouvé une première transcription dans la loi de 1898 relative aux accidents du travail²⁹⁵ et, partant, par la promotion d'une responsabilité pour risque. L'extension progressive de la catégorie des « risques sociaux » impulsée

²⁹² A. Quételet, 1844-1848, cité par F. Ewald dans *L'État-Providance*, 1986.

²⁹³ É. de Girardin, *La politique universelle*, 1852.

²⁹⁴ O. Godard, C. Henry, P. Lagadec, E. Michel-Kerjan, *Traité des nouveaux risques*, octobre 2002.

²⁹⁵ Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.

par la doctrine sociale de la III^e République et le mouvement de pensée solidariste a par la suite mené à l'établissement des notions de sécurité sociale et de protection sociale, c'est-à-dire de la couverture du caractère intrinsèquement risqué des situations de la vie : risques de chômage, maladie, vieillesse, etc. La première génération de nouveaux « droits sociaux » indépendants de toute distribution de responsabilité des dommages donne lieu à des dispositifs auxquels contribuent au premier chef la catégorie, nouvelle, des « assurés sociaux » et les employeurs. L'importance croissante prise par l'impôt dans leur financement va transformer significativement l'économie des relations entre les parties prenantes de ces risques (assurés, entreprises, État).

Sécurités

L'extension, plus récemment, du champ de l'action publique est également indexée sur celle de la « catégorie des victimes », potentiellement porteuses de créances sur la société ou les autorités publiques, avec des portées juridiques très diverses et des dispositifs de réparation qui peuvent associer au développement du jeu de la responsabilité civile, pénale et administrative, des mécanismes assurantiels en appelant parfois à la solidarité sociale et nationale : victimes de catastrophes naturelles, d'accidents médico-sanitaires, d'attentats terroristes, de dommages révélés bien postérieurement à leur fait générateur (amiante, ESB, etc.), voire victimes futures du défaut ou des insuffisances de l'action publique (lutte contre le changement climatique²⁹⁶). Ainsi émergent, de certaines situations, des catégories de victimes réputées detentrices de créances particulières sur l'État et d'autres institutions, qui in fine régleront la dette réelle ou putative correspondante d'une façon ou l'autre en activant tout le répertoire de l'action publique de prévention et de réparation, comme de l'allocation intertemporelle des charges et ressources mobilisables par l'État.

²⁹⁶ Ce pour quoi la jurisprudence, récente*, du Conseil d'État et du tribunal administratif de Paris ne retient pas de responsabilité générale de l'État en matière climatique, mais une simple responsabilité de respect des obligations réglementaires qu'il a lui-même édictées. Les décisions de la 27^{me} conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 27), annoncées en novembre 2022, tendent néanmoins à consacrer une nouvelle catégorie de « victimes climatiques » par l'adoption d'un mécanisme d'indemnisation des pertes et préjudices au profit des pays émergents les plus vulnérables.

* Conseil d'État, *Commune de Grande-Synthe*, 19 novembre 2020 et premier juillet 2021, n° 427301 ; tribunal administratif de Paris, 3 février 2021 et 14 octobre 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976/4-1.

Du point de vue de l'État, les finalités fondamentales assignées à l'intervention publique ont été récemment reformulées. Cette doctrine publique de la sécurité nationale relève d'abord les terrains de convergence du champ de la sécurité intérieure avec les préoccupations de défense nationale (terrorisme, extrémismes, trafics) dans le *Livre blanc de la défense nationale* de 1994 ; elle introduit ensuite la notion de « *continuum sécurité-défense* », étendu notamment aux champs des stratégies d'influence, des menaces relevant du champ cyber et des risques sanitaires dans le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2008. Cette notion sera intégrée en 2009²⁹⁷ au code de la défense, dont l'article L. 1111-1 dispose que « *la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. // L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale* ». L'objectif central associé, dans le même mouvement, dans le concept de sécurité la protection de l'État et celle du citoyen.

Du risque à l'incertitude : la notion de précaution

L'extension du champ de l'interpellation des autorités publiques se poursuit parallèlement dans un cadre multilatéral et s'étend au domaine des atteintes portées à l'environnement naturel, sous l'effet d'un nouveau principe prudentiel. La prise de conscience progressive de l'insuffisance d'une description purement statistique pour certains événements et chaînes de causalité mal connus et, en tout cas, non probabilisables quant à leurs modes de réalisation, au temps de leur survenance comme à leurs conséquences, a étendu le modèle préventif de gestion des risques au titre de la formulation d'un « *principe de précaution* »²⁹⁸, en particulier dans le champ de l'environnement (lutte contre la pollution, préservation des « espaces communs » puis, plus récemment, gestion durable des ressources naturelles). Repris par l'organisation des Nations Unies en 1992 dans sa

²⁹⁷ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

²⁹⁸ À compter de 1976 en Allemagne. Voir K. von Moltke, cité par F. Ewald dans *Le principe de précaution*, 2009.

*déclaration de Rio*²⁹⁹ et étendu progressivement au champ sanitaire³⁰⁰, ce principe vise à limiter la possibilité d'occurrence de certains risques aux effets particulièrement graves, même lorsque le lien de causalité mis en œuvre pour leur réalisation n'est pas certain. En France, il a désormais une valeur constitutionnelle dans le champ de la protection de l'environnement³⁰¹. Le traité de Paris de 2015 issu de la *COP Climat* en fait un principe d'action qui oblige les signataires, en arrêtant des objectifs de réduction du changement climatique et une trajectoire d'ensemble de décarbonation des activités humaines.

S'appliquant à des situations où l'incertitude se substitue à la connaissance du risque, le principe de précaution s'appuie sur la mise en œuvre d'actions adaptées de celles de la gestion du risque : une évaluation scientifique aussi complète que possible des phénomènes mis en jeu et la recherche d'une délimitation de l'étendue et du degré de l'incertitude ; l'évaluation spécifique du risque et des conséquences potentielles de l'absence d'action immédiate (c'est-à-dire de la mesure d'une « *valeur d'option* ») ; enfin la participation de toutes les parties intéressées à l'étude puis à la mise en œuvre de mesures dites « de précaution », dans les cas où

²⁹⁹ Principe 15 : « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

³⁰⁰ Voir par exemple, dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation, l'application par le Royaume-Uni de mesures de précaution relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine et de leurs conséquences en matière de commerce : Cour de justice des communautés européennes, affaire C-180/96, arrêt du 5 mai 1998, notamment les points 47 à 53 faisant référence aux directives communautaires 90/425 et 89/662 prévoyant la possibilité d'établir des mesures de sauvegarde. Voir également la création de la Commission du *Codex alimentarius* en 1963 par l'organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et l'établissement progressif d'un corpus de normes internationales relatives à la sécurité alimentaire, reconnus par l'organisation mondiale du commerce.

³⁰¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, étendant la portée du principe de précaution déjà retranscrit dans les dispositions de l'article L. 200-1 du code rural, précédemment modifié dans ce sens par la loi n° 95-101 du 02 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. L'article 5 de la *Charte de l'environnement* de 2004 prévoit : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

les conséquences du phénomène incertain sont particulièrement graves ou susceptibles d'être irréversibles. Si ces mesures sont adaptées au caractère incertain mais potentiellement inacceptable du risque considéré, elles sont réputées faire l'objet d'une mise en œuvre proportionnée au niveau de protection recherché³⁰² et d'un réexamen régulier au fur et à mesure que la connaissance du risque augmente. De ce fait, la mise en œuvre du principe de précaution doit faire l'objet d'une gestion continue, et le cas échéant laisser la place progressivement à des actions relevant d'un principe de prévention et de protection correspondant au cadre de la gestion des risques.

Tableau n° 20 : principales crises et jalons réglementaires correspondants

<i>Date</i>	<i>Nature</i>	<i>Objet</i>
Terrorisme		
<i>Instruction interministérielle 07/02/1978</i>	Prévention	Mise en œuvre de mesures de vigilance en cas de menaces d'agressions terroristes (avant attentats d'Orly et de l'ambassade d'Irak, respectivement en mai et juillet 1978), prolongée en plan gouvernemental Pirate (1981)
<i>Loi n° 86-1020 09/09/1986</i>	Indemnisation	Création du FGVAT (ancêtre FGTI) à la suite des attentats terroristes des années 1980
<i>1993</i>	Protection	Dispositif relatif à la sécurité des points et réseaux sensibles
<i>1995</i>	Prévention Protection	Plan gouvernemental Vigipirate réinstauré dans un contexte de menace exacerbée par la première guerre du Golfe (attentats du RER B puis du métro) – révisions ultérieures, la dernière en 2016 à la suite des attaques terroristes de 2015 et 2016
<i>01/2002</i>	Indemnisation	Entrée en vigueur du GAREAT, à la suite des attentats du <i>World Trade Center</i> et de l'accident AZF (septembre 2001)
<i>Décret 2006-212 23/02/2006</i>	Protection	Création dans sa forme actuelle du dispositif relatif à la sécurité des activités d'importance vitale
<i>2010</i>	Indemnisation	Relèvement du seuil « grands risques » du GAREAT de 6 M€ à 20 M€ du fait « d'une détente du marché »
<i>Décret 2017-1095 14/06/2017</i>	Prévention	La coordination nationale du renseignement devient CNRLT ; création du centre national de contre-terrorisme

³⁰² « en tenant compte des risques à court et à long terme et en visant le niveau élevé de protection recherché » – Conseil européen de Nice, 7-10 décembre 2000, conclusions de la présidence, annexe III – *résolution du Conseil sur le recours au principe de précaution* (citation du point 17).

Risques naturels		
<i>Loi</i> 28/05/1858	Protection	Établissement de mesures de protection contre les inondations, à la charge de l'État, suite aux inondations de 1856
<i>Décret-loi</i> 30/10/1935	Prévention	Planification des surfaces submersibles, suite aux inondations de 1930
<i>Loi n° 82-600</i> 13/07/1982	Indemnisation Prévention	Création du régime de catastrophe naturelle et habilitation de la CCR à intervenir pour le compte de l'État, création des PER (ancêtre PPR), à la suite des inondations de l'hiver 1981 (Rhône, Saône, Garonne)
<i>Loi n° 82-600</i> 13/07/1982	Indemnisation Prévention	Création du régime de catastrophe naturelle et habilitation de la CCR à intervenir pour le compte de l'État, création des PER (ancêtre PPR), à la suite des inondations de l'hiver 1981 (Rhône, Saône, Garonne)
<i>Loi n° 87-565</i> 22/07/1987	Prévention Protection	Information préventive (DDRM) ; plans Orsec
<i>Loi n° 92-665</i> 16/07/1992	Indemnisation	Restriction du régime aux dégâts « non assurables », visant notamment à limiter la prise en charge des dommages causés par le vent
<i>Loi n° 95-101</i> 02/02/1995	Prévention	PPRn, création du FPRNM (expropriation de biens exposés à un risque majeur, notamment d'inondation, progressivement étendu aux autres risques et aux autres mesures de prévention), sans doute suite aux inondations de janvier 1995
Risques technologiques		
<i>Ordonnance PP</i> <i>Paris 1806</i> <i>Décret impérial</i> 15/10/1810	Prévention	Première régulation des « manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode » : régime d'autorisation et mesures d'implantation selon des critères de nuisance au voisinage, peut-être à la suite de l'explosion de la poudrerie de Grenelle (août 1794)
<i>Loi</i> 19/12/1917	Prévention	Ajout d'un régime de déclaration pour les établissements les moins nuisants, élargissement du cadre aux établissements polluants et dangereux
<i>Loi n° 76-663</i> 19/07/1976	Prévention	Notion d'ICPE, approche intégrée : accidents, rejets, création de l'inspection des installations classées
<i>Loi n° 2003-699</i> 30/07/2003	Prévention Indemnisation	Renforcement de la prévention et du contrôle, PPRt, régime des catastrophes technologiques (hors accidents nucléaires), à la suite de l'accident AZF (septembre 2001)

Sécurité civile		
<i>Loi n° 96-369</i> 03/05/1996	Protection	Institution des services d'incendie et de secours au niveau départemental
<i>Loi n° 2004-811</i> 13/08/2004	Protection	Coordination nationale de la sécurité civile, évolution de la forme du dispositif Orsec
<i>Loi n° 2021-1520</i> 25/11/2021	Protection	Extension des missions des Sdis aux soins d'urgence, clarification des modalités d'interventions complémentaires notamment sur carences ambulancières. Expérimentation d'un numéro d'appel unique
Risques sanitaires		
<i>Loi n° 98-535</i> 01/07/1998	Prévention	Création de l'institut de veille sanitaire, à la suite notamment des crises de l'ESB, de « l'hormone de croissance » et du « sang contaminé »
<i>Loi n° 2004-806</i> 09/08/2004	Protection	Extension à l'ensemble des établissements de santé de l'obligation d'établir un plan blanc
<i>Loi n° 2007-294</i> 05/03/2007	Protection	Création de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, chargée notamment de la gestion des stocks stratégiques nationaux de produits de santé
<i>Loi n° 2016-41</i> 26/01/2016	Prévention Protection	Renforcement des dispositifs d'appui à la lutte contre certains facteurs de risques sanitaires (tabagisme, etc.) Création de l'agence nationale de santé publique (Santé publique France) regroupant notamment les activités de veille sanitaire et de préparation aux situations d'urgence sanitaire Codification du dispositif Orsan
Risques cyber		
<i>Décrets n° 86-316, 86-317 et 86-318</i> 03/03/1986	Prévention Protection	Organisation interministérielle de la sécurité des systèmes d'information de l'État, sur le fondement de l'organisation de la défense nationale et en particulier de la protection du secret de défense. Création du SCSSI, qui deviendra DCSSI en 2001, chargé du chiffre et du contrôle de la sécurité des systèmes d'information de l'État
<i>Décret n° 2009-834</i> 07/07/2009	Prévention Protection	La DCSSI devient l'ANSSI, et ses compétences sont étendues au conseil et au soutien des administrations et OIV
<i>PRMX1420095C</i> 17/07/2014	Prévention Protection	Politique de sécurité des systèmes d'information de l'État
<i>Directive (UE) 2016/1148</i> 06/07/2016 <i>tr. Loi n° 2018-133</i> 26/02/2018	Prévention Protection	Dispositif de cybersécurité européen visant à homogénéiser la gouvernance et à améliorer le niveau de la sécurité des réseaux et systèmes d'information. Notion d'opérateur de service essentiel, par extension du champ (français) des OIV

Source : Cour des comptes