

*Objectif de  
l'atelier*

*Sur la base de  
l'expérience des  
projets soumis à  
la labellisation,  
confrontés aux  
objectifs de la  
stratégie  
nationale et en  
s'appuyant sur  
d'autres  
références,  
définir des  
critères de  
hiérarchisation  
et de  
priorisation des  
financements.*



## Dossier d'information pour l'atelier SNGRI

### Économie et risques :

### planification stratégique de l'allocation des moyens

### piloté par Roland Nussbaum et Christine Lagarenne

## Comment réduire puis stabiliser le coût des dommages à court, moyen et long terme ?

Les moyens à investir dans la gestion des risques d'inondation pour réduire les conséquences négatives et atteindre les objectifs de la SNGRI doivent prendre en compte le niveau d'exposition actuel des enjeux, révélé par l'EPRI nationale :

- plus de 17 millions d'habitants et de 9 millions d'emplois sont potentiellement exposés aux débordements de cours d'eau ;
- 1,4 millions d'habitants et 850.000 emplois sont potentiellement exposés aux submersions marines;
- près de 25 000 communes sont soumises à des degrés divers au risque d'inondation, réparties sur l'ensemble des régions françaises.

Le coût moyen annuel des dommages est par ailleurs en constante augmentation, principalement du fait de l'augmentation des enjeux en zone inondable.

Dans un contexte budgétaire très contraint pour l'ensemble des co-financeurs des actions de la prévention des inondation, la question économique se pose d'une répartition équitable dans l'espace et dans le temps des moyens dans les opérations les plus à même de réduire les conséquences des inondations. **Une vision stratégique sur la consommation des budgets à court, moyen et long terme est nécessaire.**

Il s'agit d'un objectif particulièrement important car il doit aussi permettre de garantir la pérennité du régime de solidarité nationale « CATNAT ».

L'atteinte du deuxième objectif de la Stratégie Nationale de Gestion des Risques dépend donc étroitement d'une approche économique des risques. **La politique nationale initiée par la directive européenne inondation oriente nettement la stratégie nationale vers une priorisation des moyens. Celle-ci doit pouvoir concilier les volontés politiques d'agir pour respecter le principe de subsidiarité et la volonté nationale de répartir les moyens équitablement entre les territoires.**

Contribution des participants

# ETAT DES LIEUX

## Situation spécifique à la France

L'approche économique de la maîtrise des risques d'inondation sur le territoire national est fortement encouragée auprès des maîtres d'ouvrage par l'introduction relativement récente des analyses coût/bénéfice (ACB). Elle suppose cependant un profond changement culturel pour rendre acceptable une répartition équitable des moyens de gestion des risques à l'échelle nationale, dont le premier pas est la planification.

«La réduction de la vulnérabilité des enjeux humains, économiques, environnementaux et du patrimoine culturel, implique un engagement, tant individuel que collectif dans la réalisation d'actions de prévention, de protection et de préparation à la crise. La situation à la France est cependant très spécifique:

- L'assurance constitue le moyen le plus répandu de transfert, c'est-à-dire de financement *ex ante* du risque, moyennant le paiement d'une prime. A la mutualisation entre tous les enjeux assurés, s'ajoute l'effet de levier de l'application du principe constitutionnel de solidarité nationale face aux calamités naturelles. Exprimés en termes de fréquence d'occurrence, les niveaux de transfert de risque sont les plus bas du monde en inondation : à partir de l'occurrence décennale, selon la jurisprudence de la Commission CatNat, mais en pratique même pour les événements plus fréquents encore, surtout dans les contrats d'assurance dommages des particuliers.

- En matière de financement de la prévention en France, outre les ressources propres éventuellement engagées par les acteurs dans la réduction de la vulnérabilité individuelle, l'action collective de réduction de la vulnérabilité est financée par les moyens budgétaires de l'Etat, les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier) et celles mobilisées par les collectivités territoriales, avec de possibles concours européens.

En dehors du fonds Barnier, alimenté à hauteur de 12% du montant de la surprime CatNat, on ne connaît pas de façon précise et exhaustive le volume total des dépenses affectées à la prévention en France. »

*Extrait du dossier du participant -atelier économie et risques - Assises Nationales des Risques Naturels - Bordeaux - janvier 2012.*

### *Rappel des chiffres*

- *Le coût moyen annuel lié aux dommages causés par les inondations en France pris en charge par le régime de solidarité nationale «catastrophe naturelle» est estimé à environ 400 millions d'euros par an, soit la moitié des dommages économiques totaux sur les 30 dernières années, période pendant laquelle aucun événement d'amplitude nationale ne s'est produit. Le surcoût des catastrophes majeures potentielles porterait le coût moyen annuel des dommages économiques dû aux inondations entre 1 à 1,4 milliards d'euros par an.*
- *Le MEDDE investit 50 millions d'euros par an dans la prévention des inondations sur les 60 millions consacrés à la prévention des risques naturels et hydrauliques.*
- *Le Fonds Barnier finance les expropriations et attribue des subventions pour la réalisation des mesures de prévention des risques. Son budget, alimenté par le système CAT NAT, est d'environ 165 millions d'euros par an. Pour information, en 2011, les dépenses globales du fonds se sont élevées à 225 millions d'euros en tenant compte de la tempête Xynthia.*
- *A ces montants il faut ajouter d'autres contributions au financement de la gestion des risques réparties entre la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités, les contrats de projets Etat-Région, le Fonds européen pour le développement régional (FEDER).*
- *122 TRI doivent faire l'objet d'une gestion pour y réduire les conséquences négatives des inondations.*
- *Le PSR est doté d'un budget total sur 5 ans de 500 M€ réparti sur la maîtrise de l'urbanisation en zone dangereuse, la vigilance météo et l'alerte, ainsi que la fiabilisation des digues et la culture du risque. La labellisation des PAPI et des projets relevant du PSR par la CMI s'est élevé à un total d'environ 170 millions d'euros de contribution de l'Etat sur la première année d'exercice.*

# LA REPARTITION DES MOYENS

## Les critères de décision

La politique nationale de prévention des inondations recommande l'usage d'outils nouveaux d'aide à la décision de gestion du risque tels que l'évaluation préliminaire des risques (EPRI), l'identification des territoires à risques important d'inondation (TRI) les analyses coûts/bénéfices et les analyses multi-critères, dans l'objectif à terme de contenir durablement, voire de réduire le coût total des risques et la part du transfert de risque.

Au niveau national, pour planifier l'utilisation des fonds publics et encourager les mesures les plus à même de réduire les coûts des dommages, des critères de décision doivent être choisis et partagés, pour être compris et appliqués.

Jusqu'ici les résultats des ACB, conduites localement par les maîtres d'ouvrage, sont peu utilisés pour introduire une planification nationale. Par ailleurs, l'évaluation monétaire des dommages intangibles n'est pas pratiquée et pose question notamment sur l'évaluation de la santé humaine. De même, l'analyse des résultats obtenus au regard des aides attribuées est difficile à faire dans la mesure où les délais d'utilisation des fonds sont très variables d'un projet à l'autre et d'une action à l'autre à l'intérieur d'un même projet, le suivi des projets n'étant pas non plus suffisamment renseigné.

L'introduction de critères d'analyse comparables des projets pourrait permettre de faire varier l'aide financière en fonction de son intérêt au plan national selon un arbre de décision partagé.

### POLITIQUES ETRANGERES

*Les stratégies britanniques montrent que l'on peut à la fois attribuer plus de fonds à la prévention tout en les répartissant mieux pour augmenter leur efficacité réelle. Ainsi, les taux de financement du gouvernement central sont calculés sur des pourcentages de dommages évités et non sur des coûts de projet. Par ailleurs, le taux de financement augmente dans les zones à risque important. Les autres contributions financières sont réparties sur le bénéficiaire des mesures de réduction des risques et sur le « pollueur » cause du risque (aménageur par exemple).*

*La Suisse développe une stratégie sur les « dangers naturels » (plan d'action PLANAT) dont un axe fort est la détermination d'un objectif de protection qui définit une limite entre le risque acceptable et le risque non acceptable. Cet objectif permet de décider des mesures de réduction des risques à prendre ou non. Il est défini par le rapport : dommages escomptés évités sur les coûts des mesures optimisées au plan économique, social, écologique. Il est fondé sur deux valeurs centrales, que sont le devoir de diligence pour le risque de décès individuel (valeur limite de probabilité du décès d'une personne dans une situation définie) et une valeur économique qui vise à optimiser la protection contre les risques naturels (valeur limite de la probabilité de survenue d'un dégât important)*

*« L'approche économique ne répond pas à une demande sociale qui porte elle sur la suppression du risque. Cette approche vise à éviter une dépense non prévue. Elle est donc difficile à expliquer. »*

Jean-Michel Cornet Entente Oise Aine – ANRN – janvier 2012

# L'APPROCHE ECONOMIQUE DES RISQUES

## Les sources d'informations

La priorisation des financements sur les projets publics de gestion des risques d'inondation doit pouvoir s'appuyer sur une analyse objective de leur intérêt au regard des objectifs de la stratégie nationale à atteindre. Elle repose sur la mesure des risques et des effets de la prévention.

A l'échelle pertinente du projet, l'évaluation des coûts et bénéfices doit permettre au maître d'ouvrage d'en justifier l'efficacité.

A l'échelle nationale, une incitation à prioriser l'action par une planification stratégique ne peut se faire que sur la base d'informations comparées et d'un accord sur les niveaux de protection à retenir (risque acceptable).

La mise en place de l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN) devrait permettre de rapprocher les données publiques, économiques et privées afin d'apporter une aide à la décision.

La cartographie DI en cours de réalisation sur les TRI apportera des informations sur l'exposition des enjeux selon trois niveaux d'aléa. Son utilisation notamment pour établir des diagnostics de vulnérabilité territoriale et guider les choix d'actions pourrait être encadrée par des critères de décision comparés à l'échelle nationale. Des grilles de dommages par activité sont établies pour réaliser les ACB (voir guide d'accompagnement ACB – Plan Rhône). Des expériences sont conduites sur certains territoires pour mesurer les coûts de la réduction de la vulnérabilité en comparaison des coûts d'ouvrage de protection (voir EP Loire).

## COURBES DOMMAGES/FREQUENCE

(dossier du participant à l'atelier économie et risque ANRN)

La notion de *dommage moyen annuel (DMA)*, pour une fréquence d'événement donnée, considère les dommages engendrés par toutes les périodes de retour de crue. La DMA représente également ce qu'il conviendrait de provisionner annuellement de manière collective pour couvrir les dommages monétaires sur une durée d'analyse donnée.

Le *dommage évité moyen annuel (DEMA)* représente le bénéfice d'une ou de plusieurs mesures de prévention/protection. Il traduit la différence entre le DMA avant et après la mise en œuvre d'une mesure et permet de quantifier l'évolution de l'exposition du territoire. La courbe dommages/fréquence peut donc servir de support pour illustrer les évaluations de mesures de prévention/protection, en comparant de manière quantitative le coût de celles-ci aux dommages potentiels qu'elles permettent d'éviter. (ACB)

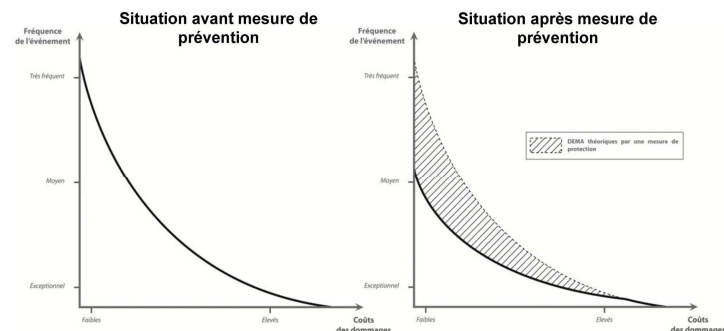


Figure 3. Dommages évités moyens annuels théoriques d'une mesure de protection

Des liens sont à établir avec les travaux des autres ateliers SNGRI sur l'atteinte des défis en matière de développement des connaissances, de réduction de la vulnérabilité et de gestion de crise.

# LA PROGRESSIVITE POUR INTRODUIRE LA PLANIFICATION

## Une approche pragmatique à deux vitesses

La mise en place d'une approche économique pour une planification adaptée aux moyens disponibles ne peut se faire qu'en plusieurs étapes. Une analyse de la faisabilité du cadrage à mettre en place prenant en compte la maturité actuelle de l'approche économique est nécessaire.

A court terme, l'attribution des financements pour les dossiers PAPI/PSR lors de la labellisation en CMI doit tenir compte des capacités actuelles des acteurs. Une première démarche de priorisation pourrait être affichée en s'appuyant (en les complétant éventuellement) sur des critères de décision hiérarchisés relativement simples et déjà promus dans le cahier des charges PAPI et dans le PSR et au sein de la CMI, par exemple :

- échelle de gouvernance, pertinence du périmètre
- niveau de vulnérabilité du territoire : TRI ou pas ?
- qualité de l'ACB
- résultats d'une analyse multi-critères.

A moyen terme, sur la base d'une analyse de cette première hiérarchisation, une planification plus formelle de l'attribution des fonds pourrait être fondée sur l'équité de traitement à l'instar des britanniques.

## EVOLUTION DE L'APPROCHE BRITANNIQUE

Depuis 2011, l'Etat britannique finance à hauteur de 25% des dommages évités mais ce ratio augmente dans les zones à risque important. Les grands principes de l'allocation de financement du gouvernement central ont récemment été modifiés :

- 1 - Faire varier le niveau de contribution des aides basée sur les niveaux de bénéfices apportés pour soutenir tous les projets plutôt qu'appliquer la règle précédente du tout ou rien
- 2 - Donner la priorité aux territoires à risques les plus importants et les moins en mesure d'assurer leur protection
- 3 - Assurer une équité de traitement fondée sur les dommages évités
- 4 - Les risques créés par le développement de territoires en zone inondable ne doivent pas être assumés par les contribuables. (Principe du pollueur et du bénéficiaire payeur)
- 5 - Les projets lancés doivent être conduit jusqu'au bout
- 6 - Tous les projets sont analysés à l'échelle nationale pour éviter les conséquences d'une gestion d'un territoire sur d'autres territoires.

# LES LEVIERS A EXAMINER POUR UNE APPROCHE ECONOMIQUE DES RISQUES

**Les Assises Nationales des Risques Naturels de janvier 2012 avaient conclu à la nécessité de renforcer la communication sur l'approche économique des risques : former les élus à l'analyse économique et développer la connaissance des populations sur les enjeux et les outils d'une gestion économiquement optimale des risques sur le territoire restent des actions clés à poursuivre.** Le présent atelier s'attachera néanmoins à traiter essentiellement des problématiques suivantes :

**Développer les analyses de pertinence des fonds attribués aux programmes et plans de gestion des risques inondation :** fournir à la CMI des rapports d'analyse économique sur les projets financés, l'utilisation réelle des fonds et les résultats obtenus. Elaborer un tableau de bord de suivi budgétaire de la gestion des risques au plan national. Il s'agira, au-delà de ce suivi budgétaire, de s'interroger sur la pertinence de la répartition de la prise en charge du risque sur le territoire et du financement associé entre les différentes parties prenantes (l'individu, la collectivité, l'Etat).

**Prioriser l'attribution des financements sur la base de critères à définir :** échelle de gouvernance, pertinence du périmètre du projet, niveau de vulnérabilité du territoire (TRI ou non ?), qualité et résultats de l'ACB ou de l'AMC... Ces critères pourraient se présenter sous la forme d'un arbre de décision pour l'attribution des financements des projets, à fournir aux décideurs (CMI, Comité Inondation de Bassin...).