

# La puissance publique face aux risques

François VILNET & Patrick THOUROT

---

LES DÉJEUNERS DE L'INSTITUT DIDEROT

# La puissance publique face aux risques

François VILNET & Patrick THOUROT

JANVIER 2021

---

# Sommaire

Avant-propos Jean-Claude Seys	p. 5
La puissance publique face aux risques François Vilnet et Patrick Thourot	p. 9
Questions dans la salle	p. 27
Les publications de l'Institut Diderot	p. 51

---

# Avant-propos

Avant la révolution industrielle, le risque et la peur qui lui étaient associés étaient des réalités constamment présentes dans les esprits. Il suffit de relire Samuel Sadaune pour retrouver combien, au Moyen Âge, nos ancêtres vivaient la peur au ventre : risque de maladie, d'accident, de mauvaise récolte, d'incendie, de mauvaise rencontre, de vol d'argent, de guerre, d'inondations, de tempêtes, de séismes... tous ces risques, compte tenu de la vulnérabilité générale de l'époque, pouvaient être mortels.

La prospérité, la relative sécurité des temps modernes et le rôle protecteur développés par les États ont évacué ces risques de nos préoccupations, bien qu'ils n'aient jamais été absents (pensons aux grandes catastrophes minières du XX<sup>ème</sup> siècle). Mais plus rares et plus spécifiques, leur probabilité, semblait devenue négligeable, et leur diversité semblait rendre tout effort de prévision angoissant et inutile.

En fait, les Cygnes noirs, pour reprendre l'expression de Nassim Nicholas Taleb sont nombreux. Leur faible probabilité individuelle est associée à un très grand

---

nombre d'évènements potentiels rendant l'occurrence de l'un ou l'autre probable.

Une attitude proactive permet d'en prévenir certains, de limiter les conséquences d'autres et, en tout état de cause, de mieux remédier aux dommages produits.

Les pouvoirs publics ont pris conscience de cette situation et imposé un effort salutaire aux entreprises. Concernant les collectivités locales, leur ambition était moindre, mais visait notamment à éviter qu'elles continuent à accorder des permis de construire dans des zones inondables ou des couloirs d'avalanche, ou d'exiger qu'elles soient vigilantes sur l'état de leurs ponts, dont nombre menacent de s'écrouler dans l'indifférence.

Des progrès spectaculaires ont été réalisés, par les entreprises, notamment les grandes, qui ont suscité la création d'un nouveau métier, celui de *risk manager*. Ceux-ci sont chargés d'identifier, d'évaluer et de hiérarchiser dans l'entreprise toutes les sources de risques, d'en dresser la cartographie et de proposer la réponse adaptée. C'est-à-dire l'acceptation du risque, des mesures de prévention, de précaution et de transfert sur l'assurance de leurs conséquences financières.

L'État et les collectivités locales ont fait un parcours moins complet, au sens où la connaissance des risques n'est pas centralisée sur un *risk manager*, ce qui ne permet pas d'évaluation systématique des différentes actions possibles. Ceci n'exclut pas des actions efficaces au niveau du terrain, de prévention ou de précaution, mais s'oppose au transfert de risque.

---

Nos intervenants proposent la mise en place d'un *risk management* au niveau de l'État, parce que cette activité exige en premier lieu des compétences particulières.

Il est évident que l'approche par le terrain, qui est celle de l'État, ne permet pas de dresser une cartographie exhaustive, ni de concevoir une gestion globale, permettant d'optimiser la mobilisation de moyens, notamment d'organiser rationnellement les priorités.

Comme dans toutes les entreprises, le *risk manager* mettrait toutes les parties prenantes en face des risques relatifs à leurs actions, pourrait les conseiller et vérifier l'existence de mesures de précaution, de prévention et de remédiation, et enfin organiser des transferts de risques, non pas tant au niveau des assureurs nationaux, qui eux-mêmes se tournent vers l'État quand un risque est trop important pour en permettre la mutualisation à leur niveau (si tout le monde est touché, l'assurance n'est plus possible), mais au niveau international.

Faut-il rappeler que les 50 milliards qu'a coûté l'attentat contre le World Trade Center, ont été payés par tous les grands assureurs du monde et donc également par l'automobiliste ou le retraité français ? C'est cette mutualisation internationale qui a rendu supportable le sinistre au niveau local, permettant à la vie de reprendre rapidement son cours.

La réalisation de grands risques n'a pas que des conséquences financières, mais aussi des conséquences humaines, qu'il faut avoir pour objectif de limiter. Il ne suffit donc plus de pouvoir prélever l'impôt ou

---

d'imprimer de la monnaie pour apporter aux drames qu'ils représentent une réponse adaptée. La gestion du risque est nécessaire, non seulement dans les cas emblématiques comme la guerre, mais dans ces cas improbables comme la chute d'une météorite ou un orage solaire magnétique de grande dimension.

Un *risk manager* ne pourrait tout faire, mais tout pas dans la bonne direction serait un progrès humain et la gestion globale des risques permettrait d'en attendre une économie justifiant largement son coût.

Jean-Claude Seys  
Président de l'Institut Diderot

---

# La puissance publique face aux risques

## François Vilnet

Je vais tenter de vous expliquer pourquoi nous, qui venons du secteur assurance – réassurance, avons décidé de fonder l'ADRIMAP (Association pour le Développement du Management du Risque Public). C'est la première fois que nous présentons cette association et ses objectifs, donc je compte sur votre indulgence et je développerai notre point de vue à partir de notre expérience à la commission de la réassurance de Fédération Française de l'Assurance.

Tout d'abord un bref retour sur l'histoire du *risk management* (gestion des risques). C'est en France, au milieu de la Première Guerre mondiale et juste avant la grippe espagnole, que la première réflexion sur le *risk management* a été proposée. Henri Fayol<sup>1</sup>, auteur de livres très importants sur l'entreprise vers 1910-1920, a écrit un livre fondamental sur l'administration industrielle

---

1. H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, Dunod, 1916.



---

des entreprises. Il y plaidait, pour la première fois, pour une fonction de sécurité globale dans l'entreprise. Malheureusement, sa proposition a eu peu d'écho : il a fallu attendre 1949 pour que cela devienne à l'anglo-saxonne le *risk management* et émerge réellement aux États-Unis, au travers des travaux de Russell Gallagher <sup>2</sup>. Le concept s'est petit à petit diffusé dans le monde académique, puis dans le monde de l'entreprise et l'on peut estimer que dans les années 1960, les grandes entreprises américaines se sont progressivement dotées d'outils de *risk management*. Au niveau européen, cela a pris plus de temps et les entreprises françaises n'ont commencé à s'y intéresser réellement que dans les années 1970. On a alors assisté à un développement très fort, tant de la fonction de *risk management* dans l'entreprise que de structures, comme les captives d'assurance (voir détails dans la partie discussion), qui visaient à gérer les principaux risques en interne, au sein des entreprises.

En matière de *risk management* public, il y a peu de recherche académique jusque dans les années 1980. Surtout, il n'existe pas de véritable incitation au niveau des États, des collectivités publiques ou territoriales avant les années 1980-1990. On constate alors une transposition progressive du *risk management* entrepreneurial aux collectivités publiques et à l'État. Cela s'est d'abord développé conceptuellement au niveau d'organisations

---

2. Voir par exemple Russell H. Gallagher, « Risk Management : a New Phase in Cost Control », *Harvard Business Review*, 1956.

---

internationales, comme l'ONU, l'OCDE, le FMI, le World Economic Forum, l'Association de Genève et du GRF (Global Reinsurance Forum). Beaucoup d'institutions et d'entités académiques ont soutenu ces projets dans les années 1990-2000. Mais l'on peut dire que le *risk management* public ne s'est concrétisé qu'à partir des années 1990 puis plus nettement encore, à partir d'un événement fondateur dans la gestion publique des risques : l'attentat du World Trade Center en 2001. Je me limiterai à quelques dates qui ont marqué l'assurance et la réassurance dans les quarante dernières années en termes de crises ou d'événements et leurs rapports avec la sphère publique en France.

La première date marquante dans la gestion des risques publics est l'affaire du sang contaminé. En 1988, on assiste après cette catastrophe humaine à une transformation forte des rapports au monde politique et scientifique, avec une série de contestations et de controverses. On retrouve d'ailleurs à peu près les mêmes éléments aujourd'hui avec la gestion de la crise du Covid, et je ne suis pas sûr qu'on ait tiré toutes les leçons de la crise du sang contaminé. Au niveau des assureurs, il s'agissait de trouver une solution pour assurer, en particulier, le Centre National de Transfusion Sanguine qui était à l'époque attaqué de toutes parts. Nous avons créé à la FFSA, en 1989, le GATS (Groupe d'Assurance pour la Transfusion Sanguine), qui supposait un accord entre les grands assureurs et réassureurs de la Fédération. Ce fut douloureux, mais, en même temps, efficace : le GATS a perduré une quinzaine d'années et a permis une transition

---

entre les polices d'assurance anciennes, qui étaient contestées, et de nouvelles polices qui permettaient de gérer la transition.

La deuxième date est l'attentat du World Trade Center en 2001, qui a produit un changement radical de la géopolitique et de l'analyse des risques, au niveau mondial. Plus rien n'a été pareil dans le monde de la réassurance et de l'assurance après cette catastrophe. Nous avons dû faire face à un problème en France qui était l'absence de volonté de couvrir, ou de continuer à couvrir, le terrorisme sur les grands risques dommages (couverture obligatoire). Il a fallu trouver une solution et c'est ainsi que nous avons créé GAREAT<sup>3</sup> en décembre 2001 à la FFSA, avec l'accord du GEMA. Il faut noter que, dans la création de GAREAT, l'expérience du GATS a été fondamentale : le fait d'avoir eu une crise à un moment aide en général à gérer la suivante. Donc, après 2001, le *risk management* a changé de dimension à la fois en interne, au niveau national et international. Ainsi dans la réassurance, on était dans une nouvelle disposition d'esprit où l'on cherchait à prévoir les pires catastrophes à venir, ces fameux Cygnes noirs dont on parle beaucoup depuis une quinzaine d'années<sup>4</sup>. Cela a été très formateur : GAREAT avait bénéficié de l'expérience de deux pays européens (Espagne et Grande-Bretagne) qui avaient subi des attaques terroristes et mis en place

---

3. Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des risques Attentats et actes de Terrorisme.

4. Voir, entre autres, le célèbre ouvrage de N. Taleb, *Le cygne noir*, Paris, Les Belles Lettres, 2010.

---

des dispositifs efficaces. GAREAT a de même pu servir ensuite de modèle conceptuel, qui a été beaucoup copié ou répliqué dans le monde. Nous avons donc eu la chance d'avoir des exemples antérieurs puis d'aider des pays qui souhaitaient créer un système de réassurance en lien avec le terrorisme. Cela a changé la sensibilité au risque extrême, à la fois dans la sphère assurantielle et dans la sphère publique.

L'une des limites de GAREAT, néanmoins, tenait au fait que le dispositif avait été limité à un segment restreint des grands risques en dommages, et exclusivement sur les attentats classiques. C'est comme pour les CATNAT<sup>5</sup> qui sont quasiment stables en tant que régime : à chaque fois qu'il y a une réforme, c'est une réforme à la marge, et pas de fond : une fois qu'un système est mis en place et accepté au niveau de l'assurance et des pouvoirs publics, il devient difficile de l'améliorer. Étant à la fois vice-président de GAREAT et président de l'Association des réassureurs il y avait un devoir de réserve, mais les réassureurs ont essayé d'améliorer GAREAT, sur la base du changement des types de terrorisme. L'idée initiale des assureurs, au moment de la création de GAREAT, était de le créer pour un an, de gérer une crise ponctuelle puis de redonner la gestion du risque terrorisme au marché. En tant que réassureurs, nous avons une vision plus long-terme, car le terrorisme devenu mondialisé pouvait perdurer durant des décennies. En 2003, constatant que le terrorisme évoluait à la fois vers une potentielle

---

5. Données portant sur les catastrophes naturelles.

---

dimension extrême (nucléaire, biologique ou chimique) et vers une dimension plus « artisanale » et diffuse, comme les agressions armées dans les villes, nous avons proposé à la FFSA de faire évoluer GAREAT. Il y avait en effet intérêt à étendre le dispositif à toutes les branches, y compris les assurances de personnes, et à tous les types de terrorisme.

Le deuxième axe de réflexion réassurance avait été d'intégrer dans la réflexion tous les risques majeurs, soit, étendre la recherche à la FFSA <sup>6</sup> à l'ensemble des périls en France : nous avons ainsi proposé de créer un groupe de travail pour développer une cartographie des risques en France. Ce groupe assureurs/réassureurs sur les risques majeurs potentiels en France a utilisé les données de marché et celles de l'ACPR <sup>7</sup>, seule à pouvoir agréger les données des expositions des assureurs. En fait, le projet n'a pas été poursuivi, la FFSA étant plus focalisée sur les sujets d'actualité et ce domaine n'étant pas prioritaire pour les assureurs. Nous avons repris le travail au niveau de la réassurance, ce qui fut un des moteurs de la création, en 2005, de l'Association des Professionnels de la Réassurance en France (APREF), qui visait à identifier tous les sujets de marché, y compris ceux de long terme.

Il y eut par ailleurs d'autres publications, en particulier de l'OCDE, qui a beaucoup travaillé la question des

---

6. Fédération française des sociétés d'assurance.

7. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

---

risques publics, de la prévention et du financement des catastrophes <sup>8</sup>. Désormais, le sujet des risques publics est pris à bras le corps au niveau international et il y a de nombreuses contributions académiques et d'institutions. Ce n'est donc pas en France le concept qui fait défaut, mais la volonté politique ou la capacité d'acter un certain nombre d'évolutions administratives.

L'APREF a, de son côté, développé un certain nombre d'idées, en particulier celle d'une cartographie des risques en France et celle, d'une vision globale incluant un *risk manager* France et un conseil des risques national; celle, enfin, de prévenir, de limiter, et de mutualiser les risques futurs. L'idée d'un *country risk officer* qui jouerait le rôle du *risk manager* qu'on connaît dans les grandes entreprises vise à établir une fonction centrale permettant d'avoir une influence au sein de l'État. On a constaté dans la période 2010-2015, en échangeant avec certains interlocuteurs habituels, tels l'ACPR, Bercy et la Cour des comptes, qu'il y a un intérêt pour le concept, mais en général pas de mandat, ou pas de temps.

En 2018, un contact eut aussi lieu avec France Stratégie (ancien Commissariat au Plan, reconstitué avec François Bayrou), à l'époque l'instance élevée sur les sujets de long-terme. Les notions de *country risk manager*, de cartographie de risques, de segmentation de l'approche des risques dans les différentes administrations, auraient

---

8. Cf. les nombreuses publications de l'OCDE concernant le management des risques publics, le financement et la prévention des catastrophes.

---

pu être de son ressort, mais leur mandat est sur demande politique. Est-ce que le commissariat au Plan nouvelle formule pourra se saisir de ces sujets ? En tout cas la crise sanitaire a changé la donne et pourrait aider.

Au milieu des années 2000, nous avons plaidé par exemple pour une refondation totale des solutions de marché en France (ensemble assurantiel des protections, des gestions spécialisées, des régimes, etc.), qui est un domaine touffu, complexe et statique, où la tendance est de conserver des acquis historiques plus qu'une dynamique sur des questions stratégiques. Les échos avaient été limités, ces idées étant à mettre en œuvre sur le temps long.

La troisième date est l'incendie de Notre-Dame. C'est d'ailleurs dans ce contexte que l'ADRI-MAP a été fondée, en lien avec nos expériences depuis 25 ans à la FFA. Ce fut un choc civilisationnel, patrimonial et culturel. Après ce drame, on n'avait guère parlé que de sauvetage, de financement, de reconstruction, d'embellissement... Il nous a semblé qu'on avait occulté d'autres thèmes, comme la protection et la gestion des risques, les responsabilités... Les responsabilités se croisant dans tous les sens, il est probable qu'il n'y ait ni affaire d'État, ni commission parlementaire, ni journalisme d'investigation... Une instruction judiciaire a bien été ouverte mais il semble y avoir un manque de preuves matérielles, un système de gestion opaque et un écheveau complexe de responsabilités.

Nous ne cherchons pas en l'occurrence à stigmatiser

---

les responsabilités politiques, juridiques ou techniques. Le but de l'Association porte sur les manières de mieux organiser la prévention, la gestion des risques publics ainsi que le financement possible des catastrophes (de préférence *ex ante* et non *ex post* comme en général). Nous avons choisi un format d'association ni politique, ni professionnelle mais neutre, qui rassemble des experts mais aussi des citoyens. Le but n'est pas de polémiquer sur la gestion des risques par l'État, mais de comprendre les structures de gestion des risques publics et de voir comment les améliorer.

La quatrième date est bien entendu l'épidémie qui est mondiale et a débuté en 2020. La gestion de la crise Covid a donné lieu en France à des polémiques et discussions publiques. Compte tenu de son dramatique impact humain et financier, on pourrait imaginer que cela débouche sur des réformes dans la Santé et dans la gestion des risques. Il faut noter que l'État a organisé une gestion de crise sur un mode centralisé et quasiment militaire : le Président a fait office de *chief risk officer* France ; il a créé un conseil de Défense et a eu recours à de nombreuses structures d'experts de la santé. On retrouve ainsi des concepts que nous proposons depuis une dizaine d'années. Cette crise a été gérée à chaud, nous pensons qu'il faudra se préparer à froid pour de futures crises ou catastrophes, imaginer comment gérer la prochaine crise, quels outils utiliser ; quelles structures à créer... À notre modeste niveau de l'ADRIMAP, nous espérons pouvoir participer aux discussions et aider à envisager des solutions.



---

*Je vais maintenant laisser la parole à Patrick Thourot, qui va développer ce que pourrait apporter notre réflexion, en particulier à partir des enseignements de la crise sanitaire actuelle.*

### **Patrick Thourot**

Je vais essayer de faire un point sur l'état de nos travaux pour que vous voyez dans quel sens nous travaillons, afin d'éviter toute ambiguïté. Nous ne sommes pas une officine comme Mediapart tendant à dénoncer je ne sais quelles responsabilités des acteurs publics ! C'est probablement un des problèmes à long terme de l'État en son ensemble que de savoir faire face demain à cette recherche systématique en responsabilité. C'est un des sujets qu'il nous faudra traiter et, si l'on avait un *risk management* d'État efficace, peut-être pourrait-on éviter ces procédures inutiles et humiliantes, issues de la mise en cause de Laurent Fabius en Haute Cour de justice, et qui ont donné de mauvaises habitudes aux citoyens, sans faire progresser la bonne gestion du risque public.

Je voudrais faire quelques remarques pour commencer. D'abord, l'État, comme toutes les entités sociales et industrielles de ce pays, est soumis au développement rapide de l'univers des risques, c'est-à-dire qu'il va lui falloir affronter de plus en plus de risques de gravité et de fréquence croissante. Au moment du sang contaminé, par exemple, le problème des épidémies avait disparu du radar de la Santé Publique, parce que celles-ci semblaient avoir été éradiquées. Or, en réalité, nous les

---

retrouvons avec une période de retour, comme le disent les réassureurs, de 5 ans environ. C'est un point qu'on ignore trop. Bien sûr, ce n'est pas toujours avec des effets aussi graves que la Covid, mais les épisodes épidémiques reviennent régulièrement, sous des délais relativement courts. De même, le délai de retour d'un grand incendie sur un monument historique classé, appartenant à l'État ou à une grande collectivité territoriale, est de l'ordre de 10 ans. Tous les 10 ans, un tel incendie a lieu et c'est en général les charpentes qui brûlent, avec des effets considérables : il a ainsi fallu près de 20 ans pour reconstruire le Parlement de Bretagne à Rennes.

Deuxième élément important : nous sommes face à une demande sociale en forte évolution. En caricaturant beaucoup les choses, nous sommes passés d'un système où la demande sociale était : « *que fait la police ?* », à un système où la demande sociale est : « *plus jamais ça !* » Ce qui est tout à fait différent. Il ne s'agit plus de dire à l'État qu'il a une obligation de moyens, mais bien une obligation de résultats. Il y a, de ce point de vue, un changement en profondeur de l'attitude des citoyens vis-à-vis de la sphère publique. Je vais parler de sphère publique pour ne pas parler d'État, de collectivités territoriales ou autres structures de droit public. Comme vous le savez, les démembrements du service public sont désormais tellement nombreux qu'on n'est plus capable de faire le compte des agences d'État : l'Inspection des Finances a écrit qu'il y avait environ 4 500 agences d'État, et qu'elle n'était pas très sûre du décompte, faute de définition claire de la notion...

---

Troisième caractéristique générale : le risque, désormais, est exprimé dans un contexte de communication multiple. Je ne parlerai pas ici de *fake news*, mais vous voyez bien à quoi je fais allusion. Tout ceci est extrêmement pernicieux pour une gestion sage et rationnelle des risques.

Voilà la toile de fond sur laquelle nous avons essayé, à l'ADRIMAP, d'établir les prolégomènes d'une cartographie des risques auxquels la Puissance publique est exposée. Une véritable cartographie supposerait qu'on dispose de probabilités, de fréquences, etc : nous ne disposons pas d'une information suffisante, nous avons simplement essayé de classer les risques. Nous proposons de considérer que l'État court trois types de risques.

D'abord, des risques régaliens : tempêtes, inondations, les *acts of God*, comme disent les réassureurs anglo-saxons et les *acts of the Devil*, c'est-à-dire les attaques terroristes. Ce sont là des risques qui concernent les actions régaliennes.

La pandémie se situerait plutôt, pour nous, dans une deuxième catégorie de risques, qui concernent l'État en tant qu'industriel au sens large. L'État est en effet un gros industriel, qui produit des biens et des services divers : par exemple, il construit et entretient des infrastructures, il gère un grand nombre de monuments historiques, il est producteur de services dans les forêts, il est gestionnaire de l'hôpital public... En ce sens, il n'est pas seulement responsable d'une politique de santé publique : c'est aussi un industriel. Je ne vais pas y insister, mais il semblerait

---

que les Autorités Régionales de Santé aient eu du mal à faire face à l'allocation des moyens nécessaires de soins des hôpitaux publics, des clinique privées, des laboratoires privés et publics, des médecins libéraux... qui tous participent de la mission de protection de la Santé Publique.

Enfin, troisièmement, et ce point est presque complètement occulté, l'État est bénéficiaire ou victime, des responsabilités qu'il se donne lui-même. L'État, en effet, régule et autorise un grand nombre d'activités : il distribue des permis de construire, autorise la mise sur le marché des médicaments, organise la transfusion sanguine, autorise l'ouverture ou la fermeture des mines, autorise un grand nombre de procédures de certification de médicaments ou de produits alimentaires, etc. Il exerce ces fonctions sous l'égide du principe de précaution. Je ne m'attarderai pas, parce que c'est un sujet extrêmement compliqué, mais très intéressant. Le principe de précaution a probablement initié une forme de culture du risque à l'intérieur de l'État. Il a obligé les autorisateurs à réfléchir à leurs autorisations en termes de risques que l'État se transfère à lui-même. C'est là un point majeur dans la perspective de l'extension de l'univers des risques : autant l'État industriel nucléaire, par exemple, via l'Autorité de sûreté nucléaire, est conscient qu'il agit dans une zone de risques ; autant l'État régalien envisage à peu près (bien qu'il ne l'analyse pas de cette façon) les grandes politiques nationales en termes de risque ; autant, en revanche, il existe un ensemble de risques que l'État se transfère à lui-même et sur lesquels il n'a pas réussi à intérioriser l'idée de risque et les évaluer.

---

Aujourd'hui, les réponses de l'État aux risques ne sont ni incompétentes, ni inadaptées, mais problématiques. L'organisation part systématiquement de la question des moyens : les moyens sont-ils suffisants? Il existe ainsi, entre les mains de chaque préfet, un dossier d'évaluation des risques du département qui est souvent établi par les services de la protection civile et qui a pour objet de savoir si l'on dispose, par exemple, de suffisamment de pompiers ou s'il faudra faire appel au département voisin en cas d'incendie ou de catastrophe majeur. Cette démarche est pertinente, mais on raisonne ici en termes de moyens et non en termes prospectifs. Sur les incendies de forêt, par exemple, on se demande si on aura les moyens de faire face. D'autre part, l'organisation de ces plans est conforme à l'organisation de l'État en général : elle fonctionne en silos, c'est-à-dire que chaque département ministériel regarde le risque à sa fenêtre, avec plus ou moins d'efficacité.

Il y a des gens dont le risque ou la menace est le métier, comme les militaires, mais aussi les financiers, qui sont probablement les seuls à avoir tiré sérieusement les leçons de la crise de 2008-2012. Christine Lagarde, par exemple, a suivi cette année les traces de Mario Draghi pour empêcher l'économie de s'effondrer, ce qui prouve qu'un retour d'expérience avait été soigneusement mis en place après la crise de 2008. Néanmoins, nous avons une organisation qui fonctionne en silos, ce qui limite toute cartographie globale de l'exposition aux risques. Cette absence de cartographie globale a pour conséquence d'empêcher la hiérarchisation des risques encourus

---

par l'État. Or c'est là le point fondamental, justement souligné par M. Silicani dans les travaux du Conseil d'État et par la Cour des comptes. Tout est mis sur le même plan. Au risque de vous choquer, je n'ose évaluer combien coûte en indisponibilité des forces de l'ordre le fait d'être passé, en trente ans, d'environ 9 000 morts à 2 500 morts sur la route. C'est considérable et le résultat est disproportionné par rapport aux moyens en personnels et en matériels qui ont été consacrés à cet objectif. Par rapport au coût des installations de réanimation dans les hôpitaux, c'est probablement 20 fois plus coûteux : or l'« économie » de décès, au terme du processus de 30 ans est 6 500, à comparer aux statistiques actuelles de décès du coronavirus dans les hôpitaux... Vous voyez qu'il y a des raisonnements qui pourraient être validés, si nous disposions d'une cartographie globale des risques, au regard des priorités à donner à l'action de l'État. Peut-être vaudrait-il mieux alors employer les forces de l'ordre à lutter contre la drogue, qui tue environ 20 000 personnes par an, en particulier dans les catégories des jeunes, susceptibles de contribuer au PIB des années à venir. Donc, un problème majeur de la gestion du risque public est que l'absence de consolidation de l'information et de cartographie empêche la hiérarchisation des risques et une orientation de l'action publique, fondée sur l'analyse des risques et leur coût potentiel.

Si nous avons une vision prospective, nous serions également plus efficaces et moins inquiets. La prévision, la prévention et le principe de précaution (que je soutiens personnellement) nous permettraient de mener des

---

politiques publiques de gestion des risques plus efficaces que de gérer les catastrophes lorsqu'elles surviennent. Malheureusement, l'organisation actuelle n'est pas prête à prévoir, mesurer, prévenir ou appliquer une logique de précaution. Or c'est indispensable si l'on veut commencer à passer de la réponse au « *que fait la police?* » à celle de « *plus jamais ça!* ». Nous devons avoir de meilleures prévisions et, pour cela, il faut une meilleure planification *ex ante*. Enfin – et ici c'est l'assureur/réassureur qui parle – il me semble que l'État n'a pas une idée précise de ce qu'est la fin ultime du *risk management*, souvent résumée dans la formule des « 4T » : on tolère le risque, ou on le tempère, ou on le transfère, ou éventuellement on l'élimine. En ce qui concerne le recours aux assurances pour le transfert des risques, nous savons tous que l'État était son propre assureur... La Cour des comptes dit qu'en réalité, cette décision aurait été prise par le groupe parlementaire majoritaire de la Chambre des députés en 1889, sans légiférer : ce n'est donc pas un principe constitutionnel! La justification qu'en avait donné les parlementaires de l'époque était : « *en cas de sinistre, l'État tirera moins de recettes des assureurs qu'il n'aura versé de primes au cours du temps...* » Ce qui est une vision courte de la notion même d'assurance, à savoir que l'assurance doit payer plus de sinistres qu'elle ne reçoit de primes et qu'elle se doit donc d'être déficitaire. Mais peut-être faut-il en effet ne pas transférer de risques aux assureurs? Ou peut-être faut-il au contraire le faire? Mais pour le savoir, il faudrait d'abord déterminer quels risques sont considérés comme majeurs, quels sont ceux qui sont

---

assurables sur le marché et quel est le coût-avantage de les transférer ou non sur le marché...

Que souhaitons-nous faire à travers l'ADRI-MAP ?

Premièrement, nous voulons solliciter toutes les bonnes volontés et expertises qui pourront apporter des éléments de cartographie des risques et des informations, sur des risques divers et, par essence, complexes. Deuxièmement, nous voulons soutenir l'idée qu'il faut centraliser, à tout le moins, la vision des risques et les choix stratégiques sur les risques de la Puissance Publique. Certes, il est évident que, pour l'organisation sur le terrain, les préfets joueront le rôle de *chief risk officers* dans leurs départements respectifs. Mais cela suppose que l'on ait une vision globale de la prévention, car les préfets ne pourront jamais que mettre à disposition des moyens ou avertir sur l'insuffisance des moyens. Et enfin, nous souhaitons aider à développer une culture du risque à l'intérieur de la sphère publique. Pour créer une culture du risque public, il y a une seule chose à faire : enseigner le *risk management* dans les grandes institutions de formation de la Fonction Publique, ce qui devrait permettre d'accroître la sensibilisation à la prévention des risques.

C'est ma conclusion : je crois qu'il faut développer la connaissance et la compétence en matière de risques de ceux qui vont prendre des décisions pour le compte de l'État dans les années qui viennent.



---

# Questions dans la salle

**Philippe Trainar**<sup>9</sup> : *J'avais une question complémentaire à ce qu'a dit Patrick Thourot. On voit dans l'administration une chose qui peut surprendre par comparaison avec l'entreprise privée : lorsqu'on descend les échelons de l'administration, le concept de risque n'est plus présent, et l'on ne trouve plus personne qui se sente en charge de la gestion des risques. Par exemple, dans l'institution d'éducation que j'ai suivie, quand s'est posée la question : «qu'est-ce qu'on fait en mars et qu'est-ce qu'on fait en septembre face à la propagation du virus?», la réponse a été : «nous n'avons pas d'instructions du cabinet ministériel». Bien évidemment, on s'attendrait, dans un risk management normal, à ce que chacun dise : «voilà ce que nous faisons à notre propre niveau». Je pense qu'il y a là un problème, avec une culture du risque qui est conçue comme extrêmement élitiste. Au fond, elle ne met en jeu que la responsabilité de quelques personnes : le préfet, le directeur de l'administration centrale et,*

---

9. Professeur titulaire de la chaire assurance au CNAM et directeur de la fondation SCOR pour la science.

---

éventuellement, le ministre auquel on va attribuer d'ailleurs des responsabilités absolument incroyables (comme en témoignent les descentes des juges dans la maison chez Olivier Véran). Et, d'un autre côté, il existe aux échelons inférieurs toute une nébuleuse qui ne voit pas bien ce qu'est la gestion des risques et qui a un côté un peu suiviste. Vous avez dit qu'il faut une cartographie des risques, qu'il faut centraliser la vision stratégique et créer une culture des risques. Mais est-ce qu'il ne faudrait pas surtout mettre en place des responsabilités à tous les niveaux, y compris à la base, en matière de gestion des risques ?

**Patrick Thourot :** Oui, sûrement. Le problème de fond est que, faute de culture du risque, il n'y a pas de gens qui se sentent investis de la fonction de *risk manager*. La théorie, dans le domaine de l'*entreprise risk management*, est toujours fondée sur l'idée qu'il y a un *risk owner*, quelqu'un qui en est responsable. Or, du côté de la Puissance publique, il existe une forme d'organisation en silos et une multiplication des instances d'expertise qui engendre des divergences, des conflits et empêche qu'on identifie un *risk owner*, quelqu'un qui serait le responsable de la gestion d'un ou des risques. En outre, l'État a une propension à limiter le problème des risques à la gestion des crises : c'est ce que j'appelle les « plans Rantanplan » multiples, souvent contradictoire, en tout cas élaborés sans concertation entre les divers acteurs. La crise Covid en fait la démonstration : il existe de multiples plans d'urgence et des structures d'expertise en compétition entre elles. Cela ne permet pas de déter-

---

miner quels sont les risques auxquels nous sommes exposés, leur probabilité, leur fréquence et leur gravité potentielle et, à partir de là, de préciser qui les gère, de sorte à décliner ensuite les moyens nécessaires, et, en effet à ce stade, des plans de continuité d'activité et de gestion de crise. On commence toujours par les moyens. Si l'on considère que le changement climatique va accroître la fréquence et la gravité des inondations, on va prévoir des moyens d'expertise des sinistres, puis on indemniser les victimes. Je n'ai pas dit dans mon exposé que l'un des travers de l'État était de considérer qu'une fois la procédure d'indemnisation public-privé mise en place, où le privé est mis à forte contribution, tout est réglé... Or je pense que la demande publique n'est plus celle-là désormais. La demande publique n'est plus d'exiger une indemnisation, mais de progresser vers l'objectif de « *plus jamais ça!* ». Il ne s'agit plus simplement, par exemple, d'indemniser les gens dont l'émeute a cassé des vitrines sur l'itinéraire d'une manifestation. Pour indemniser, pas de problème : les polices d'assurance prévoient désormais ce facteur de risque. Donc, les gens sont indemnisés et l'État estime avoir fait son devoir. Il applique toujours cette logique. Les pompiers étaient en nombre et en qualification suffisants pour éteindre l'incendie de Notre-Dame. Le FGTI est disponible pour indemniser les victimes et les ayants droit de victimes du terrorisme de Nice ou du Bataclan. La Puissance publique estime avoir bien joué son rôle. Or je pense que cette attitude est de nature, d'abord, à démobiliser l'État ; ensuite, à démultiplier les fonds d'indemnisation : on palliera l'insuffisance des finances publiques avec

---

des systèmes publics-privés. Et surtout, cela ne répond pas à la demande sociale actuelle, qui est de dire : « *nous ne vous demandons pas de nous indemniser, mais de faire que le sinistre n'arrive pas, ou au moins de prouver que vous avez pris toutes les dispositions pour qu'il n'arrive pas* ». C'est le principe de précaution.

**Jérôme Koumba**<sup>10</sup> : *Je ne comprends pas pourquoi l'État ne peut pas appliquer à lui-même ce qu'il exige pour les entreprises. Dans le cas des entreprises, on exige qu'elles mettent en place des documents uniques pour la maîtrise des risques professionnels, santé et sécurité. Cette démarche de document unique est une démarche qui me semble identique avec ce que vous souhaitez concernant la cartographie des risques. Une fois qu'on a établi tous ces documents, on déroule la méthode. Alors, pourquoi l'État n'a-t-il pas ce concept qu'il impose aux entreprises? Et deuxièmement, souvent lorsqu'on parle de ces questions, on met en avant un problème de volonté. À ceci j'ajouterais qu'il faudrait aussi mettre en avant la question du courage : quand on a de la volonté, on a de belles intentions, mais quand arrive le moment de sauter le pas, on s'arrête... Que pensez-vous du besoin de courage pour qu'on puisse aller de l'avant?*

**François Vilnet** : Merci de poser cette question, parce que je pense que c'est une question fondamentale. Il y a, d'une part, une asymétrie d'information entre l'État

---

10. Directeur général d'un Cabinet de conseil en management qui regroupe la qualité, la sécurité et la santé au travail.

---

et les citoyens, mais surtout, d'autre part, il existe une asymétrie de régulations. Et c'est cela qui ne va pas : c'est pour cette raison que la société se fragmente et que nous avons de multiples problèmes ! C'est parce que l'État s'exonère de toutes les règles qu'il impose aux autres. Or, sur la gestion des risques, c'est d'autant plus fondamental qu'il s'agit d'un domaine régalien : c'est là où l'on attend l'État, ce n'est pas dans la gestion au jour le jour de telle petite entreprise ou administration publique. Or, sur ce point, il n'y a pas de réponse parce qu'il faudrait un État imaginaire, un État stratège. Le cas de l'épidémie actuelle en est un bon exemple : vous pourrez voir les documents sur le site de l'APREF<sup>11</sup> sur la cartographie des risques que nous avons sur une épidémie centenaire, une estimation d'environ 100 milliards d'euros, uniquement pour les victimes et les dépenses induites, hors confinement qu'on n'avait pas imaginé à l'époque ! Cela veut dire que chaque nouvelle crise oblige à repenser toutes les autres. C'est pour cette raison que nous pensons qu'il faut une vision prospective et non pas uniquement rétrospective des risques. Une question centrale est l'asymétrie entre les règles que l'État édicte et les règles qu'il s'impose, ce qui est manifeste dans certaines études de la Cour des comptes : intellectuellement, ils sont entièrement d'accord sur le fait que l'État prend des risques parfois non quantifiés, qu'il n'y a pas de gestion centralisée, qu'il manque une vision prospective des risques, avec une structure pas

---

11. <https://www.apref.org/>

---

réellement en adéquation avec l'administration, mais leur pouvoir est de conseiller, pas d'édicter.

**Nicolas Arpagian**<sup>12</sup> : *Vous avez évoqué des étapes historiques que vous avez ressenties comme autant de ruptures : vous avez parlé du 11 septembre 2001 et de Notre-Dame. Je ne connais pas du tout le monde de l'assurance et de la réassurance, mais ce que j'en avais compris c'est que, face au risque, on mettait une garantie financière qui était proportionnée à ce qu'on voulait indemniser ou réparer dans le préjudice subi. Concernant l'État, est-ce que la séquence de la Covid n'a pas rompu un dogme sur ce point : celui du budget et de la dette ? L'État, jusqu'ici, avait une limite financière qui était sa capacité d'endettement. Là, on va passer en quelques mois d'une dette d'à peu près 100 % du PIB à 120 %. Et ce qui était avant présenté comme un signal d'effolement devient un élément rassurant : on nous explique ainsi que les Italiens sont à 160 % et que l'Italie éternelle est toujours là... Ce qui constituait le modèle des assureurs et des réassureurs était qu'il fallait mettre des garanties financières en face. Or, est-ce que la France n'est pas en train d'entrer dans une nouvelle ère, où la question de la garantie financière ne se pose, de facto, plus parce que nous n'avons plus ce plafond ? Dès lors que nous sommes en train quasiment d'assumer qu'une dette ne se rembourse plus, la limitation intellectuelle du monde financier n'a-t-elle cédé ? Surtout si la crise*

---

12. Directeur de la Stratégie d'Orange Cyberdéfense et membre du Conseil d'orientation de l'Institut Diderot

---

*doit perdurer et qu'on résout le problème du risque en disant que la collectivité le paiera (par la prolongation du chômage partiel par exemple). Autrement dit, est-ce que, sur ce qui était la limite conceptuelle des assureurs et des réassureurs, c'est-à-dire le fait qu'à partir d'un moment je n'ai plus de ressources et donc plus de garantie, l'État n'est pas en train de gommer ou de reporter cette frontière financière de telle manière que c'est désormais un horizon qui recule au fur et à mesure qu'on avance?*

**François Vilnet :** Je crois que vous avez complètement raison. En 2006, après la tempête Xynthia, qui fut aussi un grand choc en France, il était question de mettre en place un Plan Dignes. Mais il n'a jamais été vraiment mis en place car très vite on s'est rendu compte qu'on n'en avait pas les moyens... Sur les conséquences de la Covid, si l'on peut dire, toutes les digues ont sauté : les digues de la dépense, de l'endettement, de la gestion ordinaire des risques, des décisions difficiles à reporter, etc. Mais en même temps, il me semble que la situation n'a jamais été aussi propice pour un changement de mentalité au sein de l'État, avec l'effervescence dans les cercles administratifs et politiques sur cette question majeure de santé mais plus généralement des risques. La réintroduction du Commissariat au Plan en est un exemple, car il aura plus de pouvoir et de visibilité que France Stratégie. Il me semble que plus jamais la vision des risques publics ne sera la même, sur le plan du financement, de l'attitude de l'État, de la mobilisation des ressources, pour éviter une hécatombe.

---

**Philippe Marini**<sup>13</sup> : *Je resterais volontiers sur le même thème. Il a été rappelé le principe fondateur en matière de finance publique : l'État est son propre assureur, parce que l'État est le seul agent économique qui a le privilège de lever l'impôt sur son territoire. Ceci assoit sa crédibilité et crée même tout simplement cette crédibilité vis-à-vis de ses créanciers. Et ainsi, ce qu'on n'est pas en mesure de régler par les ressources récurrentes d'exploitation, on se le procure sur les marchés financiers par le moyen des différentes formes d'emprunts, dans lesquelles nous sommes orfèvres. L'Agence France Trésor est effectivement l'un des intervenants les plus habiles de l'ensemble des marchés de la dette publique. Mais je voudrais vous demander une chose à partir de là : est-ce qu'il est possible de se retourner, par exemple, sur les 10 dernières années et de construire un modèle d'un État qui s'assure ? C'est-à-dire de calculer par rapport aux risques qui se sont effectivement manifestés, le système financier qu'il aurait fallu mettre en œuvre, les niveaux de primes qu'il aurait fallu budgéter et regarder comment les principales grandeurs du budget de l'État auraient été modifiées ? Est-ce que ces budgets auraient été profondément modifiés par l'abolition du principe traditionnel, gravé dans le marbre, « l'État est son propre assureur » ?*

**Patrick Thourot** : Je crois avoir dit que ce principe n'était malheureusement pas un grand principe de droit et qu'il n'est pas gravé dans le marbre : il ne résulte d'aucun

---

13. Président du Collège de gérance de Gimar & Co.



---

texte, sinon d'une vague résolution de la Chambre des députés en 1889! D'ailleurs, une partie importante de la sphère publique s'assure déjà : en particulier les collectivités territoriales, les hôpitaux, etc. Donc l'idée selon laquelle ce principe de l'État comme étant son propre assureur est intangible est contestable. Cela dit, je ne pense absolument pas que l'État devrait renoncer à ce principe, en aucune façon. Je pense, par contre, que si l'État avait une forte culture du risque, il pourrait se poser la question que se pose n'importe quel *risk manager* dans une entreprise, à savoir se demander si on néglige le risque parce qu'il est trop petit, si on le manage par nos propres moyens, ou si on le transfère, mais seulement après avoir répondu aux deux questions précédentes. Et puis, dernière possibilité, on peut dire qu'il faut mettre fin à ce risque parce qu'il est excessif. J'ai bien entendu tous les arguments qui nous conduisent sur la voie des pays en faillite, tels qu'on les voyait dans les années 1980 : il n'y a plus de budget; il n'y a plus de limite à l'endettement... J'ai même entendu un grand économiste français, proche du pouvoir, expliquer que la dette pouvait être perpétuelle et qu'elle ne se remboursait jamais! Ce sont des raisonnements dangereux qui mènent régulièrement à la faillite!

**François Vilnet :** Je crois qu'avant la Covid, en cas d'assurance des risques publics sur la dernière décennie, il y aurait eu peu d'impact sur les budgets, car il y a eu peu de variation dans l'exposition aux risques de l'État, cela aurait eu probablement un effet marginal, mais le calcul serait intéressant. Après la Covid, on peut effectivement

---

se poser la question : est-ce qu'il y aurait eu en cas d'assurance des risques publics des protections adéquates ? est-ce que le capital des assureurs aurait été en jeu, est-ce qu'il y aurait eu trop de pertes dans le secteur privé ? C'est possible, en fonction de la quote-part des risques transférés, dont le privé ne peut assumer qu'une partie.

Un des outils du *risk management* des entreprises que nous avons évoqué, c'est la captive : une captive d'assurance est en général une société d'assurance, propriété exclusive d'un groupe industriel ou de services qui apporte le capital, les moyens humains et les ressources. Elle ne gère en général que les risques propres de l'entreprise et son rôle est d'évaluer (à travers une cartographie des risques), de prévenir, de gérer les risques internes, parfois de les tarifier en fonction de leur analyse, puis d'en transférer une partie. La captive a ainsi le grand intérêt de mieux connaître et de gérer des risques dans l'entreprise sur le plan assurance ; c'est-à-dire comment limiter, transférer ou les conserver, en clair optimiser les risques et leur coût. Ce que nous avons proposé au début des années 2000 était d'avoir une captive de marché, c'est-à-dire en fait une captive d'assurance de l'État et de l'ensemble des risques publics. Ce qui aurait pu être un outil de sensibilisation et de connaissance du patrimoine de l'État, car celui-ci est difficile à évaluer, en particulier le patrimoine historique (Versailles, Louvre, Notre-Dame...) et un outil de gestion. Commençons donc par connaître l'ensemble de ce patrimoine et imaginons une captive de marché. Le principe de la captive, c'est de payer des primes conventionnelles proportionnées

---

aux risques conservés, avec une partie transférable à l'assurance par efficacité administrative ou économique. L'État étant par principe le réassureur de dernier ressort, il garderait la partie extrême des risques de pointe car il est seul à pouvoir lever des impôts, les autres agents économiques étant bien incapables de prendre des risques macroéconomiques du niveau de la Covid, qu'il faut ensuite répartir dans le temps par la dette.

**Didier Cultiaux**<sup>14</sup> : *Je vais intervenir sur deux sujets différents. D'abord, en tant que préfet de région, qui a été aussi préfet et sous-préfet et a eu les mains dans le cambouis, je voudrais tout de même vous rappeler que crise, krisis en grec, implique la décision. Et dans ce cadre, les plans, ces fameux «plans Rantanplan» dont vous parliez avec une certaine ironie, sont utiles. Lorsque mon prédécesseur, préfet en Seine-et-Marne, se retrouve avec 53 morts à la gare de Melun, il est bien content de trouver des plans, et surtout des plans à jour. L'un des premiers problèmes à régler, c'est celui de la mise à jour des plans. Quand je suis arrivé dans mes différents postes, la première chose que j'ai faite, c'était de faire mettre des plans à jour. Car, lorsque vous n'avez plus les adresses personnelles et les numéros des fonctionnaires et que vous rencontrez une difficulté, c'est un peu gênant ! Je pourrais prendre l'affaire de la catastrophe du mont Saint-Odile : lorsque j'étais sous-préfet à Sélestat, j'avais repéré, avec les gendarmes, les maisons qui étaient occupées toute l'année et celles qui ne l'étaient pas. Dans*

---

14. Préfet de région honoraire, ancien conseiller maître à la Cour des comptes.

---

les deux ans qui ont suivi, ces listes n'ont pas été tenues à jour. Résultat : on a mis 5 heures à retrouver un avion... Tout cela pour vous rappeler qu'en matière de crise, il ne faut pas négliger l'existant et la réalité concrète du terrain.

Par ailleurs, vous avez abordé –à raison – la dimension conceptuelle du problème, qui est passionnante. Mais cette fois, c'est à titre de conseiller maître de la Cour des comptes que je voudrais rappeler quelque chose... La Cour des comptes est d'abord une instance de contrôle et mon défunt camarade et ami, Philippe Seguin, a voulu qu'elle devienne aussi une instance d'évaluation. Elle l'est désormais, puisqu'elle réserve 20 % de ses disponibilités à l'évaluation au service des assemblés parlementaires. C'est d'ailleurs un point qui pourrait être sujet à débat : Philippe Séguin s'est battu pour cela parce qu'il souhaitait éviter que nous tombions dans les travers du Congrès américain, qui dispose de ses propres moyens d'évaluation. Il voulait que la Cour de comptes eût ces moyens pour éviter que le Parlement ait ses propres moyens d'évaluation, ce qui est, je pense, un vrai sujet de méditation dans une démocratie... Mais en tous les cas, la Cour des comptes n'est pas une instance de décision. Et sur ce point, j'aimerais que vous précisiez un peu vos analyses, de manière concrète. Vous avez évoqué la combinaison d'un conseil des risques et un travail avec France Stratégie, pour déterminer comment agir. Sans oublier, tout de même, un partenaire important que vous avez omis et qui est le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), qui a

---

*son rôle à jouer non seulement en temps de tensions ou de guerre, mais aussi en temps de paix! Donc je souhaiterais que vous abordiez un peu plus concrètement ce problème de la cartographie globale des risques et surtout de l'organisation des instances pour prendre des décisions?*

**François Vilnet :** En effet, je n'ai pas mentionné le SGDSN parce qu'on ne peut pas mentionner tous les organismes en charge des risques. Dans le cadre d'une cartographie des risques France, ce fut l'un des premiers organismes que l'APREF est allée consulter. Comme tous les organismes d'État, il était preneur d'informations et intéressé par tous les documents et projets qu'on pouvait lui fournir. Par contre, je ne pense pas qu'il ait un rôle majeur dans la définition des risques globaux, à part sur la Défense ou sur la sécurité intérieure. Par ailleurs, j'y insiste, notre vision n'est pas que l'État soit inconscient des risques; c'est qu'il existe trop d'agences différenciées, spécialisées, qui fonctionnent en silo. À partir du moment où ces agences sont fédérées sous une autorité qui relève soit du Président, soit du Premier ministre comme c'est le cas de France Stratégie, on commence à respirer : on commence à avoir un accès aux décideurs pour les risques globaux.

**Didier Cultaux :** *Mais il ne s'agit pas de respirer! Il s'agit de passer du concept à l'opérationnel et de nous expliquer concrètement quel type de conseil des risques vous envisagez, avec qui et pourquoi faire?*

---

**François Vilnet** : Notre idée n'est pas uniquement de centraliser la gestion des risques publics. C'est aussi en parallèle de la décentraliser au maximum et de la segmenter au niveau opérationnel. Nous souhaiterions qu'il y ait une personne responsable, au niveau de l'État, et à chaque niveau opérationnel. La Covid a complètement changé les esprits sur ce point, on se dirige vers une vision plus globale : elle est encore parfois erratique, mais au moins elle existe. Nous sommes très intéressés par le fait que toutes les instances publiques se soient mobilisées et ont essayé de se coordonner et de mettre en place des ressources, mais, comme le disait Patrick Thourot, si l'État est un industriel des hôpitaux, on ne peut pas dire que la gestion des hôpitaux ait été exemplaire en France ! Il y a des choses à améliorer, à la fois sur le plan industriel, gestion des risques, coordination et planification. Au niveau des instances possibles comme un Conseil des Risques et sa composition : nous restons effectivement au niveau conceptuel, car ce n'est pas de notre ressort.

**Philippe Trainar**<sup>15</sup> : *Comme j'ai eu l'opportunité de faire l'expérience de la gestion des risques tant dans l'administration que dans l'entreprise privée, j'ai le sentiment qu'il faut clarifier les choses. Il est certain que dire qu'il n'y a pas du tout de gestion du risque dans l'État serait dire une bêtise. Mais la vraie question, c'est la gestion des risques : dans ce cas-là, on parle de quelque chose d'englobant, qui a une vocation holistique*

---

15. Professeur titulaire de la chaire assurance au CNAM et directeur de la fondation SCOR pour la science.

---

au sens où il s'agit d'embrasser la totalité des risques. C'est ça qui est très important et qu'on ne voit pas très bien au sein de l'État. Or il y a des raisons qui expliquent qu'on ne la voit pas au sein de l'État : c'est que cette gestion implique une dimension politique qui peut être extrêmement difficile à gérer et que vous ne rencontrez pas dans l'entreprise privée. Il me semble que c'est ce qui fait toute la difficulté, et la différence forte entre la gestion d'une entreprise et le gouvernement de l'État. Il existe, par ailleurs, une deuxième dimension très difficile à prendre en compte : c'est qu'il n'y a pas une conscience du risque intra-administratif, alors qu'il y a une conscience nette du risque extra-administratif, c'est-à-dire à la fois de ce qui se passe dans la société et de la responsabilité du politique par rapport à ce qui se passe dans la société. Mais, par exemple, le risque de mise en cause de la responsabilité d'un contrôleur d'assurance, jusqu'à quel point est-il pris en compte ? A-t-on mis de l'argent pour cela ? Monsieur a parlé de la dette. Il se trouve que l'explosion de la dette, aujourd'hui, pose une véritable question en matière de risques, qui a une dimension macroéconomique, mais aussi, disons, une dimension d'État. Si, par malheur, les marchés se retournent et que l'État français ne peut plus se financer à des taux en deçà de 5-10 %, je ne sais vraiment pas comment il fera. Or ce sont ces divers éléments qu'il s'agit de prendre en compte. Il y a une véritable révolution culturelle à opérer dans la gestion des risques, dans l'entreprise privée comme dans l'État. Il ne faut pas penser que l'État, tout simplement parce qu'il s'occupe des risques auxquels sont exposés les citoyens, est naturellement

---

*dans la gestion des risques : il y a bien d'autres éléments à prendre en compte, comme précisément les risques intra-administratifs, les risques auxquels l'État s'expose lui-même en tentant d'intervenir, etc. : si on perd de vue cette vision globale, on risque assurément de passer à côté du problème.*

**Xavier Emmanuelli**<sup>16</sup> : *J'aimerais apporter ma pierre au débat en revenant plus en détail sur la gestion de l'épidémie actuelle. J'ai connu dans ma vie plus de cinq épidémies. D'abord, celle de la poliomyélite en Europe, dans les années 1950, où il a fallu beaucoup lutter et innover contre la paralysie respiratoire qui était liée à la maladie, d'abord en faisant respirer les enfants avec des ballons, puis avec le respirateur inventé par Engström en 1954, ce qu'on appelait le « poumon d'acier » ; avant que nous ne découvrions en 1954 un vaccin qui nous a permis de faire de la prévention et de presque éradiquer la polio. Ensuite, quand j'étais au Bangladesh en 1972, l'épidémie de variole, qui apparaissait encore dans certains pays comme une fatalité jusqu'à ce qu'elle ne soit totalement éradiquée par la vaccination en 1976. Puis l'épidémie de choléra que j'ai eu à affronter dans les camps de réfugiés, à Goma, et enfin l'épidémie VIH-Sida, évidemment, à laquelle on ne comprenait littéralement rien à l'époque. Je rappelle tout ceci pour souligner d'abord que la situation actuelle, aussi folle*

---

16. Médecin, ancien Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Action humanitaire d'urgence, fondateur du SAMU social de la ville de Paris et ancien président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées



---

qu'elle paraisse, s'inscrit dans une longue histoire de lutte et de tâtonnements contre les épidémies. D'ailleurs, l'une des personnes aux manettes lors de l'épidémie VIH-Sida, c'était un épidémiologiste et immunologiste de renom : Jean-François Delfraissy, le même qui pilote aujourd'hui le conseil scientifique... Le parallèle entre le VIH-Sida et la Covid est d'ailleurs intéressant. Sur certains points, ce sont des épidémies très différentes. Dans le cas du Sida, il s'agit d'une épidémie « transmissible » : il faut accomplir certains gestes (échange de seringues, actes sexuels, transfusion) pour le transmettre. Tandis que la Covid est une épidémie infectieuse, ce qui est très différent. Mais il y a deux points communs importants, malgré tout : c'est, d'abord, qu'on ne connaît pas le virus et son fonctionnement. Il y a manifestement des variantes importantes dans le cas de la Covid. C'est un virus Janus, qui a une face bénigne et une face maligne, et qui semble vite évoluer. Résultat, à mon avis, il n'y aura pas de vaccin efficace à long terme. Ça, c'est l'autre point qui est commun avec le Sida : il faut que nous revisitions le modèle pasteurien à cette occasion. On le sait pour le Sida : on a su le stabiliser, il est devenu une maladie chronique grâce aux médicaments qu'on a pu développer. On est arrivé à lutter contre lui avec efficacité sans attendre de vaccin. On n'en est certes pas là avec la Covid, mais on commence déjà à mieux interpréter le virus et mieux le traiter, notamment ses formes graves. Il ne faut pas attendre le vaccin miracle car il n'arrivera pas. On est trop centré sur une vision pasteurienne.

---

*Il me semble surtout que l'un des grands enjeux, dans cette crise où nous marchons en apprenant, c'est de bien gérer la communication face à une telle catastrophe. Patrick Lagadec<sup>17</sup> y a beaucoup insisté : une crise comme celle-ci évolue perpétuellement, nous sommes plongés dans l'incertitude, et la situation tend à partir dans tous les sens. En matière de communication, dans un cas comme celui-ci, il faut donc une centralisation et une maîtrise totale de l'information : il faut une seule personne référente de la crise pour éviter de paniquer les gens. Une seule personne doit contrôler l'information : c'est sans doute totalitaire, contraire à ce qu'on préconise souvent, mais la gestion de crise n'est pas démocratique. Dans le cas contraire, vous paniquez les gens avec des informations qui vont dans toutes les directions et ne donnent aucun cap. Or, dans le cas présent, il me semble que le politique n'a pas du tout su chevaucher la crise. Le cas des masques est exemplaire : on a préféré dire qu'ils ne servaient à rien plutôt que de reconnaître qu'on était en rupture parce qu'on n'avait pas su gérer les stocks. De manière plus générale, on n'a pas été capable d'admettre que nous n'avions pas su voir venir la crise car toutes nos structures (sociales, sanitaires, etc.) étaient faites pour un monde stable. On clamait que l'hôpital devait être géré à flux tendu comme une entreprise... C'est une stupidité ! Bien sûr, il faut gérer l'argent public et le personnel. Mais les maladies évoluent de manière relativement imprévisible et viennent faire éclater nos certitudes : si on gère les hôpitaux en flux tendu, on se retrouve vite*

---

17. Voir par ex. *La gestion des crises*, McGraw, 1991

---

dépassé. On n'a donc pas compris que l'on n'était pas prêts : pour les tests, pour les masques, etc. Mais le pire n'est pas là : le vrai problème, c'est le mensonge. C'est de ne pas vouloir reconnaître que l'on ne sait pas, que l'on n'était pas prêt, et de mentir plutôt que de demander humblement aux gens de travailler tous ensemble pour lutter contre la crise. Tout le monde s'est aperçu que le politique avait menti. On peut se tromper, mais on ne peut pas mentir. Les gens s'en souviennent et cela crée d'autres difficultés... Et ne parlons même pas de toute cette pantalonnade de pseudo-« experts », plus savants les uns que les autres, défilant sur les plateaux : des neurologues, des néphrologues qui n'avaient rien à dire sur le sujet. Une première chose à faire, à mon avis, c'est d'interdire à tous ces faux experts de pérorer sur les plateaux et donner des informations contradictoires. Il me semble que socialement, nous n'avons pas su gérer cette crise et que cela a produit de graves conséquences, en particulier d'un point de vue psychique et symbolique. C'est un point qui me semble un peu négligé : la gestion des crises, et celle-ci en est un exemple parfait, met en jeu des dimensions anthropologiques profondes, des enjeux en termes de sens et de symboles qui ne peuvent se réduire à une gestion managériale des risques ou même à un conseil scientifique. Par exemple, on a employé des mots et des images très malvenus, lors de cette crise : on a invoqué la « guerre », le « couvre-feu ». Cela remue des souvenirs profonds et suscite nécessairement de la résistance. Ces mots appellent la contrainte, les policiers, mais aussi les besoins de s'échapper et de résister. Tout un ensemble

---

d'autres mythes ou d'archétypes ont été convoqués, qui renvoient à des dimensions anthropologiques face auxquelles on est mal armé avec un simple conseil scientifique. Par exemple, l'évocation de la responsabilité d'un « grand Autre » : la « peste chinoise » de Trump, ou les migrants qui se trouvent accusés de véhiculer le virus. Ou encore la quête du moment zéro : pour le Sida, c'était commode : on désignait les Africains... Et les Africains, inversement, désignaient l'Occident qui avait fabriqué le virus (déjà!)... Au Congo-Kinshasa, pour rigoler, on l'appelait le Syndrome Inventé pour Décourager de l'Amour... L'idée, en tous les cas, était que le virus avait été fabriqué. La même chose revient aujourd'hui avec la Covid. Comme s'il était si facile de fabriquer un virus! En vérité, le Sida existait en Afrique, pense-t-on, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et ce sont nos mœurs qui l'ont libéré. De même pour Ébola : il était présent dans des clairières depuis très longtemps et ce sont nos déboisements qui l'ont lâché. Il en est sans doute de même pour la Covid : elle était sans doute déjà présente, et ce sont les marchés, la déforestation, la présence de bêtes sauvages près des habitations, ce sont nos modes de vie qui facilitent ces virus.

Le confinement lui-même a, à mon avis, soulevé de profonds archaïsmes. Sans qu'on s'en rende vraiment compte, on a profondément changé la civilisation : nos mœurs, notre culture, tout a été remis en question. Les gens se retrouvent enfermés chez eux, partagent un même territoire, sans posséder de possibilité de fuite. Pour tolérer la présence de l'autre sur un même

---

*territoire, il faut pouvoir soit ritualiser, disposer de symboles, soit pouvoir a minima disposer de moyens de fuite. Or là, on ne disposait ni de symbolisme, ni de transcendance : les médias montraient l'image d'un monde anéanti, comme dans les films de science-fiction. On se retrouvait coincés, avec les petits-rien du quotidien qui deviennent insupportables. Henri Laborit l'a bien noté dans son Éloge de la fuite : lorsqu'on est pris au piège, dans une situation sans fuite possible, ou bien on retourne la situation contre soi : on fait une dépression, un ulcère, un infarctus ; ou bien on la retourne contre l'Autre. Le confinement a pu apparaître comme une solution pragmatique, mais elle a produit aussi de graves effets : un syndrome post-traumatique, des violences faites aux femmes et aux enfants, et des frustrations ou des dépressions. On a tout de même réussi à inventer un petit rituel : le rituel de 8 h du soir pour applaudir les «soignants». Seulement, après la crise, on a tout oublié... On n'a pas bien compris qu'il fallait réhabiliter d'urgence cette fonction, et aussi toutes les personnes qui travaillent dans les EPHAD. La situation des personnes âgées dans les EPHAD est illustrative des mêmes problèmes que soulèvent des solutions pragmatiques de gestion de crise, quand on oublie que les hommes ont besoin de sens, de compassion, d'empathie, de dignité.*

*Je pense vraiment que des erreurs fortes ont été accomplies à partir de tout cela. Nous avons besoin d'une stratégie qui, d'une part, accepte désormais de reconnaître avec modestie que nous ne connaissons pas grand-chose du virus, et ne mente pas pour masquer*

---

*son ignorance ou son impréparation. Ma prophétie est qu'on sortira vainqueurs à condition d'être modestes : ne pas attendre que le vaccin arrive ; expliquer sans relâche ; comprendre que le virus est pour longtemps avec nous et que nous devons apprendre à faire avec. Ensuite, comprendre que de telles crises se gèrent à travers des symboles et l'effort de donner un sens. Et surtout, s'appuyer sur la solidarité, le souci de l'autre et une forme de résilience globale, qui se fait à travers le lien social.*

## **CONCLUSION**

Les différentes discussions et contributions ont confirmé l'intérêt de la démarche de *risk management* dans le secteur public, car même si elle existe de fait, elle n'est pas selon nous reconnue, formatée, coordonnée et organisée de la façon la plus efficiente. Il ne s'agit pas seulement d'un concept mais d'un « process » avec des techniques déjà très rodées dans les grandes entreprises, donc relativement facile à mettre en œuvre avec des coûts sans aucune mesure au regard des bénéfices financiers et sociaux potentiels, en clair de l'intérêt général.

La majorité des pays développés ont entrepris une démarche de type *risk management* public, à l'initiative de plusieurs organisations internationales dont l'OCDE, certains étant plus avancés que d'autres, aussi bien au niveau central qu'au niveau régional (en particulier dans les États fédéraux et décentralisés). La France est selon nous en retrait dans ce processus, à la fois pour des raisons d'une gestion axée sur les crises et moins

---

en amont ni en prospective, ainsi que d'une approche segmentée administrative.

En fait, chacun peut facilement faire le constat, à partir du peu d'écho de ces sujets (vus principalement dans la perspective de faits divers et de victimes) dans les médias et chez les politiques, que la culture du risque est faible en France, en dehors des secteurs spécialisés, de l'assurance et des entreprises. Entre autres parce qu'il ne s'agit ni d'un sujet grand public, ni d'un sujet politique (sauf la protection du patrimoine public, mais qui n'intéresse qu'une minorité d'électeurs ou de spectateurs). Les autres agents économiques, dont les particuliers et le secteur public non spécialisé, ne sont pas non plus très informés et motivés, comparativement aux pays anglo-saxons, nordiques, alpins et asiatiques qui ont plus de savoir-faire dans ce domaine, lié à leur plus grande ambition industrielle, académique et de recherche.

Il est probable dans ce contexte qu'il faille du temps et de la pédagogie pour impliquer et convaincre les médias, les décideurs majeurs, la haute fonction publique et les politiques de l'intérêt de cette démarche de bon sens. La crise de la Covid pourrait néanmoins accélérer la sensibilisation et le processus de réflexion dans les différents secteurs de l'État. L'ADRIMAP s'emploiera à cette sensibilisation chaque fois qu'elle en aura l'opportunité.

Retrouvez l'intégralité du débat en vidéo sur  
[www.institutdiderot.fr](http://www.institutdiderot.fr)

---

# Les Publications de l'Institut Diderot

## Dans la même collection

- La Prospective, de demain à aujourd'hui - Nathalie Kosciusko-Morizet
- Politique de santé : répondre aux défis de demain - Claude Evin
- La réforme de la santé aux États-Unis : quels enseignements pour l'assurance maladie française ? - Victor Rodwin
- La question du médicament - Philippe Even
- La décision en droit de santé - Didier Truchet
- Le corps ce grand oublié de la parité - Claudine Junien
- Des guerres à venir ? - Philippe Fabry
- Les traitements de la maladie de Parkinson - Alim-Louis Benabib
- La souveraineté numérique - Pierre Bellanger
- Le Brexit et maintenant - Pierre Sellal
- Les Jeux paralympiques de Paris 2024 : une opportunité de santé publique ?  
Pr. François Genet & Jean Minier - Texte écrit en collaboration avec Philippe Fourny
- L'intelligence artificielle n'existe pas - Luc Julia
- Cyber : quelle(s) stratégie(s) face à l'explosion des menaces ?  
Jean-Louis Gergorin & Léo Issac-Dognin

## Les Carnets des Dialogues du Matin

- L'avenir de l'automobile - Louis Schweitzer
- Les nanotechnologies & l'avenir de l'homme - Etienne Klein
- L'avenir de la croissance - Bernard Stiegler
- L'avenir de la régénération cérébrale - Alain Prochiantz
- L'avenir de l'Europe - Franck Debié
- L'avenir de la cybersécurité - Nicolas Arpagian
- L'avenir de la population française - François Héran
- L'avenir de la cancérologie - François Goldwasser
- L'avenir de la prédiction - Henri Atlan
- L'avenir de l'aménagement des territoires - Jérôme Monod
- L'avenir de la démocratie - Dominique Schnapper
- L'avenir du capitalisme - Bernard Maris
- L'avenir de la dépendance - Florence Lustman
- L'avenir de l'alimentation - Marion Guillou
- L'avenir des humanités - Jean-François Pradeau



- 
- L'avenir des villes - Thierry Paquot
  - L'avenir du droit international - Monique Chemillier-Gendreau
  - L'avenir de la famille - Boris Cyrulnik
  - L'avenir du populisme - Dominique Reynié
  - L'avenir de la puissance chinoise - Jean-Luc Domenach
  - L'avenir de l'économie sociale - Jean-Claude Seys
  - L'avenir de la vie privée dans la société numérique - Alex Türk
  - L'avenir de l'hôpital public - Bernard Granger
  - L'avenir de la guerre - Henri Bentegeat & Rony Brauman
  - L'avenir de la politique industrielle française - Louis Gallois
  - L'avenir de la politique énergétique française - Pierre Papon
  - L'avenir du pétrole - Claude Mandil
  - L'avenir de l'euro et de la BCE - Henri Guaino & Denis Kessler
  - L'avenir de la propriété intellectuelle - Denis Olivennes
  - L'avenir du travail - Dominique Méda
  - L'avenir de l'anti-science - Alexandre Moatti
  - L'avenir du logement - Olivier Mitterand
  - L'avenir de la mondialisation - Jean-Pierre Chevènement
  - L'avenir de la lutte contre la pauvreté - François Chérèque
  - L'avenir du climat - Jean Jouzel
  - L'avenir de la nouvelle Russie - Alexandre Adler
  - L'avenir de la politique - Alain Juppé
  - L'avenir des Big-Data - Kenneth Cukier & Dominique Leglu
  - L'avenir de l'organisation des Entreprises - Guillaume Poitral
  - L'avenir de l'enseignement du fait religieux dans l'École laïque - Régis Debray
  - L'avenir des inégalités - Hervé Le Bras
  - L'avenir de la diplomatie - Pierre Grosser
  - L'avenir des relations Franco-Russes - S.E Alexandre Orlov
  - L'avenir du Parlement - François Cornut-Gentille
  - L'avenir du terrorisme - Alain Bauer
  - L'avenir du politiquement correct - André Comte-Sponville & Dominique Lecourt
  - L'avenir de la zone euro - Michel Aglietta & Jacques Sapir
  - L'avenir du conflit entre chiïte et sunnites - Anne-Clémentine Larroque
  - L'Iran et son avenir - S.E Ali Ahani
  - L'avenir de l'enseignement - François-Xavier Bellamy
  - L'avenir du travail à l'âge du numérique - Bruno Mettling
  - L'avenir de la géopolitique - Hubert Védrine
  - L'avenir des armées françaises - Vincent Desportes
  - L'avenir de la paix - Dominique de Villepin
  - L'avenir des relations franco-chinoises - S.E. Zhai Jun
  - Le défi de l'islam de France - Jean-Pierre Chevènement
  - L'avenir de l'humanitaire - Olivier Berthe - Rony Brauman - Xavier Emmanuelli
  - L'avenir de la crise du Golfe entre le Qatar et ses voisins - Georges Malbrunot
  - L'avenir du Grand Paris - Philippe Yvin
  - Entre autonomie et Interdit : comment lutter contre l'obésité ?  
Nicolas Bouzou & Alain Coulomb
  - L'avenir de la Corée du Nord - Juliette Morillot & Antoine Bondaz

- 
- **L'avenir de la justice sociale** - Laurent Berger
  - **Quelles menaces numériques dans un monde hyperconnecté ?**  
Nicolas Arpagian
  - **L'avenir de la Bioéthique** - Jean Leonetti
  - **Données personnelles : pour un droit de propriété ?**  
Pierre Bellanger et Gaspard Koenig
  - **Quels défis pour l'Algérie d'aujourd'hui ?** - Pierre Vermeren
  - **Turquie : perspectives européennes et régionales** - S.E. Ismail Hakki Musa
  - **Burn-out - le mal du siècle ?** - Philippe Fossati & François Marchand
  - **L'avenir de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.**  
Jean-Philippe Hubsch
  - **L'avenir du bitcoin et du blockchain** - Georges Gonthier & Ivan Odonnat
  - **Le Royaume-Uni après le Brexit**  
Annabelle Mourougane - Frédéric de Brouwer & Pierre Beynet
  - **L'avenir de la communication politique** - Gaspard Gantzer
  - **L'avenir du transhumanisme** - Olivier Rey
  - **L'économie de demain : sociale, solidaire et circulaire ?**  
Géraldine Lacroix & Romain Slitine
  - **La transformation numérique de la défense française**  
Vice-amiral Arnaud Coustillière
  - **L'avenir de l'indépendance scientifique et technologique française**  
Gérard Longuet
  - **L'avenir du Pakistan** - Ardavan Amir-Aslnai
  - **Le corps humain et sa propriété face aux marchés** - Sylviane Agacinski
  - **L'avenir de la guerre économique américaine** - Ali Laïdi

## Les Notes de l'Institut Diderot

- **L'euthanasie, à travers le cas de Vincent Humbert** - Emmanuel Halais
- **Le futur de la procréation** - Pascal Nouvel
- **La République à l'épreuve du communautarisme** - Eric Keslassy
- **Proposition pour la Chine** - Pierre-Louis Ménard
- **L'habitat en utopie** - Thierry Paquot
- **Une Assemblée nationale plus représentative** - Eric Keslassy
- **Où va l'Égypte ?** - Ismail Serageldin
- **Sur le service civique** - Jean-Pierre Gualenzi
- **La recherche en France et en Allemagne** - Michèle Vallenthini
- **Le fanatisme** - Texte d'Alexandre Deleyre présenté par Dominique Lecourt
- **De l'antisémitisme en France** - Eric Keslassy
- **Je suis Charlie. Un an après...** - Patrick Autréaux
- **Attachement, trauma et résilience** - Boris Cyrulnik
- **La droite est-elle prête pour 2017 ?** - Alexis Feertchak
- **Réinventer le travail sans l'emploi** - Ariel Kyrou
- **Crise de l'École française** - Jean-Hugues Barthélémy
- **À propos du revenu universel** - Alexis Feertchak & Gaspard Koenig
- **Une Assemblée nationale plus représentative** - *Mandature 2017-2022* -  
Eric Keslassy
- **L'avenir de notre modèle social français** - Jacky Bontems & Aude de Castet

- 
- **Handicap et République** - Pierre Gallix
  - **Réflexions sur la recherche française...** - Raymond Piccoli
  - **Le système de santé privé en Espagne : quels enseignements pour la France ?**  
Didier Bazzocchi & Arnaud Chneiweiss
  - **Le maquis des aides sociales** - Jean-Pierre Gualazzi
  - **Réformer les retraites, c'est transformer la société**  
Jacky Bontems & Aude de Castet
  - **Le droit du travail 3.0** - Nicolas Dulac
  - **L'assurance santé privée en Allemagne : quels enseignements pour la France ?**  
Arnaud Chneiweiss & Nadia Desmaris
  - **Repenser l'habitat. Quelles solidarités pour relever le défi du logement dans une société de longévité ?**- Jacky Bontems & Aude de Castet
  - **De la nation universelle au territoire-monde. L'avenir de la République dans une crise globale et totale** - Marc Soléry
  - **L'intelligence économique** - Colonel (H) Dominique Fonvielle

## Les Entretiens de l'Institut Diderot

- **L'avenir du progrès (actes des Entretiens 2011)**
- **Les 18-24 ans et l'avenir de la politique**

# La puissance publique face aux risques

Dans notre pays, la puissance publique se trouve confrontée à l'expansion des risques qu'elle encourt, au titre de ses fonctions régaliennes, en tant que productrice de biens et services, mais aussi en tant qu'autorité régulatrice.

Elle fait face à l'augmentation de la fréquence et de la gravité de ces dangers du fait du changement climatique ou d'une demande sociale de sécurité de plus en plus exigeante alors, qu'aujourd'hui, elle agit essentiellement en réaction à des « crises » de toutes natures, sanitaires, catastrophes naturelles ou industrielles, accidents graves.

L'organisation des pouvoirs publics est donc ordonnée autour de la gestion de « crises », ce qui ne permet pas l'émergence d'une culture du risque, fondée sur la prévision, la précaution, la prévention des risques, leur mesure et leur hiérarchisation.

En s'inspirant des méthodes développées depuis plus de vingt ans dans l'entreprise, ne faudrait-il pas que la puissance publique se dote d'un « *risk management* d'État », chargé de proposer une cartographie et une priorisation des risques auxquels les pouvoirs publics sont exposés, avant de développer une logique de Plans d'actions et d'attribution de moyens, plus exactement mesurés ?

## François VILNET



Président de l'Association  
Pour le Développement du  
Risk Management Public  
(ADRMIP)

## Patrick THOUROT



Inspecteur général des  
finances honoraire.