

# Risques

Les cahiers de l'assurance

## N° 123

### SOCIÉTÉ

#### L'économie à l'ère des taux bas

Jacques de Larosière

### RISQUES ET SOLUTIONS

#### Cyber(in)sécurité !

Nicolas Arpagian  
Jérôme Chartrain  
Philippe Cotelle  
Christophe Delcamp  
Mary-Cécile Duchon  
Pierre Martin  
Virginie Monteiro  
Jacques Pelletan  
Emilie Quema  
Julien Soupizet  
Pauline Vacher

### ANALYSES ET DÉFIS

#### Le risk management de la sphère publique

Marie-Anne Barbat-Layani  
Laurence Barry  
Bénédicte Dollfus  
David Dubois  
François Ewald  
Bertrand Labilloy  
Patrick Thourot  
Philippe Trainar  
François Vilnet

### ÉTUDES ET DÉBATS

André Babeau  
Laurence Barry  
Marie Brière  
Arthur Charpentier  
Arnaud Chneiweiss  
André Masson  
Carlos Pardo  
André Renaudin  
Jean Vincensini  
Daniel Zajdenweber



# Risques

Les cahiers de l'assurance

n° 123

SEDDITA - 2020

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication – Code de la Propriété intellectuelle – sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris.

## Comité éditorial



Jean-Hervé Lorenzi

*Directeur de la rédaction*

François-Xavier Albouy, Bertrand Labilloy  
et Mathilde Viennot

*Société*

Pierre Bollon, Arnaud Chneiweiss  
et Pierre-Charles Pradier

*Études et débats*

Gilles Bénéplanc, Corinne Cipièrre  
et Daniel Zajdenweber

*Risques et solutions*

Sandrine Lemery, Ecaterina Nisipasu  
et Philippe Trainar

*Analyses et défis*

Philippe Poiget

Marie-Dominique Montangerand

*Secrétaire de rédaction*

## Comité scientifique



Luc Arrondel, Philippe Askenazy, José Bardaji, Didier Bazzocchi, Jean Berthon  
Jean-François Boulter, Brigitte Bouquot, François Bucchini, Gilbert Canameras  
Brigitte Dormont, Pierre-Maxime Duminil, Patrice Duran, Louis Eeckhoudt, François Ewald  
Didier Folus, Pierre-Yves Geoffard, Claude Gilbert, Frédéric Gonand, Rémi Grenier, Vincent Gros  
Marc Guillaume, Dominique Henriot, Vincent Heuzé, Meglena Jeleva, Gilles Johanet, Elyès Jouini  
Jérôme Kullmann, Dominique de La Garanderie, Patrice-Michel Langlumé, Régis de Larouillère  
Robert Leblanc, Olivier Levyne, François Lusson, Olivier Mareuse, Pierre Martin, André Masson  
Luc Mayaux, Erwann Michel-Kerjan, Marie-Christine Monsallier-Saint-Mleux, Laurent Montador  
Bertrand Munier, Carlos Pardo, Jacques Pelletan, Pierre Pestieau, Pierre Petauton, Pierre Picard  
Manuel Plisson, Jean-Claude Prager, André Renaudin, Angelo Riva, Geoffroy de Saint-Amand  
Christian Schmidt, Côme Segretain, Jean-Charles Simon, Kadidja Sinz, Olivier Sorba  
Lucie Taleyson, Patrick Thourot, Alain Trognon, François de Varenne  
Oliver Wild, Jean-Luc Wybo

# Sommaire - n° 123 -

## 1. *Société* L'économie à l'ère des taux bas

### Entretien avec

Jacques de Larosière, <i>Ancien directeur général du Fonds monétaire international (FMI), ancien gouverneur de la Banque de France</i> .....	9
--	---

## 2. *Risques et solutions* Cyber(in)sécurité !

Daniel Zajdenweber, <i>Introduction</i> .....	21
Philippe Cotelle, <i>Le risque cyber est-il le virus de la pandémie de demain ?</i> .....	23
Pauline Vacher, Julien Soupizet, Jérôme Chartrain et Virginie Monteiro, <i>Risque cyber des entreprises et assurances</i> .....	29
Emilie Quema et Mary-Cécile Duchon, <i>Face au risque cyber, le défi de l'adaptation</i> .....	37
Christophe Delcamp, <i>L'assurance, facteur de résilience de l'économie face aux risques cyber</i> .....	41
Nicolas Arpagian, <i>Cyberattaques : vous vous pensiez victimes, vous serez jugés coupables</i> .....	46
Jacques Pelletan, <i>Cybercriminalité : une grille de lecture économique</i> .....	50
Pierre Martin, <i>Cybersécurité et risque de guerre</i> .....	55

## 3. *Analyses et défis* Le risk management de la sphère publique

Sandrine Lemery, <i>Introduction</i> .....	65
Patrick Thourot, <i>Les risques de la sphère publique. Essai de nomenclature</i> .....	67
Philippe Trainar et Patrick Thourot, <i>La prise en compte du risque dans la décision publique</i> .....	72
Bertrand Labilloy, <i>L'État, réassureur en dernier ressort des grands risques de la nation</i> .....	78
Marie-Anne Barbat-Layani, <i>La gestion des risques au sein des ministères financiers</i> .....	83
Bénédicte Dollfus, <i>Expériences étrangères en matière de risk management public</i> .....	87
François Vilnet, <i>Pour une refondation du risk management public</i> .....	93
David Dubois, <i>Repenser les choix de politique publique à l'aune de la gestion des risques</i> .....	97
François Ewald et Laurence Barry, <i>Petit cours de biopolitique théorique (Michel Foucault) et appliquée (Covid-19)</i> ....	103

## 4. *Études et débats*

André Renaudin, <i>La dépendance, le risque démographique du XXI<sup>e</sup> siècle</i> .....	111
Arthur Charpentier et Laurence Barry, <i>Concilier risques collectifs et décisions individuelles</i> .....	122
André Masson, <i>Nos sociétés du vieillissement entre guerre et paix</i> .....	129
Arnaud Chneiweiss, <i>Médiation de l'assurance : au cœur de la relation client</i> .....	141
André Babeau, <i>En matière d'épargne, d'indispensables précautions</i> .....	147
Jean Vincensini, <i>Mutualisation de moyens et TVA : les nouvelles règles</i> .....	149

### **Actualité de la Fondation du risque**

Marie Brière, <i>Les robots-conseillers améliorent-ils les décisions des investisseurs individuels ?</i> .....	155
Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, <i>Le triomphe de l'injustice</i> par Daniel Zajdenweber .....	159
Anton Brender, <i>Capitalisme et progrès social</i> par Carlos Pardo .....	162



# Éditorial

---

Le monde est en danger, comme ce ne fut jamais le cas depuis un demi-siècle. Bien évidemment il y a la situation sanitaire que nous avons largement évoquée dans notre numéro 121. L'évolution non prévisible des progrès pour lutter contre cette pandémie est déterminante mais personne de sérieux aujourd'hui ne se risquerait à fixer un calendrier. Mais le plus inquiétant dans cette période, c'est la perte de référence scientifique qui fait que des points de vue extrêmement divers – et qui se présentent tous comme des vérités absolues – s'opposent, même si les uns et les autres s'appuient en théorie sur des éléments scientifiques tangibles.

Cette crise ne fait qu'hystériser des problèmes qui préexistaient. De fait, il était vraisemblable que nous allions d'un pas beaucoup plus mesuré vers des tensions économiques, sociales, politiques et géostratégiques qui forgeraient ensemble une véritable rupture, aussi forte que le fut la chute du mur de Berlin en 1989. Mais il se trouve que le printemps 2020 fut un moment où tous ces phénomènes sous-jacents se sont accélérés dans des conditions inconnues jusqu'alors et se sont renforcés, donnant au mot incertitude, au-delà du risque, une connotation de danger.

Le plus caractéristique, c'est évidemment cette interview passionnante de Jacques de Larosière, qui nous explique à quel point la politique des banques centrales – cette incroyable création de liquidités pour maintenir les taux à des niveaux très faibles – nous conduit à de graves difficultés. C'est d'ailleurs le parfait exemple de l'accélération : l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*), lié à la crise précédente, est désormais une caractéristique fondamentale des politiques menées par toutes les banques centrales consacrant le rôle prédominant, et dans beaucoup d'esprits désormais définitif, de la prééminence des politiques monétaires.

Les autres sujets traités dans ce numéro 123 ne sont pas nouveaux, mais ils prennent une intensité toute particulière. Le monde se numérise et les tentations d'intrusion de toute nature s'appuyant sur les technologies de plus en plus élaborées s'accroissent dans une course sans fin entre gendarmes et voleurs. Ce risque touche tous les acteurs de la société publique et privée et, aujourd'hui, les règles de son assurabilité ne sont pas encore entièrement définies. Même chose pour le secteur public. La crise du Covid-19 lui donne un rôle que personne ne pouvait imaginer il y a encore quelques mois. Il est au cœur des solutions que nous cherchons tous, tout débat idéologique ayant largement disparu dans tous les pays du monde. Mais ces acteurs-là, ceux de la sphère publique, ont-ils une capacité réelle de se protéger face à tous les risques que nous connaissons ? Peut-on réellement parler de risque management public ? Oui, mais faut-il encore qu'il s'adapte au monde nouveau et c'est ce que les différents auteurs ont tenté d'expliquer.

Personne ne sait combien de temps durera la crise sanitaire, mais ses effets seront durables et changeront profondément la société. C'est une petite partie de cette découverte qui a sous-tendu l'ambition de ce numéro.

Jean-Hervé Lorenzi





1.

# L'économie à l'ère des taux bas



■ Jacques de Larosière

*Ancien directeur général du Fonds monétaire international (FMI)*

*Ancien gouverneur de la Banque de France*



## JACQUES DE LAROSIÈRE

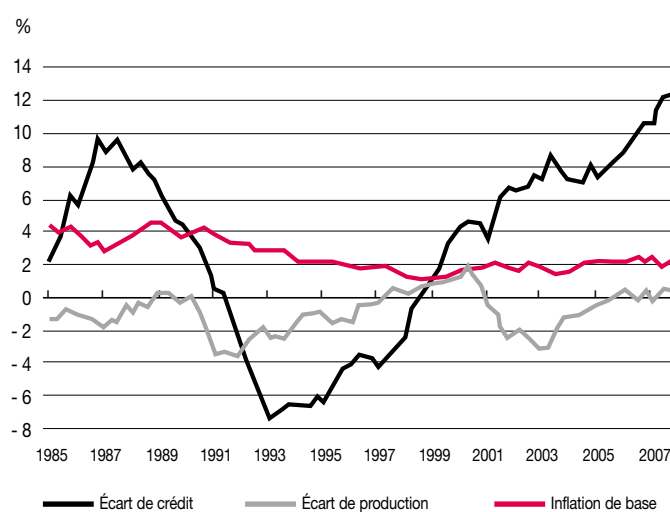
*Ancien directeur général du Fonds monétaire international (FMI)  
Ancien gouverneur de la Banque de France*

Entretien réalisé par Jean-Hervé Lorenzi,  
François-Xavier Albouy, Pierre Bollon,  
Arnaud Chneiweiss et Mathilde Viennot.

**Risques :** Le traité de Maastricht prévoyait, en termes de finances publiques, 60 % du PIB de ratio dette/PIB, 3 % pour le déficit budgétaire... ce qui paraissait raisonnable puisque nous étions à cette époque à 40 % du PIB de ratio dette/PIB. Avec la crise de Covid-19, nous allons atteindre 120 % de ratio dette/PIB, l'Italie 160 %. Avions-nous raison au début des années 1990 ? ou bien peut-on laisser filer les déficits ?

**Jacques de Larosière :** La dette est devenue faramineuse, et c'est le résultat d'années de financiarisation. Le cycle financier a pris la main sur le cycle économique. Sur le graphique 1, on constate que depuis le début des années 1990, soit depuis trente ans, l'écart entre l'endettement et la croissance potentielle ne cesse d'augmenter. Autrement dit, quel que soit le comportement de l'économie réelle, c'est-à-dire de la croissance potentielle, le crédit a toujours avancé. La crise et la surfinanciarisation du système sont résumées dans ce graphique. Autrefois, le crédit et la croissance allaient plus ou moins de pair ; aujourd'hui, le crédit croît, tandis que l'économie réelle croît un peu, mais reste relativement stagnante, et que l'inflation est absente. Aussi, quand on se félicite, à juste titre peut-être, du fait que les banques centrales sont réactives, qu'elles ont multiplié les programmes d'aide à l'économie, réduit les exigences en matière de collatéraux et ont énormément augmenté leurs programmes d'achat de titres, je participe à ces éloges, mais avec un bémol ; car ce sont elles qui ont permis à l'endettement de devenir fou, à cette courbe d'être toujours ascendante.

Graphique 1 - Indicateurs américains de la stabilité macroéconomique et financière, en %



Note : Par rapport à la croissance potentielle du crédit (resp. de l'activité économique).

Sources : CaixaBank Research, chiffres basés sur des données de la Banque des règlements internationaux (Bank for International Settlements), du Bureau du budget du Congrès américain (CBO) et du Bureau des analyses économiques du commerce des États-Unis (BEA).

Comment va-t-on faire, avec 120 % de dette publique par rapport au PIB au regard des 70 % des Allemands ? Il y a deux chemins. Le premier, le chemin classique, que j'aurais tendance à adopter, consiste à dire : ce sont les événements du coronavirus qui ont obligé à confiner l'économie, et donc à payer les gens pendant qu'ils étaient confinés, et cela a coûté très cher. On comprend l'origine de ces dérives mais il faut faire en sorte que notre politique budgétaire n'aggrave pas les choses en reprenant la main – ce que nous n'avons pas fait depuis trente ans. Sur le budget, essayons de modérer la croissance des dépenses qui ne sont pas essentielles, concentrons-nous sur la forma-

tion, sur la recherche, sur les équipements d'avenir... Ce qui est important, ce n'est pas uniquement le stock de dettes que l'on a cumulées, c'est aussi la manière dont on gère les flux : si on peut effectivement modérer la pente des flux nouveaux de déficit budgétaire, en les éliminant et en faisant en sorte de regagner ce que l'on aurait dû regagner depuis longtemps, c'est-à-dire un surplus primaire (sans les taux d'intérêt), on remédiera à la marge à la situation et on influencera les investisseurs externes. Les investisseurs externes constituent aujourd'hui à peu près 50 % de la détention des titres d'OAT ; c'était 70 % il y a quelques années. 50 %, cela représente donc la moitié de ce que nous présentons au marché. Or nous avons absolument besoin de la fidélité de ces investisseurs car on ne peut pas tout faire par des achats à la banque centrale, et ces investisseurs sont encore plus sensibles au changement de pente budgétaire qu'au stock de 120 %. Ce qui est important, c'est que le 120 % devienne 119 puis 118, puis 117. Ma recommandation, qui n'a rien d'original, c'est que l'on s'attaque enfin à ces problèmes budgétaires. Nous ne devons pas nous enfermer pour encore de nombreuses années dans les mauvaises habitudes et dans la stagnation économique qui l'accompagne.

**Risques :** Que fait-on des dettes qui ne sont pas remboursables ?

**Jacques de Larosière :** Certes, il y a des dettes pour lesquelles on a dépassé tous les critères possibles de la soutenabilité de la dette. Il faut alors organiser des renégociations de dette pour ramener la charge de la dette à des niveaux acceptables et qui soient adaptés à la capacité bénéficiaire des débiteurs. J'ai fait cela toute ma vie. J'ai aidé le Brésil, le Mexique, l'Argentine, la Colombie... à restructurer leur dette, quelquefois d'une manière très profonde. Et cela a très bien fonctionné. Il y a toujours eu des renégociations de dettes. Le Fonds monétaire est d'une aide précieuse dans ce domaine parce qu'il a acquis en matière d'analyse de soutenabilité une grande expertise. D'autres organismes, comme l'Institut de finance internationale, savent coordonner les créditeurs, à savoir finalement pas plus de 30 personnes autour de la

table, même quand il y a des centaines ou des dizaines de milliers d'investisseurs.

**Risques :** Vous avez présenté ce premier chemin. Quelle est la deuxième voie ?

**Jacques de Larosière :** Cette seconde voie consiste, pour tenter d'éviter une possible contestation sociale ou une véritable dépression économique, à financer la dette avec de la monnaie, la dette existante et la nouvelle dette. Cette solution est beaucoup plus séduisante, parce qu'il n'y a pas à faire de réforme budgétaire et à engager de renégociation. Pour cela, il faut cependant séparer dans notre réflexion les stocks des flux. Le premier élément, ce sont les flux. J'ai 120 % de dette par rapport à mon PIB, mais je dois vivre l'année 2020 et 2021, et je vais encore émettre des montants additionnels par rapport au passé qui sont très substantiels. Comment vais-je pouvoir faire ? Certains, dont je ne fais pas partie, disent que la banque centrale les rachètera sur le marché, avec des *spreads* très satisfaisants, puisqu'en les rachetant ils font monter la valeur de ces titres. Il est donc inutile de se préoccuper des flux, un déficit budgétaire de 4 % serait financé par 4 % du PIB de dettes en plus. Pour les stocks, c'est à peine différent. Des commentateurs disent aujourd'hui qu'il faudrait se débarrasser du stock de dettes qui accule certains pays à la renégociation. Comment fait-on ? Toutes les idées tournent autour d'une notion simple : la banque centrale achète des titres, elle peut donc en acheter beaucoup plus. Normalement, elle achète les titres de flux, qui correspondent à des émissions nouvelles, mais elle pourrait acheter des obligations (des OAT) logées dans des fonds chez des investisseurs, à l'instar de ceux de l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing* – QE). Or elle pourrait annuler les titres qu'elle achèterait en plus. Si elle ne les annulait pas, le problème de la dette ne serait pas résolu ; face à la banque centrale, l'État endetté est donc obligé de servir ces OAT en remboursement et en intérêts. Ce n'est donc pas intéressant.

Ce qu'il faudrait, selon ces commentateurs, c'est que la banque centrale achète ces titres, soit au titre de l'assouplissement quantitatif, soit au titre d'une opé-

ration volontaire et considérable en taille. Les ayant achetés (elle a le droit d'en faire ce qu'elle veut, elle est propriétaire, elle a indemnisé ceux qui les lui ont vendus), elle déclarerait qu'ils sont annulés. C'est une idée qui fleurit et c'est une merveille parce que l'humanité qui est endettée n'aurait plus de dette. Et que ferait-on alors ? On recommencerait. On ne fait pas les réformes de structure, on ne fait pas les réformes sur le budget... mais on n'a plus de dette, alors tout peut recommencer. Je ne caricature pas, je vous dis ce qu'est la pensée profonde de certains.

Cependant, ce dernier élément, acheter des stocks et transformer les stocks que l'on a déjà au titre de l'assouplissement en titres annulés, ne fonctionne pas parce que les statuts des banques centrales ne le permettent pas. Nous avons une banque centrale qui est un peu différente des banques nationales, comme le sont la Réserve fédérale (Fed), la Banque du Japon ou la Banque d'Angleterre ; les statuts de la Banque centrale européenne (BCE) sont contenus dans un traité international. Certains pays ont des vues différentes sur le clivage entre le rôle monétaire et le rôle budgétaire ou fiscal d'une banque centrale. On le voit bien avec l'arrêt de Karlsruhe. Il y a des tensions, ce n'est pas facile de changer les statuts.

J'ai été frappé de voir que Fabio Panetta, l'un des dirigeants de la BCE, a récusé avant-hier l'idée que les banques centrales pouvaient annuler les stocks de titres souverains qu'elles ont dans leur portefeuille au titre de l'assouplissement quantitatif. C'est une raison de plus pour ne pas le faire pour une opération nouvelle de très grande ampleur. Si on faisait une opération nouvelle de très grande ampleur, que se passerait-il ? Selon la loi de Gresham, les fonds qui détiennent les titres souverains chercheraient à se débarrasser de ce que l'on pourrait appeler des titres problématiques, et conserveraient les titres sans risque qui sont essentiels pour eux du point de vue de la répartition de leurs actifs, de la liquidité, etc. On aurait donc un phénomène vicieux ; il y aurait un transfert de mauvaise dette vers les banques centrales. Il faut bien comprendre le problème comptable que rencontrerait alors la BCE : si on lui apporte une dette de médiocre

qualité, elle ne peut pas la prendre au pair. Il faut qu'elle calcule la plausibilité des problèmes que cette dette peut avoir, et qu'elle calcule un prix réaliste. Mais en faisant cela, elle engage la négociation de la restructuration de la dette. Et je ne crois pas que les banques centrales soient les mieux placées pour faire cette négociation ; il vaut mieux la confier à des créanciers parce qu'ils sont intéressés à l'opération. Si ce sont les banques centrales qui achètent à un prix trop élevé, il y a de fortes chances que dans la vie des titres ainsi achetés – qui sont douteux – il y ait des pertes à la clé. Et s'il y a des pertes, ce sera aux États de recapitaliser la banque centrale. En fin de compte, on croyait avoir retiré de l'État cette charge pénible ; en réalité il la retrouve. Il vaut mieux faire des renégociations de dette, c'est plus simple, et c'est plus clair.

Pour résumer, comme il n'y a plus de cycles financiers respirants, c'est-à-dire avec des phases positives et des phases négatives (c'est constamment davantage de crédit, le graphique 1 p. 9 le montre), on en arrive à une politique monétaire très asymétrique, en ce sens qu'elle est la même dans les périodes où elle devrait être restrictive et dans les périodes où elle devrait être expansive. Elle n'est qu'expansive. Quand on étudie les phases du cycle économique, en cherchant à déceler celles qui étaient positives et celles qui étaient restrictives, on s'aperçoit que la politique monétaire était presque toujours la même, avec des variations très faibles. On est beaucoup plus incité à insuffler de l'énergie à une économie qui montre quelques signes de faiblesse qu'on ne l'est à insuffler un peu de restriction à la politique monétaire quand la surchauffe arrive. Le degré de réactivité est tout à fait différent. La littérature économique le prouve.

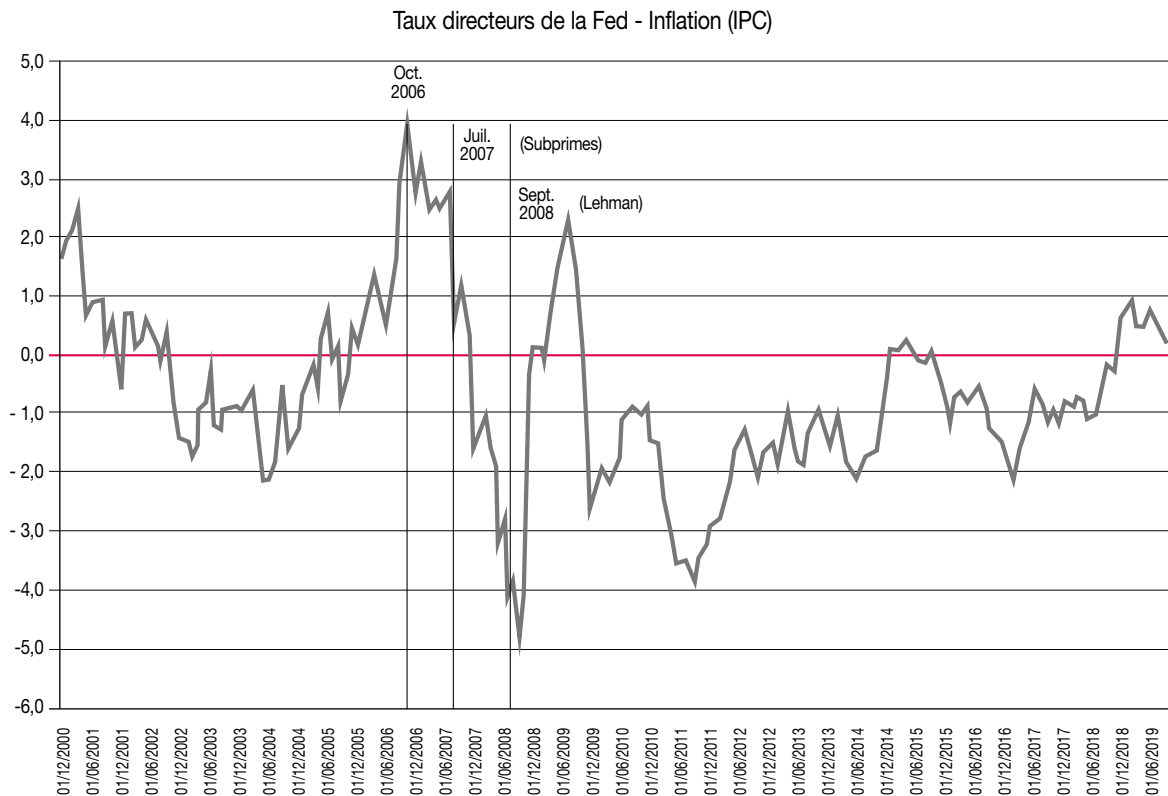
**Risques :** Nous sommes arrivés à des taux d'intérêt négatifs. Qu'en pensez-vous ? Quelle politique monétaire l'Union européenne devrait-elle mettre en place pour relancer la consommation ?

**Jacques de Larosière :** La politique monétaire a dérivé vers un maximum d'accommodations, ce qui veut dire que les taux d'intérêt, contrairement à toute l'histoire

de l'humanité, sont depuis trente ans constamment en territoire négatif en termes réels. On a calculé, sur les vingt dernières années, les taux d'intérêt directs de la Fed et de toutes les grandes banques centrales en termes réels, c'est-à-dire déflatés de l'inflation (voir graphique 2). Sur dix-huit années, les taux directs étaient négatifs, sauf sur deux années : l'année de la crise et celle où le président de la Fed, Jerome Powell, a initié une politique de remontée progressive des taux. C'est donc une politique systématiquement accommodante, à des taux d'intérêt très faibles. Or les économistes disent que si nous avons une inflation à zéro, cela signifie que nous sommes à zéro en termes réels, et une inflation à zéro en termes réels serait problématique, il faudrait que ce soit négatif. D'où la théorie des taux d'intérêt négatifs, qui consiste à dire : il faut retrouver le degré de marge de manœuvre d'une politique monétaire d'autrefois, en faisant en sorte que le *zero-lower-bond* (plancher du taux zéro) ne joue pas. C'est très bien de dire cela mais placer

pour une longue période les taux d'intérêt à moins de zéro signifie taxer l'épargne, ce qui ne peut qu'engendrer des problèmes. Mais on ne va pas éliminer l'épargne au profit de la consommation, ce qui serait peut-être souhaitable. Quand l'épargne est menacée d'être spoliée par des taux d'intérêt négatifs, cela pousse les épargnants à épargner encore plus pour pallier le manque de rendement. On n'est donc pas du tout sûr que les taux d'intérêt négatifs fassent arbitrer en faveur de la consommation. En tout cas, les faits tels qu'on les observe en Europe montrent que ce n'est pas le cas. Ce qui est le cas, en revanche, c'est que les épargnes sont maintenues liquides. Le raisonnement est très simple : si j'achète un titre de très bonne qualité avec un taux d'intérêt négatif, je mets 100 sur la table et on va me rendre 95 ou 96. Je suis taxé. Si je garde mon argent sur un compte en banque, certes, je ne gagnerai rien, mais au moins on ne me prendra pas les 5 %. Le jour où je voudrai mobiliser mon argent, j'aurai 100, et pas 95.

Graphique 2 - Évolution des taux d'intérêt



Source : Bloomberg.

Keynes disait que le grand problème des taux d'intérêt zéro était la « trappe à liquidité ». Les épargnants vont se mettre en liquidité absolue. La trappe à liquidité, nous y sommes. Une étude, réalisée avec l'Observatoire de l'épargne européenne, montre que la partie la plus liquide de toutes les épargnes financières constituées par les ménages depuis dix à quinze ans, grimpe d'une manière phénoménale (voir graphique 3 p.14). Une épargne totalement liquide dans un compte en banque irrigue l'économie quoi qu'on en dise. Le fait pour les banques d'avoir plus de comptes est un facteur favorable à ce que l'on appelle leur financement. Mais la littérature économique démontre qu'une banque qui constate une augmentation de ses dépôts à vue fait essentiellement des opérations à très court terme avec ce supplément de financement, alors que si les ménages n'étaient pas victimes de cette trappe à liquidité et qu'ils acceptaient d'acheter des titres porteurs d'un taux de rémunération normal, on aurait un financement à plus long terme de l'économie.

Nous sommes donc dans une situation curieuse : la politique monétaire ayant été, indûment à mes yeux, homogène quoi qu'il arrive dans le cycle (c'est-à-dire toujours accommodante), est arrivée à des taux zéro. Il est alors difficile de descendre en dessous, alors que cette politique accommodante ne fait que tuer la partie investissements productifs de l'économie. Il faut donc réfléchir à deux fois avant de dire « qu'il n'y a qu'à » mettre des taux négatifs.

Ensuite, les budgets ont été laissés à la dérive ; il n'y a donc pas de marge de manœuvre. On entend dire que les Allemands sont formidables, parce qu'ils ont un programme de relance (4 % du PIB), qu'ils ont affronté la crise sanitaire de manière beaucoup plus efficace que nous... Oui, mais ils avaient aussi créé de la marge ; ils sont passés de 84 % de dette publique après la crise de 2007 à 60 % aujourd'hui. Ils ont donc créé 24 points de PIB de marge, qu'ils sont en train d'utiliser, et qui vont leur permettre d'être mieux défendus dans la crise que nous, qui avons dépassé 100 %.

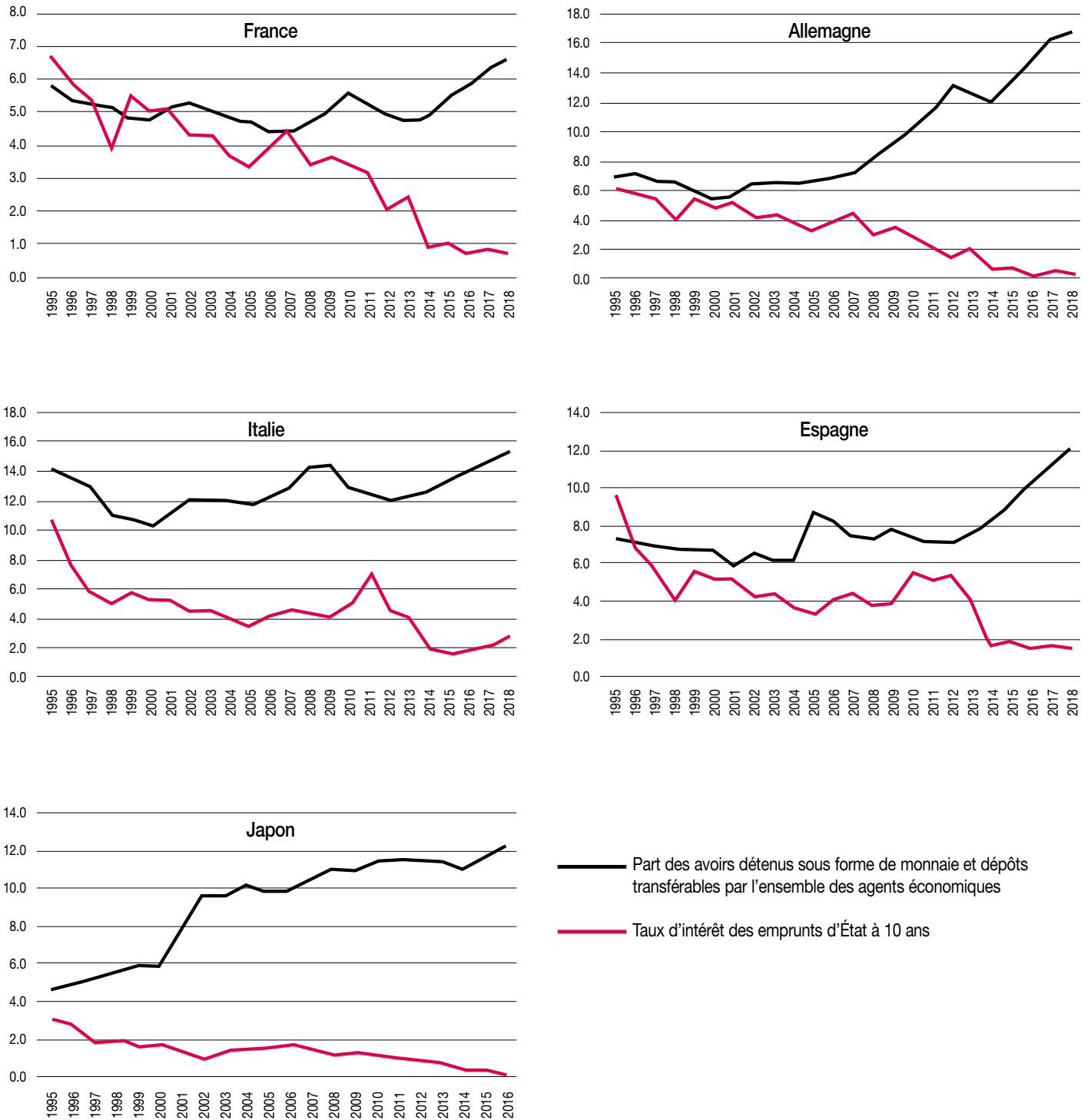
Il y a une deuxième contradiction. Les pouvoirs publics ont créé une situation complexe : ils ne peuvent plus agir sur les taux d'intérêt puisqu'ils sont à zéro,

ni sur les budgets puisqu'ils sont à 150 %. Ils ont laissé s'installer une dérive budgétaire, en particulier sur les dépenses publiques improductives. Alors que fait-on dans l'instant même ? Bien sûr, on finance avec de la dette ce qui doit être financé, il n'est pas question de refuser des choses comme le chômage partiel, mais il faut se poser la question de l'après. Certains disent qu'il faut continuer à faire exactement la même chose, en partant de 120 %, sans corriger les budgets. Cette position est contraire à l'intérêt public. En ce qui me concerne, je préconise, mais sans beaucoup de succès, de faire ce que l'on n'a pas fait depuis trente ans, et d'essayer de reprendre en main les budgets qui ne vont pas. Et faire du budget non pas le respect d'une bureaucratie existante, mais au contraire un moteur de changement et de réforme de structure. C'est ma position sur la question des taux. L'important, c'est la dérivée ; c'est que le 120 devienne 119. Si l'on fait cela, les investisseurs, à Singapour ou en Chine, regarderont autrement le problème de l'achat d'OAT.

**Risques :** Le mandat de la Banque centrale européenne s'est peu à peu élargi aux questions de stabilité financière, alors qu'elles n'en faisaient pas partie à l'origine. L'a-t-elle rempli ?

**Jacques de Larosière :** La Fed, qui est la banque centrale la plus importante puisque c'est elle qui détermine la politique monétaire, a un mandat dual : la stabilité monétaire mais aussi la croissance de l'économie et le plein-emploi. Cela a le mérite de la simplicité et cela permet aux dirigeants de cette banque centrale, lorsque l'économie est en grande difficulté, d'intervenir massivement pour la soutenir. Le mandat de la BCE est différent : il est axé en premier sur la stabilité de la monnaie, qui est définie d'une manière particulière, c'est-à-dire un peu moins de 2 % en termes d'indice des prix à la consommation (IPC) dans un environnement économique soutenu et de bonne croissance. Je considère, et je soutiens cette thèse depuis la crise de 2007, que le mandat de la stabilité monétaire n'a pas été accompli. En effet, la courbe qui mesure l'écart entre la croissance du crédit et la croissance potentielle ne fait qu'augmenter (voir le graphique 1). C'est un vrai problème.

Graphique 3 - Évolution des avoirs liquides des agents économiques et des taux d'intérêt des emprunts d'État



Note : Pour les États-Unis, il ne s'agit que des avoirs détenus sous forme de monnaie fiduciaire, la distinction entre dépôts transférables et dépôts non transférables n'étant pas disponible.

Sources : Eurostat, Thomson-Reuters, calculs de l'Observatoire de l'épargne européenne (OEE).



Je n'accepterais pas de dire, parce que l'inflation a été inférieure à 1,9 % pendant dix ans et que les bulles d'actifs se sont propagées, que le mandat de la stabilité monétaire a été respecté. Depuis trente ou quarante ans, toutes les recherches économiques montrent que l'économie mondiale ralentit, n'a plus la croissance des années glorieuses, et qu'elle ralentit pour des raisons assez profondes : le vieillissement, la mondialisation, qui a introduit les bas salaires sur nos tables de consommation, les transformations technologiques, et aussi l'attitude des travailleurs sur le marché de l'emploi qui a profondément changé. Tout cela fait que le taux d'équilibre, c'est-à-dire le taux idéal pour éviter la déflation et idéal pour éviter l'inflation, serait plutôt autour de 1 %, et non de 2 %. La différence paraît faible mais c'est l'essentiel de la politique monétaire qui passe par ce trou d'aiguille ; toute tentative d'atteindre 2 % résulte en une suraccélération de la politique monétaire par rapport à un taux d'équilibre IPC de 1,2 ou 1,3 %.

Il y a eu des périodes à la BCE, où l'économie était relativement favorable et où il fallait évidemment arrêter l'assouplissement quantitatif et commencer à relever légèrement les taux d'intérêt. Cela n'a pas été fait parce qu'on était loin de 2 % ! Et donc, à cause d'une statistique erronée, on a conduit la politique monétaire sur la pente fatale que j'ai indiquée.

**Risques :** Quel rôle la monnaie, la Banque centrale européenne peuvent-elles jouer dans le financement du changement climatique ? Qui doit modifier les investissements ?

**Jacques de Larosière :** Votre question est fondamentale. Il s'agit de demandes de financement d'infrastructures immenses. Il y a deux possibilités. Il y a tout d'abord ceux qui, comme moi, constatent qu'il va falloir dégager une épargne, parce que l'on ne peut pas financer ce genre d'investissements sans une épargne. Et cette épargne (et je reviens à la politique monétaire), il faut la susciter. Si on demande aux citoyens de mettre une partie de ce qu'ils ont pu épargner dans leur vie dans un projet de transition énergétique, où l'on brûlera moins de carbone et où on aura une énergie plus propre, ils vont se lancer

dans une aventure qui sera longue et ne verront le résultat que dans dix, quinze ou vingt ans. Il faut donc avoir le désir de s'investir à long terme. Si la BCE ou la Fed disent que le taux de retour sera de zéro, parce que les taux sont à zéro, personne n'investira. Le risque (parce qu'il s'agit là d'un investissement risqué) doit se rémunérer avec un retour positif. On connaît ce retour positif ; il est de 5 ou 6 %, c'est universel. La politique monétaire, aujourd'hui, ne facilite pas la formation d'un taux positif. En fait, la politique monétaire d'aujourd'hui tue l'investissement productif à venir. D'un autre côté, il y a ceux qui préconisent de faire de la monnaie, mais ils annihilent leur propre argumentation ; ils devraient admettre que cela tuera l'investissement. Mais ils ne le disent pas, ils disent qu'il n'y a qu'à donner de l'argent et ils font croire qu'avec la planche à billets, on pourra financer le changement énergétique. La réalité est différente. Pour lancer un projet, il faut que le banquier soit suffisamment convaincant pour amener les citoyens à fournir de l'argent à vingt ans. S'il annonce que le projet n'est pas sûr, qu'il ne marchera peut-être pas, mais qu'il y a un taux de retour, qui, malgré cette possibilité d'échec, est assez alléchant ; les gens suivront. Ce n'est pas simplement du crédit, ce sont des fonds propres. Le changement climatique, ce sont des fonds propres, en grande partie ; ce n'est pas de la dette. Et les fonds propres, il faut les arracher.

Je crois à la possibilité d'intéresser les épargnants à des investissements verts. Marie Brière l'a récemment démontré dans un papier très intéressant, qui montre que les suppléments d'épargne qu'on a pu observer chez les ménages ont été en très grande partie motivés par l'objectif vert. S'il n'y avait pas eu l'objectif vert, on n'aurait pas vu ces compléments. Mais je suis terrorisé par les conséquences de la politique monétaire sur l'investissement qui ne bénéficie d'aucune rémunération à l'heure actuelle.

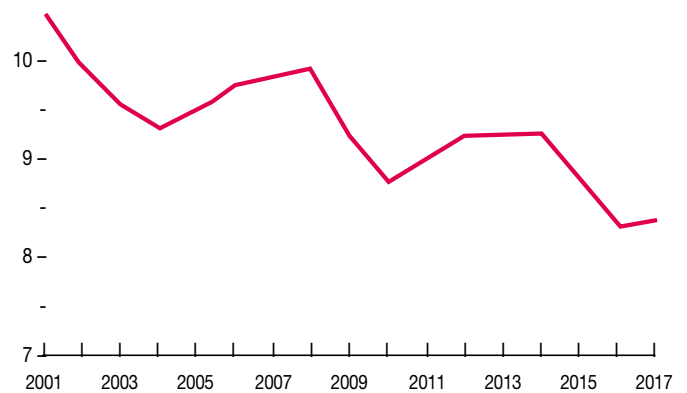
Et donc, cette erreur du 2 %, qui génère le graphique 1, c'est-à-dire la surfinanciarisation de nos économies, est en train de détériorer notre avenir. Il ne faut pas dire que les taux vont être à zéro, il faut dire qu'ils vont être ce qu'ils sont. C'est-à-dire qu'ils vont

répondre à des forces de marché. Et là je fais une critique plus fondamentale de la politique monétaire : on a tort de vouloir régir complètement la courbe des taux par la politique monétaire. Par la politique monétaire vous pouvez influencer la conjoncture, en agissant sur les taux à court terme, mais on ne doit pas imposer une vue de banquier central sur la courbe des taux, c'est-à-dire sur toute l'étendue des taux, de 0 à 50 ans. L'investisseur ne doit pas être sous la domination de ce concept de la courbe des taux. Si la BCE régir la courbe des taux – en décidant qu'à 50 ans le taux sera de 0,5 ou 0,7 – et que par ailleurs on a un besoin d'investissements immense, il y aura un conflit entre ces deux concepts. Il faut laisser (je suis un économiste libéral) le marché se situer, c'est-à-dire les apporteurs de capitaux d'une part et les banquiers comme intermédiaires des projets d'autre part. Si la BCE décide de ce qui est de l'intérêt général, décide de la courbe des taux... il n'y a plus d'économie réelle, privée. Il n'y a plus d'économie. Mais si vous changez, vous avez des réactions de marché qui peuvent être terribles. Vous savez très bien que les banques centrales sont terrifiées par les réactions de marché, qu'elles ont, en quelque sorte, amplifiées avec leur dirigisme des taux. C'est la raison pour laquelle Jerome Powell, qui avait intelligemment commencé une politique de normalisation des taux d'intérêt à très petits pas pendant deux ans à la fin de l'année 2019, a été obligé d'arrêter.

En conséquence, on a le pire de tous les mondes ; on régente tout mais on ne produit aucun investissement. La courbe des investissements productifs est calculée par le Fonds monétaire international (FMI) tous les ans, et cette courbe, personne n'en parle. Voilà la courbe de l'investissement productif non résidentiel (voir graphique 4). Cela ne fait que baisser. Et ce ne sont que les stocks de capital. On a rarement une telle pente de baisse des taux d'intérêt. Je ne dis pas que c'est à cause de la baisse des taux d'intérêt, je dis que les taux d'intérêt bas n'ont pas empêché cette pente négative.

**Risques :** Quelle est votre recommandation au gouvernement français à court terme ? Faut-il entrer dans une période de renégociation de dette ?

Graphique 4 - Baisse du niveau de l'investissement non résidentiel en % du PIB dans les économies avancées



Note : Économies avancées = Allemagne, Australie, Canada, Corée du Sud, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni. Pour le Japon et la Corée du Sud, les données de formation brute de capital fixe sont utilisées.

Source : Fonds monétaire international (FMI).

**Jacques de Larosière :** Il ne faut sûrement pas se lancer dans la renégociation de la dette française. Je crois que ce serait une erreur, et que ce n'est pas justifié. Si nous arrivons à améliorer à la marge un petit peu notre budget, c'est-à-dire à faire baisser l'étiage de la dépense publique... non pas seulement la pente de croissance de la dépense publique mais ce pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB, nous aurons un effet positif. On a réalisé des études pour déterminer s'il était dangereux ou pas d'avoir un déficit budgétaire de l'ordre de 100 % du PIB. On est arrivé à la conclusion que la dérivée était plus importante que le stock. Si vous gagnez 1 % l'année prochaine, 2 % l'année d'après, etc... c'est cette pente-là qui vous apporte une reconnaissance. Je crois qu'il n'y aurait que des inconvénients à aller vers une restructuration de notre dette ; ce qui est important est que le flux de dettes nouvelles, que l'on est bien obligé d'accepter de réaliser, soit fait dans les meilleures conditions pour garder notre notation AA ; et pour garder notre AA (je rappelle que nous avons perdu le AAA), il faut être un peu raisonnable sur le budget.

Premier élément : le coronavirus ne doit pas justifier qu'on laisse filer la dette parce que la contrainte budgétaire est toujours là. Elle n'a pas disparu parce qu'il

y a eu une facilité de paiement de la BCE. Donc la dette est là, et même si elle est achetée par la BCE, cela reste la dette de l'État.

Le deuxième élément, c'est que la BCE n'achètera pas toujours notre dette. Si on se débarrassait par un mauvais *rating* d'une grande partie des souscripteurs extérieurs, cela voudrait dire qu'on reporte cela sur l'Europe, sur la France ; il y aurait donc une pression plus forte sur les taux. Certes, la BCE pourra sur-acheter, ce qu'elle ne fait pas maintenant parce qu'il y

a beaucoup d'acheteurs extérieurs (en fait notre contingent n'est même pas rempli par la BCE). Mais si nous sommes trop peu regardants sur la qualité de notre signature, cela risque d'arriver. Et on ne pourra pas demander à la BCE d'acheter la totalité des émissions nouvelles ; le problème de la proportionnalité soulevé par la Cour de Karlsruhe se posera. Certes, on financera beaucoup avec la BCE, mais on ne financera pas tout. Je reste donc très prudent puisque, comme l'a dit clairement Fabio Panetta récemment, on ne peut pas annuler la dette.



# 2.

# Cyber(in)sécurité !

---

■ Daniel Zajdenweber  
*Introduction*

■ Philippe Cotelle  
*Le risque cyber est-il le virus de la pandémie de demain ?*

■ Pauline Vacher, Julien Soupizet, Jérôme Chartrain et Virginie Monteiro  
*Risque cyber des entreprises et assurances*

■ Emilie Quema et Mary-Cécile Duchon  
*Face au risque cyber, le défi de l'adaptation*

■ Christophe Delcamp  
*L'assurance, facteur de résilience de l'économie face aux risques cyber*

■ Nicolas Arpagian  
*Cyberattaques : vous vous pensiez victimes, vous serez jugés coupables*

■ Jacques Pelletan  
*Cybercriminalité : une grille de lecture économique*

■ Pierre Martin  
*Cybersécurité et risque de guerre*



# INTRODUCTION

*Daniel Zajdenweber*

Pour bien comprendre les enjeux de la cybersécurité et de l'assurance qui en dépend, il faut comprendre la nature originale du cyberspace. Car cette nature offre de très grandes facilités d'intrusion et de camouflage aux entités malintentionnées ou délinquantes, fussent-elles des particuliers, des entreprises privées ou publiques, ou encore des États.

Le cyberspace est un bien commun. Personne ne peut se l'approprier. Certes, il y a les fournisseurs d'accès à Internet qui en sont le support matériel. Ils achètent et gèrent la bande passante électromagnétique pour offrir leurs services, ce qui suppose une forme d'appropriation. Ainsi, la bande passante des réseaux 4G et bientôt 5G est attribuée selon des procédures classiques d'appel d'offres comme une concession de service public. Mais l'accès à ces services ainsi que le contenu des échanges sont totalement libres, au grand dam des censeurs de tout poil qui voudraient bien limiter cette liberté – certains États y arrivent, mais en y mettant le prix politique. Surtout, tout ce qui est public, fût-il un texte, une image ou une vidéo, ne peut créer un droit de propriété en soi.

Le cyberspace n'exclut personne. Autrement dit, le fait d'y voyager n'empêche personne d'en faire autant en même temps. La métaphore du phare s'applique pleinement. Il éclaire tout un domaine maritime. Le fait de passer au large ne réduit pas la lumière reçue par les autres navires. Mais contrairement au phare qui est polarisé – il envoie de la lumière mais n'en reçoit pas –, le cyberspace est multipolaire. Chaque « cybernaute » connecté est un nœud qui reçoit autant qu'il émet. Il y a de ce fait un parallèle avec cet autre bien commun qu'est la santé. Chacun peut être contaminé par un virus tout en étant contaminant. Cette multipolarité a une conséquence majeure pour

le droit de la responsabilité car dans un réseau fortement intriqué il est difficile de discerner le coupable de la victime.

L'accès au cyberspace a un coût marginal quasi nul. Le seul coût supporté par l'utilisateur est celui de son abonnement qui est fixe. La consommation d'électricité est négligeable, sauf pour les très gros utilisateurs. Remarquons toutefois que le coût total de fonctionnement du cyberspace est loin d'être négligeable car il faut faire fonctionner les serveurs et les mémoires contenues dans de gigantesques fermes supports du *cloud*. On dit qu'il faut la capacité de plusieurs centrales nucléaires pour faire fonctionner le cyberspace mondial. Mais ce coût total est réparti de façon inégalitaire et opaque entre tous les usagers du cyberspace, c'est-à-dire la quasi-totalité de la population mondiale. Les progrès dans la capacité électromagnétique des canaux (satellites, fibre optique, 4G puis 5G, etc.) ont permis jusqu'à présent d'éviter les encombrements, voire les embouteillages paralysant les communications. Il n'y a donc pas encore de coût marginal d'encombrement significatif.

L'utilité du cyberspace croît de façon exponentielle avec le nombre d'utilisateurs. En langage d'économiste on dit qu'il bénéficie d'un effet d'échelle positif. Plus il y a de sites, plus on peut trouver rapidement les informations recherchées. Réciproquement, plus il y a de sites plus on peut injecter des informations, des images, des textes ou des vidéos en étant sûr qu'ils seront lus ou du moins consultables par un grand nombre d'internautes.

La très grande quantité de données et d'informations de haute valeur économique disponibles dans le cyberspace, accessibles sans coût significatif avec une expertise informatique que n'importe quel professionnel

lambda maîtrise, attire évidemment toutes les entités malveillantes, délinquantes, voire criminelles, tant privées que publiques. Malheureusement pour les victimes de cybercrimes, les coûts de la précaution et en second rideau ceux de l'assurance – qui s'ajoutent aux préjudices matériels et immatériels – sont importants. Le télétravail par exemple nécessite souvent un double équipement. Un matériel (smartphone, ordinateur) dédié à l'entreprise et à elle seulement, un autre pour la vie privée du télétravailleur. D'où une asymétrie préjudiciable à toutes les victimes potentielles : le cybercriminel peut agir de façon furtive sans capitaux ou presque. S'il est localisé dans un État autre que celui de ses victimes, surtout si son système judiciaire est peu contraignant, il encourt un faible risque d'être effectivement puni même s'il est découvert. En tout état de cause, s'il est arrêté et condamné, le cybercriminel ne pourra presque jamais réparer les dommages qu'il a engendrés.

D'où l'importance de la précaution (antivirus, mises à jour de logiciels fréquentes, mots de passe sécurisés

et changés périodiquement, stockages sécurisés, cryptages, etc.) et « en cas de malheur », l'importance de l'assurance.

Quatre des sept articles de la rubrique traitent de l'assurabilité du risque cyber. Un risque encore mal délimité, dont les dommages potentiels sont comparables à ceux des catastrophes naturelles.

*Philippe Cotel* l'analyse du point de vue d'une entreprise confrontée à ce risque. *Pauline Vacher*, *Julien Soupizet*, *Jérôme Chartrain* et *Virginie Monteiro* apportent leur expertise en tant qu'assureurs. *Emilie Quema* et *Mary-Cécile Duchon* apportent le point de vue du régulateur tandis que *Christophe Delcamp* en fait la synthèse. *Nicolas Arpagian* développe les paradoxes liés à la confusion victime-coupable, inhérents au fonctionnement du cyberspace, tandis que *Jacques Pelletan* analyse les aspects économiques de la cybercriminalité. Enfin, *Pierre Martin*, en tant qu'historien, rappelle que les guerres d'abord terrestres et maritimes, puis aériennes sont devenues « cyber ».



# LE RISQUE CYBER EST-IL LE VIRUS DE LA PANDÉMIE DE DEMAIN ?

*Philippe Cotelle*

*Directeur risques et assurances, Airbus Defence and Space*

*Administrateur, Amrae (1)*

*Le risque cyber n'est plus un risque technique mais bien un risque stratégique. Il affecte toutes les entreprises et organisations quelles que soient leur taille et leur activité. Une prise de conscience de tous les dirigeants est indispensable afin que les mesures de gestion de risque nécessaires soient décidées, non seulement pour protéger l'entreprise mais également pour qu'elle reste un partenaire économique de confiance. Les autorités publiques doivent également s'attaquer aux mesures qui permettront d'éviter que ce risque potentiellement systémique ne devienne la pandémie de demain.*

---

## Définir le risque ?

---

### ■ D'abord comprendre et se comprendre

*Spear phishing, browser, spoofing, denial of service, router (2), on ne peut pas considérer le risque cyber sans une certaine forme d'appréhension. À peine aborde-t-on le sujet que l'on est submergé de termes techniques, souvent tirés de l'anglais, débités à toute allure et avec un naturel désarmant par de jeunes geeks. Cette barrière à l'entrée a souvent été rédhitoire pour beaucoup de risk managers, car au-delà de ces termes c'est toute une architecture de système informatique complexe qui s'est organisée pour répondre à l'ensemble des besoins de l'entreprise. Cette barrière a parfois été maintenue artificiellement*

par des techniciens soucieux de préserver leur pré carré mais aussi par des risk managers réticents à s'astreindre à ce rite initiatique trop opérationnel par rapport aux enjeux qu'ils ont l'habitude de traiter. Et cependant, casser cette barrière, casser ces silos est le premier défi si l'on veut vraiment s'attacher à traiter ensemble ce risque ; au-delà de ces termes, c'est bien tout un vocabulaire qu'il faut ensemble réapprendre.

### ■ Un risque polymorphe évolutif

Et si nous n'en avons pas fini avec les ennuis ? Ce risque n'est pas seulement technique et polymorphe, il est également évolutif. S'y attaquer, c'est le mythe de Sisyphe qui réapparaît. En effet, en supposant que cela soit possible, à peine aurions-nous complètement mis en place un système permettant de contrer toute attaque cyber que ce système aurait de grandes chances d'être obsolète, à la seconde même où il serait

opérationnel. Deux phénomènes font de cette entreprise un jour sans fin : l'évolution de la technologie d'une part et de la menace d'autre part. La technologie par exemple n'a jamais autant évolué depuis ces dix dernières années. Le déploiement de la 5G, avec la connexion des objets, le calculateur quantique, l'intelligence artificielle, nous amène à penser que nous n'en sommes qu'au tout début et que l'essentiel de la révolution numérique est à venir. La menace n'a fait que suivre cette même voie, attirée par cette création de valeur et la quasi-impunité actuelle qui donne toujours un coup d'avance à l'attaquant.

## ■ Concilier conception sécuritaire et rapidité de mise sur le marché

Une troisième dimension du risque cyber tient au conflit entre la volonté de saisir les opportunités fantastiques que le numérique permet de créer et les contraintes d'un développement et d'une validation complète qui intégrerait la sécurité dès la conception. Bien souvent dans l'économie numérique, être le premier est saisir l'opportunité de rassembler des données rapidement pour améliorer son offre et devenir ainsi incontournable ; « *the winner takes it all* ». Repousser ce lancement pour une campagne exhaustive de validation peut simplement laisser la porte ouverte à un concurrent qui se positionnera avant. On se retrouve avec une offre certes validée mais inutile car le marché a disparu.

---

## Déterminer les cibles et les dommages

---

### ■ Moyens et petits poissons : 3 entreprises sur 4 ont été attaquées

Face à cette situation, force est de constater que les attaques se sont multipliées. Il n'y a pas de jour sans que l'on découvre qu'une entreprise ou une organisation a subi un préjudice. On estime que 74 % des TPE-PME ont déjà connu une cyberattaque. Les

types d'attaques les plus subis par ces entreprises sont à 80 % le rançongiciel, à 40 % le déni de service ou interruption d'activité, à 36 % les attaques virales et à 29 % la fraude externe, pour un impact moyen estimé autour de 250 000 €. On peut comprendre que ces entreprises, qui n'ont pas les ressources et compétences pour déployer une protection efficace, soient des proies privilégiées. Effectivement, les attaquants ont déployé une véritable organisation industrielle pour maximiser leur effet avec un minimum d'effort. Cela passe par une offre de services diversifiés pour acquérir le rançongiciel ainsi qu'une large liste de cibles, une campagne d'hameçonnage globale en attendant que certaines tombent dans le piège et voient le chiffrement de leurs ressources accessibles.

### ■ Pêche au gros : de sévères dommages

Face à cette pêche au chalut, il y a également un phénomène différent ciblant plus particulièrement les grands groupes. Ces attaques ciblées sont menées par des organisations puissantes ayant des ressources et du temps pour mettre en place des plans d'action sophistiqués. On appelle ceci le « *Big Game Hunting* ». L'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (Anssi) a été impliquée dans de nombreux cas et attire l'attention sur cette tendance. Le but de ces attaques peut être, soit d'obtenir un gain financier important car les entreprises ciblées sont puissantes financièrement, soit la recherche d'informations confidentielles.

### ■ Quand le virtuel vire au matériel

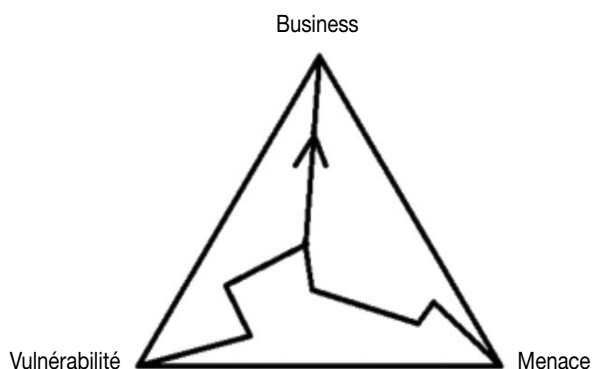
Nous voyons aussi – et c'est important de le souligner – des attaques dont le but peut être le sabotage ou la destruction physique d'équipement. Après l'épisode Stuxnet bien connu, nous avons vu en 2017 une attaque ciblée sur une installation industrielle en Arabie saoudite dont le but était de prendre le contrôle des processus industriels, de désactiver les systèmes d'alerte et de déclencher une catastrophe. Cette attaque connue sous le nom de Triton illustre

une évolution sur la réalité de sinistres physiques potentiels consécutifs à une attaque cyber dans un contexte géopolitique devenu conflictuel.

## Quelles solutions pour protéger les affaires

**C**e risque est difficile à appréhender. Les défis qui l'entourent et le résultat visible des actions des attaquants affectent toutes les entreprises et organisations, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité.

Figure 1 - Trois concepts clés



Source : auteur.

Comme on peut le voir plus haut, le risque cyber est la combinaison d'une défaillance technique, (l'action d'une menace sur une vulnérabilité) et d'un impact sur les affaires qui touche le fonctionnement de l'entreprise ou de l'organisation.

La complémentarité entre les angles de vue techniques, les systèmes d'information et la conduite de l'entreprise est donc indispensable, voire cruciale. C'est pourquoi l'Anssi, pour la dimension technique au cœur des enjeux normatifs de la sécurité de l'État pour les systèmes d'information et l'Amrae pour la dimension économique au cœur de la gouvernance de l'entreprise ont travaillé de concert pour appréhender le risque au plus haut niveau de l'organisation et non plus le cantonner à un risque d'experts techniques.

## ■ Une doctrine simple d'hygiène numérique et managériale

Amrae et Anssi ont ainsi produit en octobre 2019 *Maîtrise du risque numérique, l'atout confiance* (3) qui, plus qu'un guide, est une doctrine à l'intention de toutes les entreprises, et pas seulement des entreprises de technologie. C'est le réceptacle du meilleur des deux mondes, le meilleur des réflexions stratégiques sur le risk management associé au meilleur de la politique de sécurité. C'est une progression cohérente et efficace des étapes à franchir pour mettre en application au sein de chaque organisation ou entreprise, en fonction de ses réalités, un processus de gestion du risque numérique qui cible les besoins essentiels et donc en optimise le coût en maximisant l'efficacité. En effet, le développement du numérique est un choix stratégique pour capter de nouvelles opportunités de croissance. Cependant ce choix s'accompagne de nouveaux risques pour l'entreprise en termes d'activité, de réputation, de responsabilité qui peuvent mettre son existence en péril. Ces choix stratégiques ne peuvent s'exonérer d'un socle de sécurité technique robuste.

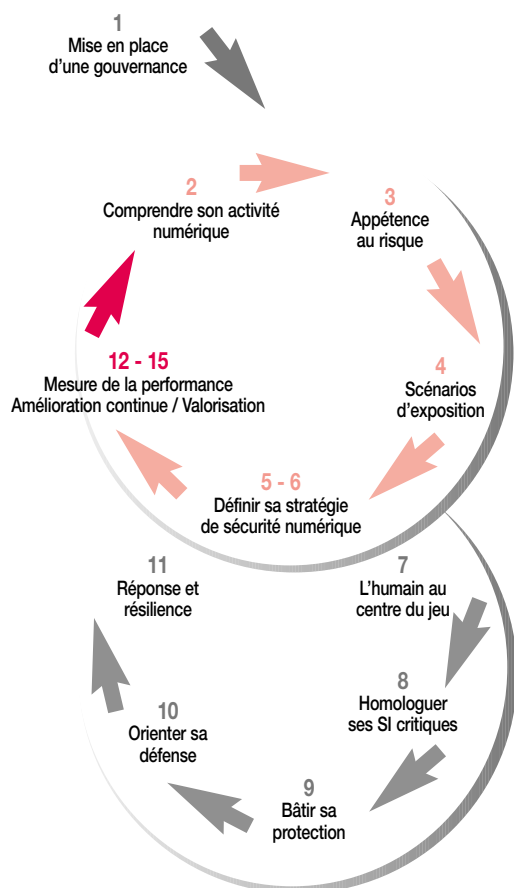
De la même manière, si la mise en place des principes d'hygiène numérique est incontournable dans toutes les entreprises, le dirigeant arrive relativement vite à la conclusion que l'on ne peut pas tout protéger. Il lui incombe donc de faire des choix et des arbitrages. La dimension stratégique est indispensable pour guider ces choix et permettre au dirigeant de piloter ce risque à part entière et d'y allouer le juste niveau de ressources dans une démarche de sécurité numérique soutenue.

## ■ La dette de sécurité sape la confiance

Enfin, la notion de partenaire de confiance est un concept clé dans le cadre des échanges économiques entre différentes sociétés ou organisations. Dans un monde toujours plus global et connecté, la dette de sécurité présente dans un maillon de la chaîne peut avoir des conséquences catastrophiques. L'engagement

dans une démarche active de gestion du risque numérique est un investissement pour la résilience et la compétitivité de l'entreprise. Elle a bien sûr un coût.

Figure 2 - Démarche progressive de construction d'une politique de gestion du risque numérique



Source : Amrae et Anssi, *Maîtrise du risque numérique, l'atout confiance*, p. 6.

## ■ Deux roues pour calibrer les impacts et organiser la résilience

Les deux roues (voir figure 2) symbolisent la coopération et la coordination nécessaires entre risk managers et responsables de sécurité.

La roue d'en haut est celle du risk management stratégique. Elle déploie les éléments classiques du risk management en termes d'identification, quantification, couverture et transfert qui sont utilisés pour l'ensemble des risques de l'entreprise. Cependant, ceux-ci ont été adaptés aux spécificités du risque

cyber dans sa transversalité au cœur des organisations. Cette approche *top down* permet de mettre en lumière parmi les scénarios *business* catastrophiques pour l'entreprise, ceux qui pourraient être le résultat d'une menace cyber sur une vulnérabilité de son système. Elle permet de quantifier cet impact de manière crédible. L'étape suivante, technique de rétro-ingénierie sur l'identification des vulnérabilités et menaces correspondant à ce scénario, va déboucher sur un certain nombre de priorités de mitigation (sécurité, processus, organisationnelle) réduisant le caractère catastrophique de ce scénario ou sa capacité d'occurrence.

La roue d'en bas est la roue symbolisant la mise en place de la politique de sécurité suivant ces axes prioritaires définis. Elle mise sur l'humain, non pas comme point de vulnérabilité, mais comme atout dans le dispositif, et déploie les thèmes de protection, défense et résilience compatibles avec les processus National Institute of Standards and Technology (NIST) promus outre-Atlantique. On protégera d'abord l'organisation interne de l'entreprise d'une menace extérieure, pour ensuite identifier le plus rapidement possible les conséquences internes et externes de l'attaque, pour enfin pouvoir lancer la gestion de crise et les plans de continuité d'activité et de retour à l'activité, deux notions bien distinctes pour minimiser l'impact pour l'entreprise.

Enfin les notions de mesure de la performance et d'amélioration continue sont là pour mettre en lumière, d'une part l'investissement réalisé porteur de valeur pour l'entreprise, et d'autre part la réalité de la poursuite de cet effort pour faire face aux nouveaux défis technologiques et aux nouvelles menaces.

## La crise de Covid-19 a accéléré notre cyberdépendance

**A**u-delà des bouleversements technologiques qui s'annoncent ou qui, comme l'intelligence artificielle, sont déjà présents, la crise récente de Covid-19 a profondément

changé la donne sans qu'un retour à la situation précédente soit envisageable.

Les entreprises ont dû faire face à des enjeux potentiellement contradictoires : d'une part, déployer le plus rapidement possible des ressources et des moyens pour permettre le télétravail du personnel et développer la vente en ligne de leurs produits, et d'autre part, maintenir des règles de sécurité essentielles pour préserver l'entreprise. La question pouvait aussi se poser de mourir en bonne santé ou bien de continuer à vivre en prenant des risques.

Les changements effectués ont été brutaux avec entre 40 % et 50 % des personnels en télétravail, une augmentation de 50 % du trafic des données et de 30 % sur les lignes fixes. Cette numérisation à marche forcée de l'économie s'est également accompagnée d'un mélange moins contrôlé entre les usages professionnels et usages personnels des outils et des échanges d'information.

L'Europe a pris conscience de l'ampleur du phénomène et n'a pas attendu cette crise pour faire de la sécurité numérique une priorité afin de protéger l'économie et les citoyens, avec notamment trois réglementations. D'une part, la directive Network and Information System Security (NIS), qui traite de la résilience des réseaux et des systèmes, doit faire l'objet d'une révision afin que son application soit plus homogène au sein de l'Union européenne. D'autre part, des propositions de mesures pour améliorer la protection des infrastructures critiques sont en cours de préparation ainsi qu'une réglementation pour la résilience opérationnelle numérique du secteur financier, qui s'étendra à n'en pas douter à d'autres.

---

## Quid de la cyberassurance

---

### ■ Oser le risque cyber avec assurance

Ces mesures sont une urgence face à la recrudescence des attaques durant cette période de confinement.

On a constaté une augmentation de 30 % des attaques en déni de service, de 667 % (!) des campagnes d'hameçonnage en février 2020 et de 80 % des demandes d'assistance sur le site « cybermalveillance.gouv.fr ». Pour autant, à ce jour il ne semble pas que des brèches majeures ou des pertes sérieuses aient été déclarées. Mais tous les risques sont présents, du piratage des comptes professionnels de messagerie aux pertes d'exploitation et pertes de données en passant par l'atteinte à l'image et la fraude. On a noté par exemple une augmentation massive des domaines Internet liés au thème Covid-19 ou coronavirus avec une part importante de sites frauduleux, porte d'entrée potentielle à une attaque malveillante.

En réalité, le défi est peut-être devant nous avec la réintégration de tous ces outils potentiellement infectés sur le réseau des entreprises dans un environnement où, du fait de la crise économique, l'ensemble des budgets sont sous tension.

Face à cette situation, l'assurance a un rôle majeur à jouer. Si la quasi-totalité des grands groupes possède une couverture cyber, force est de constater que sa pénétration chez les PME est toujours très faible : 5 % des PME/ETI ont une assurance cyber spécifique alors qu'elles ont moins de ressources pour mettre en place des politiques de protection efficaces et moins de moyens financiers pour compenser une crise. Sans réelle prise de conscience de leur dépendance et de leur exposition il y a une forte chance que cette situation perdure, sauf si des contraintes externes viennent à la faire évoluer.

### ■ Un marché de l'assurance cyber frileux

Un observateur extérieur voyant le développement de la numérisation et la dépendance économique en résultant ne peut que s'attendre à l'essor de cette nouvelle assurance cyber, seule capable de résoudre ceci de manière spécifique. Les estimations les plus optimistes pariaient sur un volume total de prime de 20 Md€ en 2025. Mais ces estimations optimistes,

déjà malmenées avant la crise de Covid-19, sont aujourd'hui fermement revues à la baisse.

Tout d'abord, en raison du climat économique difficile : certains vont réduire leur budget de charges – l'assurance cyber ne fera pas exception – et ne se précipiteront pas pour souscrire une couverture supplémentaire, et perçue comme chère déjà avant la pandémie.

Ensuite, par le fait des souscripteurs dont la prudence s'est accrue à la suite de l'arrivée de sinistres attritionnels qui ont significativement dégradé leur performance de souscription. Cette nouvelle attitude s'accompagne d'une réduction des couvertures et des capacités proposées. Cependant, avec le changement de profil d'usage du numérique à la suite de la crise, beaucoup d'entre eux considèrent que les taux actuels ne reflètent pas le risque à un niveau satisfaisant.

## ■ Le risque cyber est aussi systémique que le risque pandémique

Mais ceci ne fait qu'effleurer l'enjeu majeur auquel nous devons faire face. La pandémie mondiale que nous avons subie a mis en lumière l'interdépendance et l'interconnexion de notre économie à un risque systémique. Quoi de mieux qu'un virus informatique pour montrer combien le numérique peut causer la pandémie mondiale de demain. La standardisation de produits et services interconnectés, externalisés avec des acteurs dominants en quasi-monopole dans leur secteur sont les ingrédients d'un impact de grande échelle. C'est probablement l'élément majeur qui justifie la prudence des acteurs de l'assurance qui ont pris conscience du risque de cumul auquel ils pourraient être exposés.

## ■ Gérer les risques, c'est prévoir, financer et pouvoir redémarrer

Nous ne pouvons rester les bras croisés face au risque d'un nouveau choc majeur pour notre économie. Par nature, comme la pandémie, le numérique ignore

les frontières et des réponses internationales doivent être élaborées pour s'y préparer.

Le risk management est la clé de la résilience pour laquelle tous les acteurs de la chaîne de valeur doivent jouer leur rôle à plein. D'abord au sein des entreprises ; on ne peut qu'inciter à la diffusion du guide et à son appropriation. Suivre ses recommandations est la manière la plus efficace et la plus économique pour mettre son organisation en ordre de bataille pour qu'elle soit résiliente face à cette menace et ainsi lui permettre de limiter les réactions en chaîne. Ces efforts doivent être valorisés par les assureurs qui doivent développer des offres adéquates et accessibles pour les entreprises, adaptées aux efforts déployés par celles-ci. Les réassureurs ont l'opportunité de jouer leur rôle à plein en soutien des assureurs. Enfin, les autorités nationales et européennes doivent être prêtes pour intervenir en dernier ressort, si la crise subie était d'une ampleur insupportable par le seul secteur privé. Nous ne pouvons attendre qu'une nouvelle crise WannaCry ou NotPetya majeure survienne ; tout ceci doit se mettre en place maintenant.

Quand les risques sont gérés, l'entreprise et ses emplois sont durables.

### Notes

1. Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise.

2. En français, respectivement hameçonnage ciblé, navigateur, usurpation d'identité, déni de service distribué (DDoS), routeur.

3. <https://www.ssi.gouv.fr/guide/maitrise-du-risque-numerique-latout-confiance/>

# RISQUE CYBER DES ENTREPRISES ET ASSURANCES

*Pauline Vacher*

*Directeur souscription lignes financières, Allianz Global Corporate & Specialty SE (AGCS)*

*Julien Soupizet*

*Responsable développement produits lignes financières, AGCS*

*Jérôme Chartrain*

*Practice Leader risques cyber, AGCS*

*Virginie Monteiro*

*Souscripteur risques cyber, AGCS*

« Si mes calculs sont exacts, lorsque ce petit bolide atteindra 88 miles à l'heure, attends-toi à voir quelque chose qui décoiffe. <sup>(1)</sup> »

*Depuis la fin des années 1990, le monde a assisté à l'extraordinaire évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC). Celle-ci a bouleversé non seulement la société mais également le modèle même des entreprises : nouveaux usages, nouveaux outils et nouveaux clients mais aussi nouveaux risques et nouvelles vulnérabilités.*

---

## Introduction

---

**E**n quelques années, les TIC ont connu un développement exponentiel, porteur de nouvelles opportunités économiques, et les données personnelles sont désormais au cœur du modèle économique de nombreuses entreprises, ce que rappelle le règlement général sur la protection des données (RGPD) dans son préambule : « L'évolution rapide des technologies et la mondialisation ont créé de nouveaux enjeux pour la protection des données à caractère personnel. L'ampleur de la collecte et du partage de données à caractère personnel a augmenté de manière importante. Les technologies permettent tant aux entreprises privées qu'aux autorités publiques d'utiliser les données à caractère personnel comme jamais auparavant dans le cadre de leurs activités. De plus en plus, les personnes physiques rendent des informations les concernant accessibles publiquement et à un niveau mondial. Les technologies ont transformé à la fois l'économie et les rapports sociaux, et

sation ont créé de nouveaux enjeux pour la protection des données à caractère personnel. L'ampleur de la collecte et du partage de données à caractère personnel a augmenté de manière importante. Les technologies permettent tant aux entreprises privées qu'aux autorités publiques d'utiliser les données à caractère personnel comme jamais auparavant dans le cadre de leurs activités. De plus en plus, les personnes physiques rendent des informations les concernant accessibles publiquement et à un niveau mondial. Les technologies ont transformé à la fois l'économie et les rapports sociaux, et

elles devraient encore faciliter le libre flux des données à caractère personnel au sein de l'Union et leur transfert vers des pays tiers et à des organisations internationales, tout en assurant un niveau élevé de protection des données à caractère personnel. (2) »

À cela il faut encore ajouter l'essor des objets connectés, le déploiement des nouvelles technologies comme la 5G ou encore les « villes intelligentes », autant de projets également porteurs de nouveaux risques souvent regroupés sous l'appellation de « risques cyber ».

Dans ce monde en perpétuelle évolution, la parade pour les entreprises pourrait-elle venir de l'assurance ? Et comment les assureurs peuvent-ils évaluer un risque par hypothèse évolutif ?

## Définition du risque cyber

Lorsque l'on parle de risque cyber, un consensus semble se dégager aujourd'hui pour y voir un des risques les plus importants pour les entreprises. Celui-ci a progressivement pris la tête du Allianz Risk Barometer en passant de la 15<sup>e</sup> position il y a sept ans à la première place des risques des entreprises. Pour autant, il faut s'interroger sur ce que l'on entend par « risque cyber ».

Faut-il considérer comme tel tout incident incluant un système informatique, et comment faire entrer dans cette catégorie les évolutions futures des TIC ? L'enjeu est de taille, puisque les solutions d'assurance en dépendent.

S'il ne semble pas exister à ce jour de définition légale du risque cyber, de nombreux auteurs et groupes de travail en ont proposé (3) qui toutes peuvent être discutées. Nous en citerons deux : « tout ce qui touche à l'atteinte, à la violation ou à la perte de données, ainsi qu'à des intrusions de réseau ou à la détérioration d'actifs aussi bien matériels qu'immatériels (4) » et « pour une personne morale ou physique, tout risque d'atteinte d'origine immatérielle à la disponibilité, à

la confidentialité, à l'intégrité ou à la traçabilité de son système d'information (5) ».

Elles ont pour point commun de retenir une approche large et abstraite du risque cyber, tout en raisonnant « par scénarios », en listant des séries d'événements/incidents affectant les réseaux ou les systèmes d'information (SI). C'est d'ailleurs ainsi que les assureurs apprécient le risque cyber.

## Tendances

### ■ L'évolution du risque cyber

Pendant que les opérateurs se sont lancés dans une course à la technologie, les systèmes informatiques tout comme les outils de production des entreprises sont devenus de plus en plus dépendants des TIC et de plus en plus interdépendants.

Ainsi, délimiter le SI d'une entreprise est de moins en moins aisé : s'étend-il aux téléphones portables et/ou aux ordinateurs portables personnels des employés ? S'étend-il à l'espace de travail partagé (*coworking*) où s'est installé un salarié pour télétravailler ou à la chambre d'hôtel dans laquelle il se connecte au WiFi ?

De même, les interfaces des entreprises communiquent de plus en plus et de mieux en mieux entre elles, améliorant considérablement les outils de production et créant de véritables passerelles entre les systèmes. Le risque est alors de voir un acte malveillant profiter également de ces passerelles pour circuler entre des systèmes a priori individuellement sûrs.

En parallèle, les risques croissent et se diversifient.

Les actes de malveillance informatique (fraude, ingénierie sociale et hameçonnage pour obtenir identifiants et mots de passe, compromission de courriers électroniques, attaques par déni de service, rançongiciels, etc.) ne cessent de se multiplier et d'évoluer, et l'ac-



cessibilité et le faible coût des outils de piratage les rendent désormais à la portée de (presque) tous.

Un véritable marché de la cyber-rançon s'est constitué avec des attaques de plus en plus sophistiquées et des rançons qui s'élèvent parfois à plusieurs millions d'euros. La menace de paralysie des activités des entreprises pendant de longues semaines est d'une redoutable efficacité. Pour les grandes entreprises, les frais et dépenses de remédiation auxquels elles doivent faire face ainsi que les pertes d'exploitation qu'elles subissent peuvent se chiffrer en dizaines de millions d'euros.

Pendant ce temps, le cyberterrorisme et le piratage informatique à des fins politiques (hacktivisme) profitent pleinement de l'essor d'Internet et des réseaux sociaux, qui servent à la fois d'arme et de caisse de résonance.

En contrepoids, les outils de cybersécurité sont de plus en plus performants et rapides. Toutefois, ils demeurent, pour une large part, des mécanismes de réaction répondant à une attaque après sa réalisation, alors que l'audace et la créativité des attaques sont toujours plus grandes.

De leur côté, les entreprises font leur transformation numérique, par choix plus que par contrainte, en ayant recours à l'externalisation. La concurrence faisant rage entre prestataires informatiques, les entreprises disposent d'un large choix de services d'informatique en nuage (*cloud computing*) – SaaS, PaaS, IaaS ou DaaS, solutions décrites ci-après – présentant à la fois un très bon niveau technique, une grande modularité pour une meilleure flexibilité et un degré de sécurité que beaucoup d'entre elles auraient sans doute du mal à atteindre par manque d'investissement.

Toutefois, cela ne résout pas tous les problèmes. Il y a la question de l'indépendance vis-à-vis de ces prestataires. Il y a aussi la question de la sécurisation de l'accès à la donnée et du contrôle de l'utilisateur. Cela passe souvent par un long travail d'identification et de classification des données et des actifs critiques,

la mise en place du chiffrement des données, puis enfin l'acquisition et le déploiement d'une solution de gestion des accès et des identités (IAM <sup>(6)</sup>).

La sécurité des accès reste en effet le point névralgique de la sécurité informatique. Au cours des deux dernières années et tout particulièrement depuis le début de l'année 2020, bon nombre de sinistres concernent des attaques par rançongiciels visant tant les grandes entreprises que les ETI et les PME, alors que les intrusions par les accès à distance se sont multipliées.

Dans le contexte actuel, le recours au télétravail, parfois avec une certaine impréparation, fait craindre une possible vague d'attaques dans quelques mois, mais il ne faut pas oublier la multiplication des outils de protection tels que la mise en place de réseaux privés virtuels (VPN).

## L'évolution de l'environnement réglementaire cyber

**A** l'évolution technologique s'ajoute le risque réglementaire avec des États cherchant de plus en plus à intervenir. Dès 2016, l'Union européenne a édicté le RGPD, entré en vigueur en mai 2018, afin d'encadrer le traitement des données personnelles, ayant conscience de la valeur des données personnelles et de l'évolution technologique. Est concerné par cette réglementation tout professionnel, y compris les associations, les collectivités publiques, les organismes à but non lucratif et les entreprises privées, collectant des données personnelles.

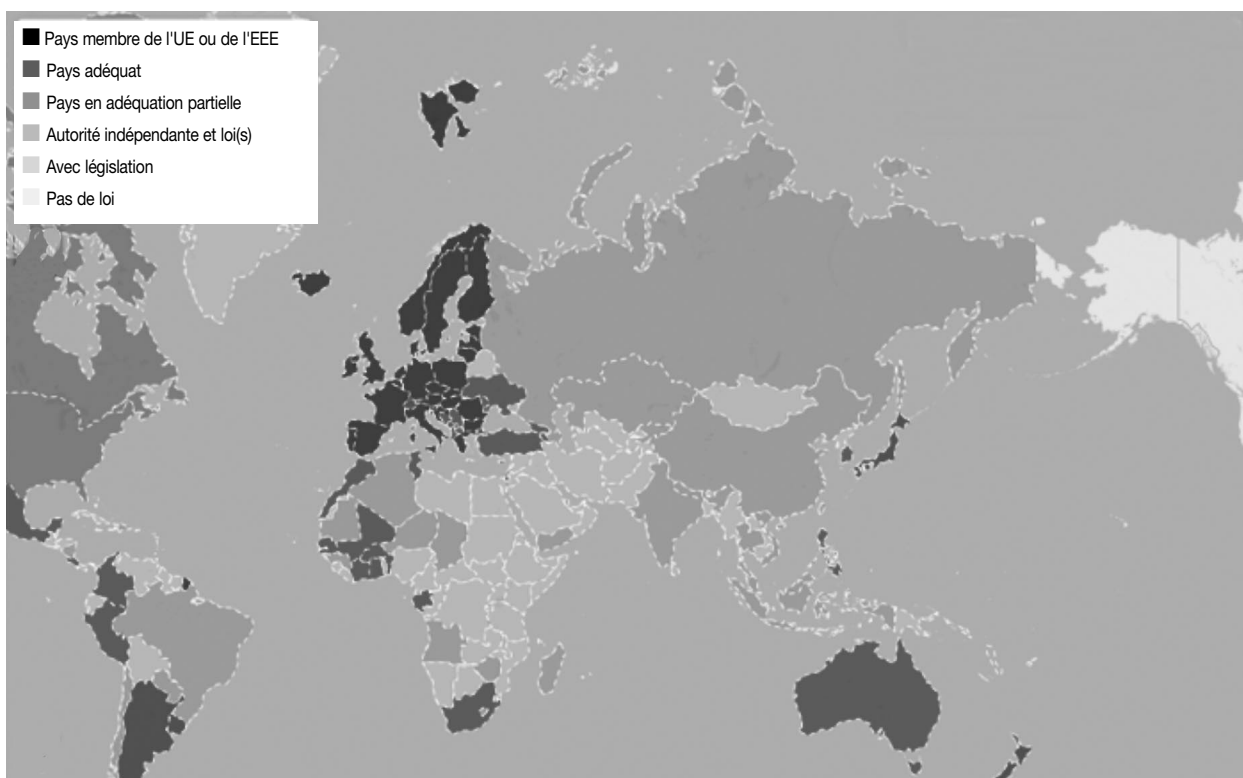
Ce règlement prévoit notamment un renforcement de l'obligation d'information des entreprises à l'égard des personnes dont les données sont collectées. Ainsi, doivent être déclarés non seulement la finalité de la collecte des données mais également son fondement juridique, qui a accès à ces données, pendant combien de temps celles-ci sont conservées, etc.

De plus, le RGPD impose aux entreprises de sécuriser les données personnelles collectées, le niveau de protection variant selon la sensibilité des données collectées. En France, toute faille dans la sécurité des données doit désormais être notifiée à la Cnil ainsi qu'aux personnes concernées par cette faille dans les 72 heures qui suivent sa découverte, ouvrant la voie à des sanctions de la part de l'autorité administrative et à des demandes de dommages-intérêts de la part des personnes dont les données ont été divulguées.

Il faut préciser que, quand bien même toutes les mesures de sécurité informatique seraient prises, l'entreprise peut faire face à une divulgation des données, de manière accidentelle ou malveillante, y compris du fait de ses prestataires informatiques.

Il est également intéressant de noter que la réglementation européenne n'est pas la seule. À ce jour, une réglementation spécifique relative à la protection des données est présente dans plus de 120 pays. La carte ci-dessous donne un très bon aperçu des zones dans lesquelles aucune réglementation n'est prévue.

Carte 1 - La protection des données dans le monde



Source : <https://www.cnil.fr/fr/la-protection-des-donnees-dans-le-monde>

Ainsi, les entreprises françaises se doivent de respecter non seulement la réglementation européenne mais aussi la réglementation des pays dans lesquels leurs filiales sont implantées.

Cela n'est pas neutre : les autorités régulatrices telles que la Cnil jouent désormais pleinement leur rôle avec une multiplication des mises en cause et elles n'hésitent plus à infliger de lourdes amendes (7).

## Évolution et comparaison avec les autres garanties

**A**vant même l'apparition des contrats d'assurance cyber, certains événements cyber pouvaient être garantis au titre de contrats « classiques », à défaut d'une exclusion expresse. Ainsi, dans une assurance dommages aux biens, les dommages physiques aux biens de l'assuré et pertes d'exploitation consécutives seront couverts,

quel que soit le fait générateur (par exemple, un incendie ayant pour origine une cyberattaque).

Une assurance responsabilité civile couvre les dommages corporels, matériels et immatériels causés aux tiers, quel que soit le fait générateur et donc y compris en cas de fait générateur « cyber ».

Une assurance responsabilité des dirigeants couvre les frais de défense et les éventuels dommages-intérêts mis à la charge personnelle d'un dirigeant reconnu responsable d'une faute de gestion. Un trop faible investissement dans la sécurité informatique pourrait être invoqué comme constitutif d'une telle faute de gestion.

Enfin, les détournements assistés par ordinateur (par exemple par l'intermédiaire de l'introduction d'un logiciel malveillant) pourraient être couverts par les assurances « fraude » actuelles garantissant les pertes causées par des actes frauduleux tels que le détournement de fonds, le faux ou l'escroquerie, certains contrats couvrant expressément des fraudes informatiques.

Cela étant, ces solutions demeurent incomplètes. D'une part, ces contrats n'ont pas toujours été mis en place pour assurer ces risques « cyber », ce qui expose à une incertitude quant à la couverture de ces sinistres (8). D'autre part, ils ne couvrent que partiellement les scénarios de sinistres cyber.

Cette réponse incomplète a conduit au développement d'un texte cyber regroupant les différentes garanties dont pourrait avoir besoin un assuré en présence d'un sinistre cyber.

## Les couvertures d'assurance des contrats cyber

**B**ien qu'il soit toujours difficile de généraliser, on peut considérer aujourd'hui que la plupart des contrats cyber à destination des entreprises sont conçus autour de trois grands

volets : un volet relatif aux questions de responsabilité, un volet relatif aux pertes directes subies par l'assuré et, enfin, un volet relatif aux prestataires externes auxquels l'assuré peut avoir accès.

Dans le volet « responsabilité », la garantie a d'abord pour but d'aider l'assuré à se défendre contre les réclamations faites à son encontre, que ce soit par des personnes ou par des autorités régulatrices, fondées sur l'insuffisante protection ou la divulgation de données personnelles détenues par l'assuré. Cette couverture comprend les frais de défense ainsi que les dommages-intérêts auxquels l'assuré pourrait, le cas échéant, être condamné.

Le volet « pertes directes » regroupe généralement la prise en charge de la perte d'exploitation et des frais tels que les frais supplémentaires d'exploitation. Il s'agit alors d'indemniser l'assuré dont l'outil de production a été arrêté à la suite d'un acte de malveillance informatique, telle une cyberattaque paralysant les lignes de production.

Enfin, le troisième et dernier volet comprend un ensemble de garanties dans lesquelles un prestataire tiers apporte son soutien à l'assuré. Au premier rang de celles-ci, il y a naturellement les services de prestataires informatiques pour l'identification et la résolution de l'incident, y compris la restauration des données éventuellement endommagées ou perdues. C'est d'ailleurs l'un des principaux arguments militant pour la souscription d'une assurance cyber, en particulier pour les entreprises de petite et moyenne taille. Mais ne s'entourer que d'un prestataire informatique serait réducteur vu l'ampleur des conséquences d'un événement cyber. C'est pourquoi les assureurs proposent un panel d'autres professionnels susceptibles de les aider en cas d'événement cyber : cabinets d'avocats fournissant des conseils, notamment en matière réglementaire, afin de déterminer l'existence, la portée et les modalités pratiques d'une obligation de notifier aux personnes concernées une perte de données personnelles, ou encore les services de conseils en communication de crise qui peuvent assister l'assuré dans sa communication interne et/ou externe.

Au confluent des garanties de pertes directes et des prestations de services, il faut encore citer la garantie « cyber-extorsion », qui comprend soit l'accès à un consultant spécialisé, soit le remboursement des frais exposés par l'assuré pour y faire face. Quant à la prise en charge ou au remboursement de la rançon, il ne s'agit pas d'une garantie généralisée et elle reste le plus souvent soumise à plusieurs conditions visant à s'assurer qu'un tel paiement reste acceptable.

## L'analyse des risques cyber

**P**our la mise en place ou le renouvellement de ces contrats d'assurance, il est essentiel pour les assureurs d'analyser les risques de l'entreprise.

### ■ La connaissance de l'entreprise

En amont, il faut examiner les activités des entreprises. A priori les sociétés industrielles semblaient plus épargnées par ces risques cyber, notamment du fait de la faible interconnexion des réseaux et du peu de télémaintenance. Or, de plus en plus de cyberattaques visent désormais les systèmes informatiques industriels, notamment les systèmes de contrôle et d'acquisition de données (Scada), qui traitent un certain nombre de mesures et contrôlent à distance les installations. En effet, dans de nombreux cas, ces systèmes informatiques ont été développés il y a plusieurs années, sans avoir pu anticiper les vulnérabilités actuelles.

Ensuite, on peut schématiquement distinguer le niveau d'analyse selon la taille de l'entreprise. Pour une ETI/PME, un questionnaire de souscription accompagné éventuellement de quelques questions additionnelles afin d'approfondir certains points suffit le plus souvent. Pour les entreprises de taille plus importante disposant de SI plus complexes, un échange entre le client (notamment risk manager, RSSI, DSI), le courtier/agent et l'assureur doit avoir lieu, le plus souvent sous forme de réunion. L'objet

est de permettre à l'assureur d'obtenir des informations non publiques sur l'entreprise concernant en particulier son organisation générale, sa gestion des risques notamment en cyber, l'organisation de son audit interne/externe en lien avec la cybersécurité, ses services informatiques, notamment en termes de sécurité informatique, l'organisation du ou des SI et ses différentes mesures de sécurisation, le type et le volume de données stockées et gérées, ainsi que les incidents connus.

Pour les sociétés industrielles, c'est également l'occasion de poser des questions relatives au nombre d'usines ou de plateformes de logistique, à leur fonctionnement, à l'automatisation totale ou non du processus de production, à la présence de Scada ou encore à la sécurisation des systèmes industriels (isolation/segmentation complète).

L'ensemble de ces informations permet de mener une analyse de risques aussi complète que possible. Pour autant, il ne faut pas perdre de vue qu'obtenir une vision exhaustive est impossible, compte tenu de la taille des entreprises et de la complexité actuelle des systèmes informatiques.

Enfin, les objets connectés (en anglais *Internet of things* – IoT) peuvent également s'inviter dans l'évaluation des risques de l'entreprise. Selon l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'IoT est défini comme « une infrastructure mondiale pour la société de l'information, qui permet de disposer de services évolués en interconnectant des objets (physiques ou virtuels) grâce aux technologies de l'information et de la communication interopérables existantes ou en évolution ». Pour l'industrie, l'IoT permet la surveillance du processus de fabrication, la maintenance prédictive des installations, la gestion des alertes, l'amélioration des processus, mais la technologie IoT peut également servir d'autres secteurs d'activité comme le transport (optimisation des tournées de livraison, etc.), les villes (optimisation des flux de circulation, etc.), la vente de détail (gestion automatisée des stocks, etc.) et jusqu'à la sphère privée avec le développement de la domotique et des

smartphones. L'IoT vient donc encore élargir le champ des vulnérabilités des systèmes informatiques (9). L'utilisation de l'IoT dans l'entreprise peut ainsi créer de nouvelles expositions au risque cyber.

Pour conclure sur ce sujet, il faut aborder un point devenu crucial au cours des derniers mois : l'intégration de nouvelles entités. Il est aujourd'hui essentiel de poser des questions précises sur les obligations de vigilance (« *due diligence* ») en amont d'une acquisition, notamment la participation du département IT, et surtout le processus d'intégration des nouvelles entités dans le système informatique de l'entreprise. Il ne s'agit pas seulement de prendre en considération le niveau de maturité IT de l'entité cible mais aussi de mettre en place en amont un plan d'action (et les investissements nécessaires) pour permettre à l'entité cible d'atteindre un niveau minimum de maturité et/ou d'être intégrée sans précipitation dans le système informatique de l'acquéreur.

## La connaissance des prestataires de l'entreprise

Un autre aspect important concerne les relations entre l'entreprise et ses prestataires de services informatiques. En effet, compte tenu des interconnexions entre les systèmes informatiques des entreprises et les applications, outils, centres de données (*data center*), systèmes industriels ou *clouds* gérés par les prestataires de services informatiques, l'évaluation des risques cyber d'une entreprise ne peut faire l'impasse sur un sujet aussi crucial.

De prime abord, il est nécessaire d'évaluer la dépendance de l'entreprise à l'égard de ces prestataires de services informatiques : l'entreprise sous-traite-t-elle l'ensemble de son système informatique et de sa sécurisation à un ou plusieurs prestataires de services informatiques ? Quelles parties du SI, des applications, du centre de données sont sous-traitées ? Quels sont les prestataires choisis ? L'entreprise conserve-t-elle un

droit de regard quant à la sécurité de son système informatique confié à un tiers ? Conserve-t-elle contractuellement la possibilité d'auditer son ou ses prestataires de services informatiques ? La direction juridique est-elle impliquée dans la négociation ou la relecture des clauses contractuelles avec le prestataire de services informatiques ? Autant de questions qui peuvent significativement modifier l'appréciation du risque cyber.

De surcroît, lorsque l'entreprise utilise des solutions d'informatique en nuage, on distingue plusieurs modèles :

- *infrastructure as a service* (IaaS) : service en nuage permettant au client d'avoir accès, via Internet ou une autre connexion, à des ressources informatiques au sein d'un environnement virtuel ;
- *software as a service* (SaaS) : service en nuage permettant au client d'avoir accès, via Internet, à une (ou plusieurs) application, les applications étant hébergées chez le fournisseur de service et non chez le client ;
- *platform as a service* (PaaS) : service en nuage permettant au client d'avoir un accès, via Internet, à des outils (*hardware* et/ou infrastructure et/ou logiciels) pour développer des applications ;
- *desktop as a service* (DaaS) : service en nuage permettant au client d'avoir accès, via Internet, à un bureau virtuel (aussi nommé *virtual desktop infrastructure* – VDI).

La sécurisation des accès au nuage est alors essentielle : utilisation d'un CASB (10), mise en place de la double authentification ou authentification à plusieurs facteurs, gestion des identités, etc. C'est alors l'ensemble de la sécurisation du SI, des outils, applications et services de l'entreprise qui en dépend.

Ainsi, l'appréciation de la sécurité informatique d'une entreprise déborde très largement son propre périmètre, mais seule une approche globale (en anglais on dit « *holistic* ») permet de correctement apprécier les risques cyber d'une entreprise.

## Conclusion

Quels enseignements tirer de ce panorama ? Le premier est que, en matière technologique, le risque zéro n'existe pas, même si les entreprises agissent au mieux pour se protéger. Le deuxième est que le risque cyber est par nature un risque en constante évolution, et de nouveaux scénarios de sinistre se dessinent au fur et à mesure des avancées technologiques. De même, ce risque ne connaît de frontières ni géographiques ni sectorielles. Le logiciel malveillant NotPetya en est une bonne illustration. Le troisième est que, en matière de cyber, il est nécessaire pour les assureurs d'évaluer leur risque de cumul : un seul sinistre mobilisant un contrat cyber et un ou plusieurs autres contrats (par exemple une assurance de responsabilité professionnelle d'un prestataire de services informatiques) ou un sinistre affectant simultanément plusieurs assurés, soit que les systèmes informatiques des assurés soient interconnectés<sup>(11)</sup> soit qu'un prestataire de services informatiques commun fasse l'objet d'une attaque<sup>(12)</sup>. Or, la multiplication récente des sinistres et leur médiatisation mettent en évidence les failles dans les systèmes informatiques et génèrent des comportements opportunistes de la part de certains cybercriminels, ce qui à son tour entraîne une hausse des sinistres, en volume et en valeur.

Une telle tendance sur un « nouveau » produit d'assurance, si elle se confirmait, pourrait affecter significativement et durablement ce marché en pleine croissance. Or, l'assurance reste probablement le meilleur moyen pour absorber des risques imprévus et un outil indispensable pour une gestion des risques efficace. Il lui reste seulement à trouver une place pérenne en matière de cyber.

### Notes

1. « If my calculations are correct, when this baby hits eighty-eight miles per hour... you're gonna see some serious shit. » Docteur Emmett Brown (Christopher Lloyd) dans le film *Retour vers le futur* (1985).

2. Considérant n° 6 du préambule du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

3. On peut citer le travail du Cambridge Center for Risk Studies (*“Managing Cyber Insurance Accumulation Risk”*, février 2016) ou encore le rapport du CRO Forum (*“CRO Forum Concept Paper on a Proposed Categorisation Methodology for Cyber Risk”*, juin 2016).

4. « Émergence du besoin en cyberassurance », *Compte rendu du groupe de travail cyber-risques*, Institut des actuaires, 2017, p. 4.

5. G. Ferey, N. Grorod et S. Leguil, « L'assurance des risques cyber », *mémoire de fin de formation du corps des Mines*, 2017, pp. 5 et 17 et s.

6. IAM : identity and access management.

7. Par exemple, l'amende de 183 millions de livres sterling infligée à British Airways, à la suite du vol de données personnelles de près de 500 000 clients.

8. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les assureurs et de plus en plus de régulateurs entendent faire préciser dans ces contrats si le risque cyber est ou non couvert.

9. Ainsi, en octobre 2016, des hackers ont utilisé des appareils connectés préalablement infectés pour forcer une attaque de déni de service distribué bloquant plusieurs sites Internet clients de la société Dyn.

10. CASB : cloud access security broker.

11. Une difficulté supplémentaire serait alors la disponibilité des services de prestataires informatiques pour l'identification et la résolution de l'incident prévus par les contrats cyber qui pourraient se retrouver débordés s'ils étaient sollicités par trop d'assurés simultanément.

12. Le Lloyd's of London a présenté le scénario d'attentat de grande ampleur qu'il envisage le plus probable dans sa dernière étude sur les cyber-risques : l'attaque d'un prestataire de services en nuage. Le Lloyd's en estime les pertes dans une fourchette allant de 15 à 121 Md\$, pour une moyenne évaluée à 53 Md\$ (citée dans le rapport « Assurer le risque cyber » du Club des juristes, tome 1, janvier 2018).

# FACE AU RISQUE CYBER LE DÉFI DE L'ADAPTATION

*Emilie Quema*

*Directrice des contrôles spécialisés et transversaux  
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*

*Mary-Cécile Duchon*

*Adjointe au directeur, Direction des affaires internationales, ACPR*

*Loin d'être nouveau <sup>(1)</sup>, le risque cyber suscite chaque jour davantage d'intérêt et de préoccupations : la nature des risques de sécurité évolue constamment, les menaces se développent dans le même temps, obligeant les entreprises à avoir une approche complète, méthodique et pragmatique. La réglementation doit aussi s'adapter et le cadre de supervision intégrer les meilleures pratiques, et ce afin de renforcer la résilience globale du secteur financier.*

---

## Une prise de conscience au niveau mondial

---

**I**l est difficile d'évaluer précisément l'état réel de la menace et les répercussions des cyberattaques. Les outils d'analyse sont peu développés, peu harmonisés, et les entreprises, soucieuses de préserver leur réputation, sont encore réticentes à communiquer à propos des attaques dont elles font l'objet. Les nombreuses études académiques, l'impact et la médiatisation de certaines affaires ou la hausse des budgets alloués par les entreprises témoignent toutefois de l'importance que revêt aujourd'hui le risque cyber et de la prise de conscience qui s'opère.

Selon une étude de la Banque des règlements internationaux <sup>(2)</sup> (Bank for International Settlements – BIS), le secteur financier serait le secteur le plus ciblé par les cyberattaques. Il serait aussi toujours plus visé par les cybercriminels. Cela s'explique bien sûr par le fait qu'il concentre les flux financiers, mais aussi parce que les établissements financiers disposent d'informations particulièrement sensibles sur leurs clients (données d'état civil, bancaires, patrimoniales ou encore médicales). Dans le même temps, le recours généralisé aux solutions informatiques (numérisation du parcours client, stockage des données auprès de prestataires externes, nouveaux usages professionnels comme le travail à distance...) élargit d'autant la surface d'attaque et le champ des vulnérabilités. Et ce alors que l'interconnexion des réseaux dans une

économie mondialisée et toujours plus numérisée confère à ce risque un pouvoir de contagion élevé. Il n'a ni frontières géographiques – à ce titre, le secteur financier, qui comprend un nombre élevé d'entreprises de dimension internationale, constitue un vecteur potentiel de transmission important – ni frontières sectorielles : les technologies utilisées pour les échanges et les communications sont communes à tous les secteurs, et des entreprises de secteurs différents peuvent recourir à des prestataires identiques (de services en nuage – *cloud* – par exemple).

C'est également cette absence de frontières qui explique que ces sujets figurent désormais à l'agenda des plus grandes instances internationales. En 2019, le G7, alors sous présidence française, a placé dans ses priorités la résilience du système financier face au risque cyber. La même année, le Forum économique mondial a reconnu la cybercriminalité comme un risque majeur, au même titre que les catastrophes naturelles et les effets du changement climatique. Le risque cyber est ainsi considéré comme un risque systémique nécessitant une approche et une réponse coordonnées au niveau mondial.

---

## Une adaptation à poursuivre pour le secteur financier

---

**L**e risque cyber a bouleversé en profondeur la nature des risques opérationnels. L'automatisation des processus a permis de réduire les risques d'exécution, tandis que les évolutions technologiques, l'expansion des réseaux et l'ouverture croissante des systèmes d'information font émerger en permanence de nouveaux risques. La prise de conscience du secteur est réelle à cet égard et s'est traduite par une évolution significative des pratiques des entreprises. Longtemps cantonnée aux directions informatiques, la gestion du risque cyber s'inscrit désormais de plus en plus dans la gouvernance et la stratégie des entreprises. Des efforts importants doivent néanmoins encore être consentis. Les échanges, enquêtes et contrôles sur place réalisés par l'Autorité

de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) auprès des organismes du secteur financier permettent de dresser certains constats sur la gestion du risque cyber par la profession.

- Les organes de direction doivent s'impliquer davantage. Certes, l'analyse des risques et la mise en œuvre des politiques de gestion de la continuité et de sécurité des systèmes d'information se formalisent, mais les instances dirigeantes ne supervisent que très peu ces travaux et ne les valident que rarement. La mise en place de comités spécifiques se généralise, mais les responsables de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) ne sont pas toujours associés aux comités de direction et stratégique, ce qui entraîne des difficultés dans la remontée d'informations et un manque d'autonomie et de moyens dans la mise en œuvre des plans d'action. Les RSSI ne disposent pas toujours d'une autorité pleine et entière ; leur accès aux plus hautes instances de décision doit être suffisant pour assurer que les enjeux sont identifiés et traités au bon niveau.

- La communication et la collaboration entre la direction des systèmes d'information et les autres directions, métiers notamment, doivent être facilitées. Les analyses informatiques sont peu partagées en interne. Des tests d'intrusion sont par exemple plus fréquemment menés qu'auparavant, mais leurs résultats restent cantonnés aux équipes techniques, et les instances de contrôle interne (contrôle permanent, audit interne, comité des risques et de l'audit) n'en ont pas toujours connaissance. De même, les plans de continuité d'activité (PCA) ne prennent pas suffisamment en compte les problématiques métiers/utilisateurs. La réalisation d'études d'impact – *business impact analysis* (BIA) – approfondies nécessite davantage d'interactions avec les autres directions.

- La gestion des risques liés à l'externalisation doit être renforcée. Le recours à des prestataires externes n'exonère pas les entreprises de leurs responsabilités en matière de gestion des risques. Pour autant, l'analyse de risques liés à l'externalisation de certaines activités n'est pas systématique, notamment dans les petits organismes. L'étude du profil des risques des



prestataires doit également être améliorée. Les accords de sous-traitance sont de mieux en mieux formalisés : les clauses permettant de mener des audits chez les prestataires, celles relatives aux conditions de stockage des données externalisées ou à la réversibilité des services externalisés se généralisent. Mais la sécurité reste globalement insuffisamment prise en compte dans les conventions de niveau de service.

- La culture du risque reste à développer, alors que les défaillances opérationnelles sont encore présentes. Certes, des actions de sensibilisation sont notamment réalisées de façon plus fréquente auprès des salariés et des prestataires. Mais cette culture du risque demeure confrontée à certaines négligences opérationnelles. La revue des habilitations n'est pas systématique. Quand la procédure de revue existe, elle n'est pas pour autant réalisée de manière régulière ou satisfaisante. La gestion du parc informatique présente également des lacunes. Les tests de vulnérabilité ne s'accompagnent pas toujours d'une gestion des versions proactive et prospective. La gestion des systèmes d'information vieillissants sous-tendant les activités du cœur de métier n'est pas non plus suffisamment appréhendée.

- Les moyens et leur gestion doivent être revus. Le recours aux solutions informatiques est porteur de gains d'efficacité, mais il nécessite des adaptations importantes et donc des coûts exceptionnels dans un premier temps. Cependant les entreprises tardent encore à réaliser les investissements nécessaires, continuant à vivre avec des vulnérabilités qui pourraient être facilement exploitées. Or, toutes les entreprises peuvent être visées, quelles que soient leur taille et leur activité. La plus petite filiale ne doit pas être négligée, car elle peut constituer un point d'entrée pour les cybercriminels. Par ailleurs, les budgets réservés à la gestion du risque cyber seront amenés à croître ces prochaines années. Il est indispensable de délimiter précisément la part du budget informatique allouée à la sécurité des systèmes d'information. Une analyse prospective des besoins doit être mise en place, à laquelle s'ajoutera un suivi budgétaire strict des dépenses de sécurité engagées et de leur efficacité.

## La nécessaire évolution de la réglementation

Si chacune a sa part à jouer, les entreprises ne sont pas les seules concernées et mobilisées : l'adaptation doit aussi être plus globale et s'accompagner d'un renforcement de la réglementation. L'encadrement du risque cyber a longtemps reposé sur les normes professionnelles comme celles de l'ISO. De nouveaux dispositifs tels que le règlement général sur la protection des données (RGPD) ou la directive Network and Information System Security (NIS) – qui a institué les opérateurs de services essentiels (OSE) parmi lesquels figurent certaines entreprises du secteur financier – sont venus renforcer le cadre existant. Il doit maintenant s'enrichir de mesures à même de répondre aux vulnérabilités plus spécifiques de ce secteur.

Le renforcement de la réglementation doit permettre d'orienter plus fortement les pratiques des entreprises. Il est aussi un prérequis à l'efficacité du contrôle. Pour éviter l'empilement de normes parfois difficilement réconciliables, il est essentiel que les approches des autorités nationales et supranationales convergent. La porosité des métiers de la banque et de l'assurance, notamment dans les conglomérats financiers, exige de la même façon un alignement des cadres réglementaires. Les initiatives européennes et internationales dans ce domaine se multiplient, témoignant d'un constat partagé de toutes les autorités de supervision. Au niveau européen notamment, les travaux récents ont ainsi abouti à la publication d'orientations de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) relatives à l'encadrement de la sous-traitance auprès des prestataires de services en nuage (3). D'autres orientations portant sur la gouvernance et la sécurité de l'information sont également en cours de finalisation. Ces travaux font suite aux deux avis rendus en avril 2019 par les autorités européennes de surveillance (*European supervisory authorities* – ESA) en réponse aux demandes formulées par la Commission européenne dans son plan d'action Fintech (4).

La lutte contre le cyber-risque nécessite également de renforcer la coopération entre les autorités. Développer une compréhension collective des cyber-risques, échanger davantage sur ces problématiques et pouvoir répondre de manière coordonnée et rapide aux attaques pour limiter leur propagation et leurs conséquences constituent un enjeu majeur de la supervision. Au niveau national, l'ACPR échange ainsi régulièrement avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), qui dispose d'une expertise et d'une vision transsectorielles du risque cyber. Au niveau européen, l'ACPR participe activement aux travaux sur la résolution des incidents et sur le développement d'exercices de simulation de crise (travaux sur le développement d'une approche Tiber – *Threat intelligence-based ethical red* – au sein de la Banque centrale européenne). D'autres avancées sont à souligner dans le domaine de la coopération européenne. Par exemple, le règlement Cybersecurity Act paru en 2019 donne à l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (Enisa) le mandat pour développer la coopération opérationnelle entre les États membres. La coopération devra également se renforcer au niveau international, en développant des accords de coopération avec les autorités étrangères et en participant activement aux initiatives engagées par les instances supranationales. À ce titre, les travaux sur la taxonomie des incidents cyber menés par le Cyber Expert Group (CEG) du G7 peuvent être mentionnés. Le développement d'un langage commun constitue en effet un prérequis indispensable à une coopération efficiente. Ces travaux participeront également à une meilleure appréciation de la réalité du risque cyber.

Le risque cyber est une priorité de la supervision internationale : l'engagement des autorités dans ces initiatives et la rapidité avec laquelle les travaux se

concrétisent en témoignent. L'adaptation du cadre de supervision n'est pas pour autant terminée. Certaines problématiques se font de plus en plus prégnantes, comme la supervision des prestataires dans les opérations d'externalisation, quand d'autres émergent avec l'arrivée de technologies telles la chaîne de blocs (*blockchain*) ou l'intelligence artificielle. Les échanges avec la Place doivent aussi s'intensifier, pour permettre une montée en puissance de tous les acteurs concernés. En effet, par sa capacité à évoluer, le risque cyber nécessite une mise à niveau permanente sur les nouvelles formes d'attaques et les solutions pour s'en prémunir. La compréhension collective de ces problématiques sera un prérequis pour minimiser l'incidence des cyberattaques sur le système financier.

#### Notes

1. « *Les risques associés au Cloud computing* », *Analyses et Synthèses*, n° 16, ACPR, juillet 2013. <https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/201307-risques-associes-au-cloud-computing.pdf>
2. “*The Drivers of Cyber Risk*”, *BIS Working Papers*, n° 865, mai 2020. <https://www.bis.org/publ/work865.pdf>
3. « *Orientations relatives à la sous-traitance à des prestataires de services en nuage* », *AEAPP*, février 2020. [https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/eiopa\\_guidelines/guidelines\\_on\\_outsourcing\\_to\\_cloud\\_service\\_providers\\_updated\\_fr.pdf](https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/eiopa_guidelines/guidelines_on_outsourcing_to_cloud_service_providers_updated_fr.pdf)
4. “*Joint Advice of the European Supervisory Authorities*”, *ESA*, avril 2019. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc\\_2019\\_26\\_joint\\_esas\\_advice\\_on\\_ict\\_legislative\\_improvements.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2019_26_joint_esas_advice_on_ict_legislative_improvements.pdf)

# L'ASSURANCE, FACTEUR DE RÉSILIENCE DE L'ÉCONOMIE FACE AUX RISQUES CYBER

*Christophe Delcamp*

*Directeur adjoint, Fédération française de l'assurance (FFA)*

« L'habituel défaut de l'homme est de ne pas prévoir l'orage par beau temps »

Nicolas Machiavel

*L'assurance, par la prise en charge de risques non supportés par les agents économiques, a toujours été un formidable levier de croissance lors des périodes de transition technologique. Saura-t-elle accompagner le développement de la numérisation de notre environnement social et économique ? Les réflexions et les actions menées par les assureurs au sein de la FFA ont pour objectif de relever ce défi. La connaissance, la quantification, la prévention et la pédagogie sont les quatre facteurs clés de succès pour que les cyber-risques soient correctement garantis en toute transparence vis-à-vis des assurés.*

**L**es cyber-risques, qui menacent de manière continue l'ensemble des acteurs économiques en abrogeant les espaces-temps et les espaces géographiques, s'inscrivent dans des démarches d'espionnage, de guerre économique, de déstabilisation politique et de malveillance. Toutes les évolutions de l'environnement socioéconomique qui s'opèrent via des outils numériques et des transferts de données numérisées fournissent de nouvelles opportunités aux cyberattaquants.

La crise en cours liée à la pandémie de Covid-19 vient illustrer cette adaptabilité des attaquants. Ces derniers ont su profiter de cette crise pour :

- répandre de nouveaux logiciels malveillants liés à la prévention contre ce virus (1) ;
- se servir des connexions à distance, liées au développement du télétravail, pour mieux attaquer les entreprises ;

- perpétrer des actes d'espionnage contre les laboratoires de recherche de vaccins (2).

Ainsi, selon Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) (3) : « Le risque cyber est inhérent à notre société, il a un caractère global et fait peser sur notre économie la menace d'un Pearl Harbor informatique. »

---

## Deux décennies de menace : rappel des faits

---

**L**a prise de conscience de ce risque a émergé aux États-Unis au début des années 2000. Melissa en 1999 et I Love You en 2000, premiers virus de masse, ont infecté des millions d'ordinateurs via la pièce jointe d'un courriel.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2003, à la suite de la violation des données personnelles de fonctionnaires de l'État de Californie, une loi californienne a imposé aux organisations qui conservent des informations personnelles de tiers de prévenir ces derniers si la sécurité de leurs informations est compromise. Sous cette double contrainte, immatérielle et légale, les grandes entreprises et celles spécialisées dans le traitement des données ont sollicité le marché américain de l'assurance afin de lui transférer les conséquences dommageables de ces risques. Ce phénomène est apparu en France une dizaine d'années plus tard.

Au printemps 2017, les attaques WannaCry et NotPetya ont démontré toute l'étendue et la force de ces nouveaux types de menace. Le ver NotPetya, après son apparition en Ukraine, s'est propagé à l'ensemble de la planète en quelques heures en causant d'importants dommages à de nombreuses multinationales, à l'exemple du transporteur Maersk (300 M\$ de dommages), de l'entreprise pharmaceutique Merck (870 M\$) ou du constructeur français Saint-Gobain (384 M\$) (4). Selon une évaluation de la Maison Blanche (5), le coût des dommages de cette attaque s'élèverait à plusieurs milliards de dollars.

Et pourtant, malgré les enjeux majeurs auxquels elles doivent faire face, les entreprises et plus particulièrement les TPE/PME n'ont pas encore toutes conscience de la menace. Par ailleurs, la réponse du marché de l'assurance cyber n'est pas encore pleinement mature.

## Assurance cyber : état du marché français

**E**n 2018, le marché de l'assurance cyber représentait en France 80 M€ (6), 295 M€ en Europe (7) et 3 220 M€ aux États-Unis (8). Ces montants rapportés à l'encaissement total des primes non vie en France et aux États-Unis permettent d'espérer une importante marge de progression pour le marché français. En effet, ce ratio est de 0,16 % pour la France et de 0,56 % pour les

États-Unis. Cette progression attendue du marché s'est concrétisée au niveau européen entre 2017 et 2018 (9) par une augmentation de plus de 71 % des primes cyber.

Au niveau français, les derniers chiffres issus de l'enquête annuelle de la FFA démontrent une importante progression du marché de l'assurance cyber. En 2019, ce dernier représente un encaissement de 105 M€ (10), soit une progression de plus de 21 % par rapport à 2018 (11), et ce à périmètre constant.

Néanmoins, le développement du marché de l'assurance cyber se heurte encore à de nombreux freins. Dans un premier temps, les assureurs ont réalisé un important travail de compréhension de ces risques : quelles techniques, quels modes opératoires... Afin de comprendre ce nouvel univers, ils ont noué des partenariats avec des spécialistes des risques informatiques. Dans le même temps, ils ont adapté leurs contrats afin de répondre au mieux aux sollicitations de leurs clients. L'ensemble des assureurs intervenant sur le marché des risques d'entreprise proposent désormais des contrats adaptés à la couverture des risques cyber. Mais cette première réponse aux sollicitations du marché n'est pas suffisante.

## Clarifier l'offre de couverture entre assureurs

**E**lle doit désormais s'accompagner d'un travail d'harmonisation des définitions afin que les assurés disposent d'une vision d'ensemble cohérente des couvertures délivrées par tous les assureurs. Cette compréhension du risque requiert également une maîtrise de l'environnement juridique.

En mai 2018, le règlement général sur la protection des données (RGPD) et la directive Network and Information System Security (NIS) ont été transposés en droit français. Au titre du RGPD, la Cnil peut sanctionner financièrement les entreprises n'ayant pas respecté les dispositions de cette directive.

Avec le développement des rançongiciels, une clarification de l'assurabilité des amendes administratives est nécessaire pour établir une saine concurrence entre assureurs. Au-delà de la question morale de savoir si un assureur peut couvrir les conséquences financières du non-respect d'une réglementation par son assuré, la question reste encore posée au niveau du droit. Ni la doctrine, ni la jurisprudence, ni la loi n'ont tranché ce sujet.

Une fois le risque correctement analysé, les assureurs ont développé des outils de prévention et des mesures d'accompagnement spécifiques à ce risque afin de prévenir une attaque et de réduire les conséquences dommageables d'une attaque réussie.

L'analyse de l'exposition de l'assuré au risque cyber, la mise en place concertée de mesures de prévention et de protection adaptées, la mise à disposition d'outils de gestion de crise et de recherche de cause du dommage sont désormais des services proposés quasi systématiquement par les assureurs.

---

## Échanger avec les acteurs spécialisés et la recherche

---

Les assureurs seuls ne peuvent appréhender l'ensemble des problématiques posées par les risques cyber. Les assureurs ont ainsi noué des échanges constructifs avec l'Anssi et le GIP Acyima <sup>(12)</sup>, lequel, par l'intermédiaire de sa plateforme Cybermalveillance.gouv.fr, développe de nombreuses actions en matière de pédagogie sur le risque cyber, d'information des victimes d'attaques et de qualification des prestataires informatiques. Ainsi, le 20 mai 2020, Cybermalveillance.gouv.fr a lancé le label ExpertCyber, destiné à valoriser les professionnels en sécurité numérique ayant démontré un niveau d'expertise technique et de transparence dans les domaines de l'assistance et de l'accompagnement de leurs clients. Cybermalveillance.gouv.fr a également pour objectif de développer un observatoire du risque cyber en France.

Ces échanges ont également lieu avec le monde universitaire, et plus particulièrement avec l'institut de recherche technologique (IRT) System X <sup>(13)</sup>, mais aussi avec les représentants des entreprises comme l'Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise (Amrae). Ces échanges se traduisent également en actions de promotion et de pédagogie de l'assurance cyber.

L'ensemble des assureurs ainsi que la FFA ont réalisé des plaquettes à vocation pédagogique. La FFA a également participé à la rédaction de publications à vocation plus scientifique, notamment le rapport du Club des juristes « Assurer le risque cyber » paru en janvier 2018, mais également aux trois rapports de l'IRT System X <sup>(14)</sup>.

---

## Maîtriser le cumul des engagements

---

Pour que la cyberassurance connaisse une véritable dynamique, il demeure un enjeu majeur à lever pour les assureurs et réassureurs : la maîtrise du cumul de leurs engagements mobilisés à la suite d'une attaque cyber. Des facteurs économiques, informatiques et assurantiels tendent à caractériser le risque cyber comme systémique :

- l'accélération de la numérisation tant de l'économie que des échanges interpersonnels accroît la surface d'attaque informatique ;
- la mondialisation de l'économie entraîne une interdépendance verticale (maison mère, filiale, succursale) et horizontale (chaîne d'approvisionnement) des systèmes d'information des acteurs économiques ;
- la concentration des fabricants et prestataires de services informatiques génère une multiplication du même matériel et des mêmes logiciels à travers le monde ;
- le développement du *cloud* par de très rares acteurs

démultiplie la problématique de la concentration des données ;

- la diversité des attaquants (États, mafias, concurrents, hacktivistes, salariés, opportunistes) et des moyens d'attaque (facilement accessibles sur le Darkweb) multiplie de manière exponentielle le nombre d'incidents ;
- le cumul de couvertures d'un même fait générateur cyber par plusieurs contrats d'assurance (*silent covers* ou « couvertures non affirmatives ») accroît l'engagement maximum possible des assureurs et donc des réassureurs.

Pour atténuer le caractère systémique de ce risque des solutions existent ; certaines sont du ressort des assureurs. Ainsi, en matière assurantielle, le point concernant le cumul des couvertures mérite d'être explicité : un fait générateur cyber peut mobiliser des garanties au sein de contrats différents tels les contrats de dommages aux biens, de responsabilité civile (RC) et ceux dédiés au cyber sans que l'assureur ou les assureurs concernés en aient une connaissance préalable.

En l'absence de cette prise de conscience, les assureurs n'ont pu appeler les primes correspondantes au risque transféré, et leurs traités de réassurance ne sont pas nécessairement adaptés à la réalité de leurs engagements.

La communauté des assureurs est favorable à une clarification des engagements des contrats d'assurance RC, dommages et cyber.

Les autorités de contrôle nationales, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en France et Prudential Regulation Authority (PRA) au Royaume-Uni, ainsi que l'European Insurance and Occupational Pensions Authority (Eiopa) au niveau européen se préoccupent également de ce sujet en l'incluant dans les contrôles qu'elles réalisent auprès des assureurs.

Cette réflexion vient également d'être engagée du côté de l'Association internationale des contrôleurs

d'assurance (IAIS<sup>(15)</sup>) avec comme objectif d'identifier les domaines où son action serait utile pour assurer la résilience du secteur de l'assurance.

## Consolider les données pour adapter la tarification

La structuration en cours du marché de l'assurance cyber doit également s'accompagner d'une consolidation des données afférentes à ce risque pour en acquérir une juste appréciation conduisant à une tarification adaptée, à l'instar de celle dont disposent les assureurs des risques industriels en matière d'incendie.

Le partage des informations, dans la limite du respect du droit de la concurrence, est, concernant ce marché en cours de maturité, une opportunité pour tous. Aux États-Unis, la National Association of Insurance Commissioners (NAIC) impose aux assureurs dans le cadre de leur contrôle annuel un tableau de reporting spécifique pour le risque cyber.

Une bonne gestion des sinistres fait partie intégrante de la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de valeur de la cyberassurance. Tant les services d'indemnisation des entreprises d'assurance que les experts d'assurance doivent apprendre à mieux connaître les implications de ce risque en matière de bon règlement des dommages.

Le rôle des experts est essentiel. Leurs missions d'identification des biens endommagés, détruits ou volés, de détermination des circonstances du sinistre et de recherche des causes de celui-ci, de chiffrage des dommages et de préconisation de mesures conservatoires permettront à l'assurance cyber d'acquiescer la crédibilité nécessaire à sa pérennité.

En peu d'années, face à ce nouveau risque, les assureurs ont accompli un important travail pour apporter des réponses adaptées et accompagner au mieux leurs assurés. Un long chemin reste encore à parcourir. Tous les acteurs, privés et publics, doivent

avoir conscience qu'un marché de l'assurance correctement structuré est un des facteurs clés de la réussite de la transformation numérique de notre économie.

## Notes

1. Parmi les 726 536 269 attaques que l'entreprise Kaspersky a bloquées sur les trois premiers mois de l'année 2020, une grande majorité était liée à l'exploitation de la pandémie de Covid-19. C'est notamment le cas du cheval de Troie bancaire Gimp, renommé Coronavirus Finder. Vendue 0,75 euro, cette prétendue application est supposée indiquer les personnes infectées proches de l'utilisateur. Et comme le logiciel malveillant reste sur l'appareil, il peut également intercepter les données confidentielles. Voir le rapport de Kaspersky "IT Threat Evolution Q1 2020. Statistics", 20 mai 2020. <https://securelist.com/it-threat-evolution-q1-2020-statistics/96959/>

2. Harry Cole, "Kremlin-linked Cyber Hackers Steal Hundreds of Medical Trial Records from British Coronavirus Lab", [dailymail.co.uk](https://www.dailymail.co.uk/news/article-8304095/Kremlin-linked-cyber-hackers-steal-hundreds-medical-trial-records-British-coronavirus-lab.html), 9 mai 2020. <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8304095/Kremlin-linked-cyber-hackers-steal-hundreds-medical-trial-records-British-coronavirus-lab.html>

3. Discours prononcé à l'occasion des dix ans de l'Anssi, juin 2019.

4. Andy Greenberg, "The Untold Story of NotPetya, the Most Devastating Cyberattack in History", [wired.com](https://www.wired.com/story/notpetya-cyberattack-ukraine-russia-code-crashed-the-world/), 22 août 2018. <https://www.wired.com/story/notpetya-cyberattack-ukraine-russia-code-crashed-the-world/>

5. "The Cost of Malicious Cyber Activity to the US Economy", Council of Economic Advisers, février 2018, p. 4. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/03/The-Cost-of-Malicious-Cyber-Activity-to-the-U.S.-Economy.pdf>

6. Enquête annuelle de la FFA sur l'assurance cyber, avril 2019.

7. Rapport de l'Eiopa "Cyber Risks for Insurers: Challenges and Opportunities", septembre 2019.

8. Rapport annuel de la National Association of Insurance Commissioners (NAIC) – homologue américain de l'ACPR –, septembre 2019.

9. Rapport de l'Eiopa, op. cit.

10. Enquête annuelle de la FFA sur l'assurance cyber, mai 2020.

11. À périmètre constant et en intégrant une réévaluation du chiffre d'affaires 2018.

12. GIP Acyma : groupement d'intérêt public en charge du dispositif national d'assistance aux victimes d'actes de cybermalveillance dont la FFA est membre fondateur. [Cybermalveillance.gouv.fr](http://Cybermalveillance.gouv.fr) est la plateforme gérée par le GIP Acyma, qui assure une mission de sensibilisation, de prévention et d'assistance en matière de sécurité du numérique auprès du grand public, des TPE/PME/ETI et des collectivités territoriales. La plateforme assiste les victimes d'actes de cybermalveillance, notamment en les mettant en relation avec des prestataires de services informatiques et de remédiation proches.

13. System X est l'un des huit instituts de recherche technologique créés par le gouvernement en 2014 pour renforcer la compétitivité par la recherche industrielle dans des filières technologiques stratégiques.

14. <https://www.irt-systemx.fr/wp-content/uploads/2019/01/ISX-EIC-transfert-risque-an2.pdf> ; [https://www.irt-systemx.fr/wp-content/uploads/2016/11/ISX-IC-EIC-transfert-risque-LIV-0401-v10\\_2016-10-25.pdf](https://www.irt-systemx.fr/wp-content/uploads/2016/11/ISX-IC-EIC-transfert-risque-LIV-0401-v10_2016-10-25.pdf) ; <https://www.irt-systemx.fr/wp-content/uploads/2019/06/ISX-IC-EIC-transfert-risque-an3-fr-eng.pdf>

15. International Association of Insurance Supervisors.

# CYBERATTAQUES : VOUS VOUS PENSIEZ VICTIMES VOUS SEREZ JUGÉS COUPABLES

*Nicolas Arpagian (1)*

*Enseignant, École nationale supérieure de la police (ENSP)*

*et École de guerre économique (EGE)*

*Directeur de la stratégie et des affaires publiques, Orange Cyberdefense*

*Longtemps seulement considérées comme des victimes, les cibles de cyberattaques (entreprises, administrations, collectivités, etc.) voient de plus en plus leur responsabilité mise en cause. Alors que la menace cyber semblait incontrôlable, les législations et les contrats imposent désormais des pénalités et permettent des poursuites contre les entités qui ont subi les assauts des assaillants numériques. Quand la victime devient quasi-coupable... et ne peut plus invoquer une spécificité du risque cyber pour s'exonérer de ses responsabilités de protection.*

**L**e client des banques françaises a vécu plusieurs décennies dans une sorte de fiction merveilleuse où les voleurs ne semblaient jamais l'atteindre. En cas de prélèvement frauduleux constaté sur son compte bancaire, il lui suffisait généralement d'un simple signalement à son conseiller pour obtenir rapidement le remboursement des sommes dérobées. Une prise en charge inenvisageable pour de l'argent pris au distributeur et subtilisé ultérieurement dans la rue par un pickpocket. Le consommateur n'avait guère à se soucier de cybersécurité : les éventuelles pertes intervenues à distance étaient presque toujours compensées par sa banque. De même lorsqu'il répondait obligeamment à un courriel aux apparences officielles, mais frauduleux, lui demandant ses identifiants de connexion à son compte bancaire. Un mode courant d'escroquerie que l'on désigne sous le nom d'hameçonnage (*phishing*), où on cherche par des messages prétendument sérieux

à récupérer vos données personnelles ou vos codes d'accès à divers services, telles des messageries.

---

## Quand la négligence devient une faute

---

**L**a créativité des pirates semblait justifier la méprise des internautes. Comme une sorte de fatalité. Or, le 28 mars 2018, la chambre commerciale de la Cour de cassation (2) a rompu avec cette approche favorable au consommateur qui écartait facilement la responsabilité du particulier. Pour la première fois, les hauts magistrats ont pointé que « manque, par négligence grave, à son obligation de prendre toute mesure raisonnable pour préserver la sécurité de ses dispositifs de sécurité personnalisés l'utilisateur d'un service de paiement qui communique



les données personnelles de ce dispositif de sécurité en réponse à un courriel qui contient des indices permettant à un utilisateur normalement attentif de douter de sa provenance, peu important qu'il soit, ou non, avisé des risques d'hameçonnage ». En clair, la Cour a sanctionné la négligence du particulier, qui n'avait pas été suffisamment attentif à l'authenticité du message auquel il a répondu. Finie la compassion systématique, vient le temps de l'examen de la responsabilité de la victime. A-t-elle agi de manière raisonnable ? A-t-elle fait preuve de discernement ? À une époque où les différentes dimensions de nos vies personnelle et professionnelle tendent à se numériser (réseaux sociaux, démarches administratives en ligne, e-banking, messageries, etc.), le grand public devra renforcer sa connaissance des risques numériques et aiguïser sa vigilance en la matière. Il ne s'agit certainement pas de changer tout un chacun en informaticien ou en juriste émérite, mais bien d'étoffer la compréhension par les utilisateurs des mécanismes technologiques qui façonnent désormais leur quotidien. La prise en compte des enjeux techniques et juridiques de ce nouvel environnement en devenir est une composante essentielle de l'*Homo numericus* (3) que nous sommes tous en train d'incarner un peu plus chaque jour. Quels que soient notre âge, notre formation, notre métier ou notre place dans la société.

---

## Des amendes contre les entités ciblées

---

**L**es données personnelles sont un des actifs stratégiques de l'économie numérique, en permettant la personnalisation des messages, le traçage des comportements individuels et le profilage des consommateurs. C'est donc un matériau de premier choix pour les pirates informatiques. Consciente de la valeur particulière de ces informations, l'Union européenne a choisi par un règlement général (4) entré en vigueur en mai 2018 de sanctionner les entités qui disposeraient desdites données et qui les perdraient ou se les feraient voler. Les amendes encourues peuvent représenter jusqu'à 4 % du chiffre

d'affaires mondialisé de l'entité visée. Une menace qui n'a rien de théorique puisqu'en juillet 2019 la compagnie aérienne British Airways s'est vu infliger par l'autorité britannique chargée de la protection des données, l'Information Commissioner's Office (ICO), une amende record de 183 millions de livres, soit 1,5 % de ses revenus annuels, pour un incident ayant visé en 2018 quelque 500 000 de ses clients (5). Même si le montant final sera vraisemblablement moindre après des mois de tractation au cours de l'année 2020, la somme est conséquente. D'autant plus que les procédures civiles de dommages-intérêts conduites directement par des victimes sont toujours possibles. Ces coûts s'additionnent avec les atteintes à l'image, les nécessaires campagnes de communication et l'accompagnement par les cabinets d'avocats. Sans oublier les inévitables investissements en cybersécurité pour se prémunir contre une nouvelle attaque. Cette tendance ne concerne pas que l'Europe mais tend à se développer. Ainsi, en juillet 2020, l'État de New York (6) a, pour la première fois, sanctionné financièrement une société d'assurance, la First American, au motif qu'elle avait manqué à ses obligations à la suite de la cyberattaque qu'elle avait subie en 2018. L'État avait adopté en 2017 son propre dispositif légal en matière de sécurité numérique, considérant que le tissu économique local était particulièrement exposé à ce risque.

---

## Une demande de la communauté financière

---

**L**es instances de marché ont peu à peu reconnu l'importance de la sécurité numérique dans la durabilité des entreprises. Or, les dirigeants de ces dernières n'ont pas toujours – c'est un euphémisme – conscience de la nécessité d'y consacrer des ressources humaines et financières suffisantes. Comme si ces mesures pouvaient grever le budget, limiter les fonctionnalités de leur produit et bien souvent ne pas apparaître comme un élément différenciateur valorisant. Au contraire. Les agences internationales de notation financière comme

Standard & Poor's et Moody's ont depuis 2015 introduit des critères d'évaluation du niveau de cybersécurité dans leurs grilles d'appréciation des risques pouvant affecter la valorisation des sociétés qu'elles cartographient. À quoi bon investir dans les activités de recherche et développement si cette innovation peut être facilement piratée ? De quoi relativiser la valorisation d'une société en quête d'investisseurs. En mai 2019, la société financière Equifax (7) fut la première entité à voir sa note dégradée de « stable » à « négative » par Moody's en raison de ses défaillances passées dans le domaine de la sécurité informatique.

La responsabilité s'analysant de plus en plus de manière extensive, les donneurs d'ordres généralisent les demandes d'audits techniques afin de faire le tri parmi leurs sous-traitants qu'ils ne jugeraient pas au niveau en matière de sécurité numérique. Les pirates ont en effet démontré de nombreuses reprises leur capacité à conduire des opérations d'ingénierie sociale par lesquelles ils parviennent à identifier les chaînes de fournisseurs, et ce afin de viser celui qui leur paraîtra le moins protégé et propager l'infection à partir de son système d'information. Là encore le primo-contaminé devra rendre des comptes à ses partenaires s'il n'est pas en mesure de démontrer de manière convaincante sa prise en compte effective de mesures de cybersécurité.

## Pas d'économie de marché sans sécurité numérique

Les enjeux de protection des communications sont familiers aux professionnels de l'informatique et aux responsables de la gestion des risques et de la sûreté. Leurs arguments et leurs priorités, très souvent perçus par les autres fonctions de l'entreprise comme étant essentiellement une source de coûts, avaient du mal à passer la barrière des comités de direction, les arbitrages ayant généralement tendance à favoriser les activités de production et les dispositifs commerciaux. Cette orientation s'est inversée avec l'intensification des

usages numériques et la prise de conscience de la dépendance à l'égard du bon fonctionnement des systèmes d'information. Cette économie numérique se fondant de plus en plus sur la production, l'exploitation et la valorisation des données, il convenait de pouvoir compter sur la disponibilité, la confidentialité et l'intégrité de celles-ci. Chacun a de fait très bien mesuré, par son expérience personnelle, la limite de sa capacité à agir dès lors que son ordinateur, sa messagerie, ses bases de données voire ses réseaux sociaux devenaient inaccessibles. C'est ainsi que la très institutionnelle Banque centrale européenne (BCE) a tenu à partir de 2016 à imposer des critères de cybersécurité aux banques placées sous son autorité. En mars 2017, son conseil de gouvernance a approuvé une « Stratégie européenne de résilience pour les infrastructures des marchés financiers » (8) avec, à la clé, la conduite de *stress tests* destinés à évaluer la capacité de résistance des établissements bancaires en Europe face à des cyberattaques de grande ampleur. Là encore, à quoi bon disposer d'une économie financiarisée de pointe si celle-ci peut être sapée par des assauts numériques d'origine crapuleuse ou gouvernementale ? Les entités jugées défaillantes doivent rendre des comptes à la BCE et présenter rapidement des mesures de correction.

Le risque n'a rien de théorique : dans une étude (9) de juillet 2020, l'agence Moody's estime que les cyberattaques contre les institutions financières dans le monde ont triplé entre février et avril 2020 (+ 238 %) et que les tentatives d'extorsion de données personnelles dans cet environnement financier ont été multipliées par neuf au cours de la même période. En cas de défaillance, il faudra exposer les actions conduites à titre préventif pour témoigner que beaucoup a été fait afin d'éviter une telle situation. Les investissements et les procédures en matière de détection, la structuration des systèmes pour permettre un cloisonnement efficace contre une contamination virale, la préparation d'équipes de réponse à incidents et la capacité de remédiation contribueront à limiter les répercussions de la cyberattaque, qu'il s'agisse de ses effets directs ou des conséquences de la mise en cause possible de la responsabilité de l'entité visée.

## La responsabilité de chaque contributeur

**A**u regard du risque systémique, la victime ne peut pas considérer qu'elle assume seule les conséquences d'un niveau insuffisant de sa propre cybersécurité. Un sous-investissement en la matière ne peut donc pas constituer un axe stratégique délibéré.

Cette interdépendance entre les acteurs économiques, désormais reliés entre eux par des outils numériques de plus en plus étoffés et autonomes (chaînes d'approvisionnement, maintenance à distance, applications métiers installées sur les serveurs des clients, outils de supervision, chaînes de coproduction, etc.), crée une responsabilité collective. Pour s'assurer que les précautions sont prises, la conduite d'opérations de contrôle – assorties le cas échéant de sanctions en cas de manquement avéré aux règles convenues de cybersécurité – se généralise. Cette surveillance par des tiers peut être perçue par certains décideurs comme une intrusion dans la gestion de leur organisation leur imposant un calendrier et des modalités d'investissement dans le champ de la sécurité numérique.

Cet empiètement se justifie par le risque pandémique lié à une contamination cyber : rappelons qu'en 2017 le rançongiciel WannaCry a infecté 150 pays en quelques jours. L'économie en réseau se nourrit de l'interconnexion et de l'interopérabilité des équipements. Elle impose un sens des responsabilités qui – en prévoyant l'assistance aux victimes – peut demander des comptes à ceux qui auront contribué à la fragiliser.

### Notes

1. *Auteur notamment de La cybersécurité aux Presses universitaires de France (PUF). L'auteur s'exprime ici à titre personnel.*
2. *Cour de cassation, chambre commerciale, audience publique du mercredi 28 mars 2018, n° de pourvoi : 16-20018.*
3. *Nicolas Arpagian, « À quoi ressemblera l'Homo numericus ? », Les Échos, 9 octobre 2019.*
4. *Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.*
5. *“Intention to Fine British Airways £183.39m under GDPR for Data Breach”, News, ICO, 8 juillet 2020. <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/07/ico-announces-intention-to-fine-british-airways>*
6. *“Department of Financial Services Announces Cybersecurity Charges against a Leading Title Insurance Provider for Exposing Millions of Documents With Consumers' Personal Information”, communiqué de presse de l'État de New York, 22 juillet 2020. [https://www.dfs.ny.gov/reports\\_and\\_publications/press\\_releases/pr202007221](https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr202007221)*
7. *Kate Fazzini, “Equifax Just Became the First Company to Have Its Outlook Downgraded for a Cyber Attack”, CNBC, 22 mai 2019. <https://www.cnn.com/2019/05/22/moodys-downgrades-equifax-outlook-to-negative-cites-cybersecurity.html>*
8. *“Cyber Resilience and Financial Market Infrastructures”, Banque centrale européenne. <https://www.ecb.europa.eu/paym/cyber-resilience/fmi/html/index.en.html>*
9. *“Banks' Cyber Risks Rise as Coronavirus Accelerates Digital Trends and Remote Working”, Moody's, juillet 2020. [https://www.moody's.com/research/Moodys-Banks-cyber-risks-rise-as-coronavirus-accelerates-digital-trendsPBC\\_1236862](https://www.moody's.com/research/Moodys-Banks-cyber-risks-rise-as-coronavirus-accelerates-digital-trendsPBC_1236862)*

# CYBERCRIMINALITÉ

## UNE GRILLE DE LECTURE ÉCONOMIQUE

*Jacques Pelletan*

*Université Paris 8 et Institut Louis Bachelier (chaire TDTE)*

*La cybercriminalité et les moyens pour y faire face demeurent aujourd'hui des objets mal connus. L'analyse économique apporte une grille de lecture à cette problématique. Comment la puissance publique et les entreprises peuvent-elles bâtir une offre de sécurité répondant au risque cyber ? Répondre à cette question nécessitera un approfondissement des réflexions autour de trois enjeux : l'évaluation des préjudices, l'évaluation de l'efficacité des technologies de protection et le défaut de coordination des acteurs.*

**A**ppréhender la cybercriminalité sous l'angle de l'analyse économique suppose auparavant de tenter de la circonscrire. Bien évidemment, la tâche n'est pas aisée, mais l'on peut en première approche la définir comme l'ensemble des activités malveillantes menées à travers l'infrastructure des systèmes d'information. Il peut alors s'agir d'une visée de prédation comme d'une visée terroriste. La typographie de Wall [2007] en distingue trois types : le premier est constitué des délits menaçant l'intégrité de ces systèmes ; le deuxième comprend ceux qui sont assistés par les systèmes d'information ; le troisième enfin est composé des délits basés sur le contenu de ces systèmes. En d'autres termes, des crimes contre la machine, à travers la machine ou dans la machine. Une autre classification serait sans doute plus pertinente pour appréhender l'ampleur du phénomène. Furnell [2002] effectue une distinction entre les crimes qui existaient avant le développement des systèmes d'information, lui donnant seulement une autre couleur – avec des gains de productivité pour le criminel – et

ceux qui reposent dans leur fondement sur les systèmes d'information, alors proprement nouveaux. Cette séparation permet plus aisément d'accorder une estimation monétaire aux phénomènes de cybercriminalité. Pourtant, une telle ambition n'est pas facile à tenir. Plus précisément, l'appréhension économique de la cybercriminalité se heurte à trois déficits : un déficit d'évaluation des préjudices, un déficit d'évaluation de la rentabilité des investissements et un déficit d'incitation à la coopération.

---

### Cybercriminalité : un préjudice très largement inconnu

---

**E**n réalité, les pertes sont très difficiles à évaluer, à la fois du fait d'une sous-déclaration massive et d'une évaluation du préjudice malaisé, une fois l'acte connu. Il s'agit d'une dimension de la criminalité pour laquelle le « chiffre

noir » est très important. Une première difficulté dans la déclaration réside dans la connaissance de l'acte lui-même. L'espionnage par exemple n'est pas toujours détecté. La deuxième difficulté résulte de l'écart entre le préjudice et le gain pour le criminel – s'il ne s'agit pas d'une opération terroriste. Cet écart entraîne par exemple la victime à payer une rançon, lui laissant un « surplus » notable entre le préjudice encouru et ce qu'elle débourse. Ainsi, avec des montants généralement faibles au regard des préjudices encourus, il y a une incitation individuelle au silence, pour ne pas risquer de plus hauts préjudices. Enfin, le troisième obstacle à la révélation de l'information est lié à une volonté de ne pas souligner la typologie des failles d'une architecture ou de ne pas être décrédibilisé. Il en résulte une mauvaise connaissance de l'occurrence des actes eux-mêmes.

Mais plus encore que la connaissance des actes, l'évaluation monétaire des pertes apparaît très complexe à déterminer. Alors que la donnée n'a pas réellement de cadre juridique ou économique, comment sa perte – qui constitue souvent la part la plus importante du préjudice – peut-elle être valorisée ? Dans ce contexte, les évaluations s'établissent dans des fourchettes extrêmement larges, aux niveaux macroéconomique comme microéconomique. Si le FBI Internet Crime Report fait état de pertes avérées de 3,5 Md\$ US pour l'année 2019, les évaluations proposées par le rapport d'Accenture Security [2019] font état de préjudices annuels de l'ordre de 340 Md\$ US aux États-Unis. On observe là un rapport de 1 à 100 ! Il en est de même à l'échelle des entreprises, avec des évaluations très disparates à la fois selon la taille des entreprises et les modes d'évaluation.

Si l'on s'attache à des petites et moyennes entreprises (PME), il semblerait que les cyberattaques, notamment par cryptovirus, occasionnent en France des pertes de l'ordre d'un milliard d'euros, avec une fréquence de l'ordre de 5 % par an et une moyenne de préjudice d'environ 10 K€, selon les données proposées par l'institut de recherche technologique (IRT) System X. Mais la volatilité des montants selon les cas analysés est extrêmement importante et la valeur

moyenne recouvre des disparités très importantes. Pour des grandes ou très grandes entreprises, les systèmes actuels de protection et de défense doivent être dimensionnés au regard de préjudices beaucoup plus importants. Le rapport établi par Accenture Security en 2019 fait état de préjudices moyens de l'ordre de 8 M€ et évalue le niveau de risque à environ 2,8 % du chiffre d'affaires des entreprises. Un scénario d'attaque massive sur les données dans le secteur de l'aéronautique, réalisé par l'IRT System X a conduit à une évaluation des pertes comprise entre 400 M€ et 8 Md€ pour le secteur. Bien évidemment, l'ampleur de ces fourchettes reflète la très mauvaise maîtrise de la chaîne causale conduisant à un préjudice donné.

Les évaluations complémentaires macroéconomiques ne nous éclairent pas nécessairement plus. On peut notamment évoquer le rapport du Cyber Risk Management [Cyrim, 2019], bâtissant des scénarios d'attaque globale et concertée par un *malware* (1). Il tente d'en évaluer les impacts sur les entreprises, la sphère publique et le secteur de l'assurance, compris entre 85 et 193 Md\$ US. Mais là encore, si les scénarios sont louables, les variations possibles autour de leur construction sont telles que c'est bien souvent à la lumière de l'histoire que l'évaluation peut se faire.

Les évolutions des modes de travail et de l'organisation de la chaîne de valeur incitent à plus de prudence encore. Avant même le développement du travail en confinement, l'éclatement du périmètre de sécurité constituait un mouvement réel, avec la mise à contribution des appareils personnels ou la mobilité des agents. L'ampleur prise désormais de manière durable par le télétravail laisse ouverte la question de l'évolution des niveaux de risque. Si les premières études tendent à montrer une augmentation sensible – mais non explosive – du nombre d'attaques, l'évolution des préjudices semble beaucoup plus modérée. Si l'on en sait finalement peu sur les montants en péril, en savons-nous beaucoup plus sur l'efficacité des techniques de cybersécurité, c'est-à-dire permettant de se protéger contre de telles activités malveillantes ?

## Un manque d'évaluation des investissements en cybersécurité

Les quelques estimations dont nous disposons au niveau agrégé tendent à montrer un sous-investissement en cybersécurité, avec des montants environ dix fois moindres que les niveaux de risques encourus [Gartner, 2019]. Mais les technologies cyber de protection sont extrêmement diverses et il apparaît difficile de calculer une rentabilité unique tant les investissements technologiques sont multiples. Les apports de ces technologies se situent à la fois au niveau de la protection, de la défense et de l'amélioration de la résilience. Les analyses menées doivent essentiellement tendre à dimensionner les investissements technologiques en fonction de l'importance du chiffre d'affaires de l'entreprise et des pertes encourues. Mais, là encore, les difficultés d'évaluation comme l'ampleur des fourchettes apportées rendent à la fois l'optimisation des choix d'investissements technologiques et l'assurance du risque délicates. En réalité, il apparaît que la typologie des investissements en cybersécurité est fortement dépendante de la taille des entreprises.

Pour les entreprises de taille réduite, les travaux de l'IRT System X tendent à montrer que les actions de sensibilisation auprès du personnel, d'un coût modique, permettent de faire baisser les probabilités de défaillance humaine lors d'une attaque d'environ 30 % à 6 %. Par ailleurs, si des solutions de protection traditionnelle sur les systèmes informatiques et les serveurs applicatifs ne constituent pas des barrières infranchissables, les vulnérabilités résiduelles doivent être mises en regard du préjudice moyen relativement modeste, de l'ordre de 10 K€. En cas de difficulté, des actions de remédiation pourraient en revanche être mieux anticipées et à déclenchement beaucoup plus prompt pour en limiter les coûts. Cette importance du facteur temps est ici décisive, pour la propagation d'un virus informatique comme microbien ! Bien souvent, la sous-déclaration des infractions conduit à

une période de latence au cours de laquelle les préjudices s'amplifient ; les actions de remédiation étant alors plus délicates.

Dans le contexte des grandes entreprises, extrêmement différent de celui des PME, les investissements cyber de protection ne sont pas nécessairement généralisés. La dizaine de technologies distinguées par le rapport Accenture (contrôle avancé de périmètre, technologies cryptographiques avancées, prévention des pertes de données, intelligence artificielle (IA) ou apprentissage automatique...) est en moyenne diffusée autour de 50 % (37 % pour l'IA et l'apprentissage automatique). Pourtant, même si ces évaluations sont à considérer avec prudence, plusieurs de ces investissements conduiraient individuellement à une baisse du risque supérieure à 20 %. La combinaison de plusieurs de ces investissements pourrait alors conduire à une baisse du niveau de risque de plus de 50 %. Une mesure importante pourrait consister à diffuser à l'ensemble des grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) les principales technologies cyber de protection. Les montants des investissements réalisés en France correspondraient alors à passer de 10 % à 20 % des montants en risque (un doublement des investissements cyber de protection). Cette évaluation est bien évidemment une moyenne qui ne fait aucunement cas de la situation cyber de chacune des entreprises. Or, de tels investissements doivent être dimensionnés au regard du chiffre d'affaires des entreprises concernées et de leur exposition au risque cyber. À titre d'exemple, si des sondes système déployées sur les postes de travail et les serveurs semblent une approche surdimensionnée au regard des préjudices moyens subis par des PME, la rentabilité en serait bien supérieure par rapport aux préjudices subis par les plus grandes entreprises.

Mais, si de premiers éléments évaluatifs existent, ils méritent très largement d'être confirmés. En réalité, aucune évaluation systématique et de grande ampleur n'a été réalisée afin d'analyser dans quelle mesure un investissement – ou une combinaison d'investissements – dans le domaine de la cybersécurité modifie le niveau de risque d'une architecture. Une telle

évaluation reposerait sur une coopération de grande ampleur entre parties prenantes. Or celle-ci fait précieusement défaut.

## Cybersécurité : comment inciter à la coopération ?

On le sait, les externalités qui résultent de la mise en réseau jouent un rôle significatif dans la faiblesse des investissements en cybersécurité. En effet, si les choix privés sont fondés sur les coûts supportés par une entité donnée, les failles ont des répercussions sur les autres entreprises et les consommateurs, entraînant des coûts sociaux notablement plus élevés. À l'inverse, les investissements en cybersécurité correspondent à une externalité positive. Dès lors qu'un environnement sécurisé peut être appréhendé comme un bien public, plusieurs travaux – fondés sur la taxation de la négligence ou la subvention des investissements – ont été menés pour faire coïncider optimum collectif et incitations individuelles [Varian, 2004 ; Bauer et Van Eeten, 2009 ; Romanosky *et al.*, 2011 ; Sales, 2013].

Cependant, que cette mise en responsabilité pour « dégradation de l'environnement » soit menée sous l'angle d'une analyse des négligences *ex ante* ou d'une responsabilité *ex post* en cas de réalisation de l'événement, le partage de l'information demeure une gageure. La faiblesse de certains préjudices peut également inciter au silence, et ce pour deux types de raisons. D'abord, en cas de menace ou de chantage explicite, la crainte d'un préjudice fort incite la victime à payer sans révéler une défaillance des systèmes d'information. Ensuite, n'étant pas assurée dans la majorité des cas, le gain personnel à révéler l'événement peut être nul. Il en résulte une inefficience collective permettant d'entretenir dans le temps les comportements de prédation et le paiement de rançons.

Dans ce contexte, un mécanisme d'assurance pour la cybercriminalité peut avoir deux bénéfices : d'une part, participer à une amélioration de l'efficience

informationnelle, contribuant par là-même à inciter aux investissements [Böhme et Schwartz, 2010] ; d'autre part, réduire l'incohérence temporelle consistant à payer les rançons pour éviter de forts préjudices. D'une certaine manière, la cyberassurance permettrait de protéger les maillons forts refusant de payer un quelconque « pizzo <sup>(2)</sup> ».

Ainsi, le mot clé dans la manière dont peut être appréhendée la cybersécurité face aux malveillances semble être celui d'approfondissement. Le risque est aujourd'hui encore très mal connu, les montants de préjudices avancés fortement divergents, l'évaluation économique des investissements de cybersécurité balbutiante, dans un contexte de défaut de coordination et de partage d'information incomplet. À l'ensemble de ces déficits dans notre connaissance pourrait éventuellement s'ajouter un défaut de modélisation et de conceptualisation. Si le cadre théorique généralement utilisé pour appréhender le fait criminel est d'origine béckérienne, la théorie des jeux pourrait ici être plus pertinente pour appréhender l'interaction stratégique et technologique entre les criminels et les victimes potentielles.

### Notes

1. Malware : « logiciel malveillant ».
2. Racket, source de financement de la mafia.

### Bibliographie

Accenture Security et Ponemon Institute, "The Cost of Cybercrime", 9<sup>e</sup> rapport annuel, 2019.

BAUER J. M. ; VAN EETEN M., "Cybersecurity: Stakeholder Incentives, Externalities and Policy Options", *Telecommunication Policy*, vol. 33, 2009, pp. 706-719.

BÖHME R. ; SCHWARTZ G., "Modeling Cyber-Insurance: Towards a Unifying Framework", *in Proceedings of the*

Ninth Workshop on the Economics of Information Security, 2010.

Cyrim, “Bashe attack. Global Infection by Contagious Malware”, rapport du Cyber Risk Management (Cyrim), 2019.

Federal Bureau of Investigation (FBI), Internet Crime Report, 2019.

FURNELL S., *Cybercrime: Vandalizing the Information Society*, Addison-Wesley, Boston, 2002.

Gartner, Worldwide Information Security, 2019 Update.

ROMANOSKY S. ; TELANG R. ; ACQUISTI A., “Do Data Breach Disclosure Laws Reduce Identity Theft?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 30, 2011, pp. 256-286.

SALES N.A., “Regulating Cyber-Security”, *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n° 4, 2013, pp. 1503-1568.

VARIAN H., “System Reliability and Free Riding”, *Economics of Information Security*, L.J. Camp & S. Lewis (Eds), Springer, 2004, pp. 1-15.

WALL D.S., *Cybercrime: The transformation of Crime in the Information Age*, Polity Press, Cambridge, 2007.



# CYBERSÉCURITÉ ET RISQUE DE GUERRE

*Pierre Martin*

*Agrégé d'histoire, docteur en histoire*

« *La guerre est un caméléon* (1). » Dans *Penser la guerre*, Clausewitz (1976), Raymond Aron précise : « *Prenons pour point de départ l'historicité de toutes les guerres et la complexité interne de chaque guerre. Clausewitz* (2) *insiste sur un des facteurs de cette historicité, la relation entre l'armée et le peuple, il n'ignore pas les autres : les inventions de la science, l'organisation des pouvoirs publics, la nature des entités politiques, les limites et les règles de la société des États* (3). » *La guerre illustre probablement le risque majeur réalisé, quoique exclu de l'assurance* (4). *Mais si la guerre change, la nature du risque aussi.*

---

## Conquérir : le risque de la puissance

---

« **U**ltima ratio regum » : l'ultime argument des rois. La formule attribuée au cardinal de Richelieu plut à Louis XIV qui la fit graver sur ses canons, comme ceux encore visibles aux Invalides à Paris. La force se substitue à la diplomatie. La décision émane bien du souverain qui choisit de déclencher les hostilités et donc d'assumer le risque de la guerre. Louis XIV a régné très longtemps de 1661 à 1715. Pour Joël Cornette qui en est un des meilleurs spécialistes, Louis XIV fut précisément « Le roi de guerre » (5). Côté pile, la guerre illustre la prise de risque assumée par le souverain, qui aime

à se faire portraiturer en armure (6). Joël Cornette souligne : « La persévérance avec laquelle Louis XIV assumait, personnellement, son rôle de chef de guerre, fut, jusqu'en 1693, une constante qui frappa ses contemporains (7). » Prise de risque dans la décision de déclarer la guerre, ce qui est toujours facile, quand y mettre fin est difficile : « On fait la guerre quand on veut, on la termine quand on peut » rappelle Machiavel. La guerre royale incarne la puissance royale et celle de la noblesse qui, avant 1789 en France, justifiait son exemption fiscale par l'« impôt du sang » qu'elle payait (en théorie) pour assumer la sécurité des sujets du royaume. Le but premier de la guerre reste la conquête de terres et de mers nourricières, comme de territoires géostratégiques. Un autre spécialiste du Grand Siècle (8), Emmanuel Le Roy Ladurie, évoque l'ambiguïté du risque de guerre pris par Louis XIV,

révéléateur d'un « annexionnisme rampant <sup>(9)</sup> » mais aussi d'un « rassembleur de terres désireux de clore son domaine <sup>(10)</sup> ». Continuité de la politique de l'État royal car Louis XIV prend le risque de la guerre en « notaire », en « paysan <sup>(11)</sup> », avec un souci patrimonial assumé. Les territoires conquis doivent donc rester dans le domaine royal. Le Roy Ladurie précise que telle est la « double initiative du pouvoir français : « réunions » et « constructions de forteresses <sup>(12)</sup>. » Des forteresses dont la construction est confiée à Vauban, ingénieur de génie, comme le rappelle la maxime d'époque : « Ville assiégée par Vauban, ville prise. Ville fortifiée par Vauban, ville imprenable. » En 1715, le roi peut se féliciter de transmettre un hexagone « durable » puisque les frontières Est et Sud-Ouest désormais solidement protégées permettent d'affranchir la France du risque de guerres futures... menées de l'étranger en tous cas. Au XVII<sup>e</sup> siècle, les Français jouaient à « croix ou pile » car les pièces de monnaie comportaient la plupart du temps au revers des croix ou des formules comme « le Christ triomphe » censées limiter le pouvoir satanique de l'argent, qui avait par exemple servi à Judas à vendre Jésus-Christ. Côté pile, prendre le risque de la guerre signifie assumer la durée de la guerre. Au grand dam de son ministre des Finances des vingt premières années du règne, Jean-Baptiste Colbert, qui s'efforçait de limiter les dépenses, tout en reconnaissant que « l'art de lever l'impôt consiste à plumer l'oie sans la faire crier. » Une analyse budgétaire rétrospective du règne de Louis XIV montre un triplement de la « dépense publique » entre l'étiage des années de paix et les maxima des temps de guerre : « elles culminent à 1300 tonnes d'équivalent argent pendant la guerre d'Augsbourg », contre « le minimum colbertien des dépenses engagées (440 tonnes) <sup>(13)</sup> » en temps de paix. La question sera décuplée avec les guerres contemporaines. À vrai dire, la guerre, qui a participé de la naissance de l'État moderne au Moyen Âge, impose toujours ses besoins de financement <sup>(14)</sup>. L'État use alors de tous les expédients pour payer soldes et armes : Louis XIV fait symboliquement don d'une partie de sa vaisselle en métal précieux, quand la Banque de France multiplie par six la masse monétaire de 1914 à 1918 <sup>(15)</sup>. Pour autant, si le roi

de France est le premier des gentilhommes, il est malséant pour lui de s'exposer au risque du combat : Joël Cornette souligne qu'« il y a une contradiction entre le risque de mort au combat et donc, d'une certaine manière, le risque de mort de l'État <sup>(16)</sup> ». C'est que la guerre engagée par le chef d'État engage son chef et l'État. On songe à Nicolas II, le dernier tsar Romanov, qui en menant la Russie dans la Première Guerre mondiale a précipité la fin de l'Empire russe. Tout comme le gouvernement provisoire issu de la première révolution russe de février 1917 se lie les mains en continuant la guerre. Poursuivre la guerre signifie préparer le terrain aux bolcheviks qui attisent le mécontentement social depuis le retour de Lénine en Russie dans le train du kaiser. La guerre surexpose au risque d'instabilité politique, confortant l'analyse dudit Lénine pour qui « la guerre est un accélérateur de l'histoire. » Ironie de l'histoire ? Certains estiment que l'ultime course aux armements de la guerre froide initiée par Ronald Reagan, la « guerre des étoiles », a précipité la chute de l'URSS fin 1991... Il ne faut pourtant peut-être pas surestimer le risque de guerre à l'aune de la pensée de Montesquieu : « Si le hasard d'une bataille, c'est-à-dire une cause particulière, ruine un État, il y avait une cause générale qui faisait que cet État devait périr par une seule bataille <sup>(17)</sup>. »

Conquérir, tenir les conquêtes, mais aussi subvenir aux dépenses de la guerre : la guerre illustre la recherche de la puissance comme elle illustre la puissance « brute » elle-même, que les Anglo-Saxons appellent le « *hard power* ». La guerre change sans doute de nature au XIX<sup>e</sup> siècle alors que naissent croissance et économies industrielles.

## Détruire : le risque d'anéantissement

L'historien Bruno Cabanes <sup>(18)</sup> discute du statut de la guerre de Sécession américaine entre les États du Nord abolitionnistes et ceux du Sud esclavagistes (1861-1865). Il se demande si elle constitue le premier exemple de

« guerre totale » visant désormais à anéantir et non plus seulement à vaincre l'adversaire. « Si [la guerre de Sécession] a tant frappé les contemporains, c'est qu'elle a fait entrer le monde dans l'expérience de la mort de masse. Avec ses 620 000 morts, soit 2 % de la population des États-Unis en 1860 (31,5 millions d'habitants), la guerre de Sécession fait figure de tournant dans l'histoire de la guerre moderne (19). » La mobilisation américaine impressionne : 3 millions de combattants dont deux tiers de nordistes mais aussi les trois quarts des hommes en âge de combattre chez les sudistes. Faut-il privilégier le critère « civil » de cette guerre, communément qualifiée de *Civil War* par les Américains ? Guerre civile et guerre de religion évacuent tout compromis et annoncent sans doute les guerres totales contemporaines. Les critères de mobilisation humaine et industrielle illustrent pourtant un basculement comme tend à le démontrer Bruno Cabanes.

On sait qu'à la même époque (1870-1871), Bismarck mesure le risque de guerre comme bon à prendre pour parachever l'unité de l'Allemagne en poussant la France à la guerre. Il définit clairement un nouvel art de la guerre : « La tâche du commandement de l'armée est d'anéantir les forces armées de l'ennemi, la fin de la guerre d'obtenir par la lutte la paix à des conditions qui répondent à la politique suivie par l'État (20). » Changement des buts de la guerre qui vise désormais l'« anéantissement » de l'adversaire, comme le souligne Raymond Aron, même si Bismarck parle des « forces armées » : c'est qu'il a encore besoin de l'ennemi français pour unir les Allemands. On pourrait immodestement reprocher à Raymond Aron de ne pas élargir la focale historique et trouver des précédents où la volonté d'anéantir pointait : guerres de religion en France (deuxième moitié du XVI<sup>e</sup> siècle) et en Europe (1630-1648), guerres révolutionnaires avec la levée en masse décidée par la Convention au début de 1793, guerre d'Espagne avec le tristement célèbre bombardement de Guernica fixé par Picasso... Continuité cependant des buts des vainqueurs qui entendent faire payer au vaincu un tribut, territorial et financier. On se souvient que la France a perdu l'Alsace et la Lorraine annexées par le II<sup>e</sup> Reich de 1871 à 1918. Et la France

a dû également payer une imposante indemnité de guerre de plusieurs milliards de francs or qui nécessite de lever des emprunts en 1871 et 1872. L'emprunt de juin 1871 rémunère le souscripteur à 5 % : pas étonnant que la deuxième levée de juillet 1872 fut couverte treize fois, en un siècle qui ne connaît pas (encore) inflation et taxation de l'épargne. Le but de la guerre change, celui des sociétés industrielles et des nations aussi, mais les contemporains ne se l'avouent pas encore. L'expression de « Belle Époque » qui désigne la période d'embellie économique en Europe de 1894 à 1914 date d'après 1918. Les Européens d'alors communiaient dans la religion d'un progrès technique mis au service de la richesse économique et déjà du progrès social. L'historien Paul Bairoch rappelle ainsi que ce moment correspond à la naissance du premier État providence (21), une « invention européenne. » Parallèlement, la première mondialisation, vigoureuse à partir du premier traité de libre-échange de 1860 entre l'Angleterre et la France, illustre la maxime de Montesquieu selon laquelle « le commerce adoucit les mœurs » et contribue à éloigner le risque de guerre. Après coup, dans son ultime livre publié à titre posthume en 1944, l'écrivain autrichien Stefan Zweig rapporte son impression d'avant 1914 sur le Vieux Continent : « Si je cherche une formule commode qui résume l'époque antérieure à la Première Guerre mondiale, dans laquelle j'ai été élevé, j'espère avoir trouvé la plus expressive en disant : "c'était l'âge d'or de la sécurité" (22). »

1914 constitue donc une cassure historique fondamentale, par et pour la guerre. L'immense Fernand Braudel, pourtant convaincu des pesanteurs de la longue durée, concédait : « Le bon sens ne se trompe pas qui sépare l'avant 1914 et l'après 1914. » L'utopie d'une guerre courte s'effondre ainsi dès la fin 1914. Il faut mobiliser l'économie au service de la guerre. Or en France près de 40 % de la main d'œuvre est sous les drapeaux : le taylorisme s'impose, les entreprises se convertissent à l'effort de guerre dans un cadre cartellisé voulu par l'État par souci d'efficacité. Le progrès technique est désormais mis au service de la destruction. La concentration d'artillerie à Verdun (février-juillet 1916) a durablement marqué

les esprits d'autant que Pétain y fait systématiquement tourner les unités françaises : « La noria eut d'immenses conséquences morales. Elle fit de la bataille de Verdun celle de toute l'armée » souligne l'historien Antoine Prost <sup>(23)</sup>. Au sortir de la guerre, tout a effectivement changé, et particulièrement en matière militaire. La guerre se paie au prix massif du sang : 1,4 million de morts environ, soit plus de 10 % des actifs de France, une proportion comparable en Allemagne. Le mépris de la vie des combattants par les Français et les Allemands durant la quasi-totalité du conflit est proprement stupéfiant : « les classes 1912 à 1915 perdirent 27 à 29 % de leur effectif, la classe 1914 eut même 29,2 % de pertes <sup>(24)</sup>. » Tous les généraux avaient l'obsession de « percer », d'associer leur nom à une « offensive victorieuse »... On comprend mieux la prégnance du pacifisme dans l'entre-deux-guerres, pour les rescapés. Par contraste, il faut souligner le souci inverse côté américain, à compter de leur intervention en 1917. Un humanisme qui rompt enfin avec une conception barbare de « chair à canon » et qui devient une préoccupation constante de l'état-major américain : minimiser les pertes humaines. C'est ce qu'a récemment démontré Nick Lloyd <sup>(25)</sup>, qui rappelle combien l'intervention américaine en 1917 fut décisive. Le général en chef des armées allemandes Ludendorff avait compris qu'après la victoire et la paix de Brest-Litovsk sur la Russie bolchévique en mars 1918, il fallait profiter du petit moment d'avantage numérique pour lancer une offensive à l'Ouest. Elle échoue, de peu, au prix de pertes à nouveau considérables, dont le grand-père de l'auteur de ces lignes. La société industrielle a donc accouché d'une guerre industrielle source de destruction massive. La sortie de guerre a consacré la victoire du moteur et de la vitesse. De Gaulle en est convaincu dès l'entre-deux-guerres et se désole encore en 1940 de la stratégie immobiliste de la ligne Maginot. Le 26 janvier 1940, au cours de la « drôle de guerre », il envoie un « mémorandum » à quatre-vingts personnalités du monde politique et militaire : « À aucun prix, le peuple français ne doit sombrer dans l'illusion que l'immobilité militaire actuelle serait conforme au caractère de la guerre en cours. C'est le contraire qui est vrai. Le moteur confère aux moyens de destruction

moderne une puissance, une vitesse, un rayon d'action tels que le conflit présent sera, tôt ou tard, marqué par des mouvements, des surprises, des irruptions, des poursuites dont l'ampleur et la rapidité dépasseront infiniment celles des plus fulgurants événements du passé <sup>(26)</sup>. » De Gaulle avait retenu la même leçon que les Allemands vaincus de 1918 : le char restaure le mouvement des armées. D'autant que la guerre se fait dans trois dimensions : terre, mer et désormais air. L'âge de la guerre totale est bien arrivé. « La Seconde Guerre mondiale aurait fait, en URSS, près de 27 millions de victimes – soit un sixième des 160 millions de Soviétiques en 1945 – dont 10,2 millions de militaires » rapporte Nicolas Werth <sup>(27)</sup> à partir de travaux d'historiens russes rendus possibles par Gorbatchev. Guerre nazie des races, guerre communiste des classes : la violence de la guerre atteint des niveaux inédits sur le front de l'Est de juin 1941 à mai 1945. La faim (re)devient une arme d'anéantissement. L'historien Timothy Snyder parle d'une guerre d'« affamement » comparable chez les nazis et les communistes : « En septembre 1941, Göring, le séide de Hitler, fit très largement ce que Kaganovitch, le séide de Staline, avait fait en décembre 1932. Les deux hommes donnèrent des instructions pour une politique alimentaire qui condamnait des millions de gens au cours des mois suivants <sup>(28)</sup>. » À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'anéantissement matériel et humain est tangible : plus de 55 millions de morts. Les contemporains dont certains ont vécu les deux conflits mondiaux entendent donc cantonner le risque de guerre grâce à l'ONU née de la conférence de San Francisco en 1945. Paradoxalement, l'humanité entre concomitamment dans ce qu'Albert Camus nomme « une ère prométhéenne » puisque l'arme nucléaire permet potentiellement de vitrifier l'humanité.

Détruire une nation ennemie au lieu de vaincre un adversaire, mobiliser un pays, y compris les esprits, au service de la guerre, « anéantir et épuiser » pour reprendre les mots de Raymond Aron : le risque de guerre a changé au tournant du premier XX<sup>e</sup> siècle. Les hommes d'après 1945 entendaient donc, par la doctrine et l'action, parfois coordonnées, limiter l'usage de la guerre.

## Punir : le risque d'asymétrie

**A** « l'âge planétaire <sup>(29)</sup> » de la guerre froide, Raymond Aron donnait une bonne estimation du risque de guerre : « paix impossible, guerre improbable. » Le même Aron écrivait dans l'édition originale de 1976 que « le quart de siècle qui suivit la Deuxième Guerre mondiale risque de nous apparaître rétrospectivement comme pacifique, en dépit de la guerre froide, en dépit de la Corée et du Vietnam, en dépit du Pakistan et d'Israël. La prédominance des États-Unis y assurait un semblant d'ordre, juste ou injuste, inégalitaire à coup sûr <sup>(30)</sup>. » Effectivement la guerre froide minimisait le risque de guerre globale en ce que les deux « superpuissances » d'alors, États-Unis et URSS, faisaient précisément « bloc », jusqu'à empêcher l'affirmation des « non-alignés », qui ne s'épanouiront qu'après la fin de la guerre froide précisément pour donner naissance aux « émergents ». Le risque de la guerre est alors cantonné par les deux puissances hégémoniques à des conflits périphériques : la butte-témoin de cet âge est la péninsule de Corée partagée encore aujourd'hui entre le nord communiste et le sud capitaliste. Autre paramètre qui minore le risque : les États-Unis endossent enfin leurs responsabilités mondiales <sup>(31)</sup> et assument pleinement leur rôle de « réassureur mondial » pour reprendre le mot de Nicolas Baverez. Le risque de guerre réalisé bouleverse également les probabilités jusque-là assises sur les rapports de force numériques et de matériels. La France qui entend punir les « rebelles » à partir de 1954 vainc militairement en Algérie... mais perd politiquement et se retire en 1962. L'armée américaine surpuissante est vaincue par une armée « comme un poisson dans l'eau » au Vietnam et rembarque brutalement de Saïgon en 1975. Dans son épilogue « Adieu aux armes ou la grande illusion » Raymond Aron souligne que le risque de guerre n'a donc pas disparu pour autant. Une mise en garde réaliste et prémonitoire qu'il est rafraîchissant de confronter aux illusions des années 1991-2001 quand certains envisageaient « la fin de l'histoire », une « Terre plate » et une convergence des nations vers l'économie de marché, la démocratie et la paix.

De fait, dès les guerres de décolonisation, la guerre avait muté en guerre asymétrique, et le risque de guerre changeait. Un observateur avisé l'expose magnifiquement. Historien spécialiste des guerres de religion en Europe au XVI<sup>e</sup> siècle, mais aussi ancien officier de Tsahal, Elie Barnavi explique : « La guerre asymétrique est un affrontement entre une puissance militaire et des organisations armées non étatiques. Les guerres coloniales, les guerres postcoloniales, comme au Vietnam et en Tchétchénie, la guerre globale américaine contre le terrorisme, notamment en Afghanistan ou en Irak, les guerres d'Israël contre le Hezbollah et, surtout, contre les Palestiniens, sont autant d'exemples de guerres asymétriques. Toutes revêtent quatre caractéristiques principales. La première est la forte dimension culturelle : l'ethnie, la religion, la mémoire historique, plus généralement une combinaison des trois, y remplissent un rôle essentiel. [...] La seconde caractéristique tient aux moyens du combat : côté insurgés, la guérilla et la terreur. [...] La guerre a derechef changé de nature. Guerre sans front, à l'adversaire difficilement réparable [...] à la fin improbable, la guerre asymétrique est une impasse intellectuelle et opérationnelle. [...] La troisième caractéristique [...] : pour les insurgés, le but n'est pas de « vaincre » sur le champ de bataille [...] mais dans l'opinion publique [...] et surtout, celle de l'ennemi. [...] Enfin, [...] le dénouement de la guerre reste indécis <sup>(32)</sup>. » Nicolas Baverez parle aujourd'hui avec raison de « guerres sans fin », où les opinions publiques occidentales se lassent d'issues improbables, de coûts financiers prévisibles, quand elles ne supportent plus les coûts humains inévitables des conflits. Les Occidentaux prétendent punir les tyrans, les auteurs de troubles, d'exactions, d'épurations ethniques... tout en récusant la prise de risque de la guerre. Les glissements sémantiques sont symptomatiques de cette aversion occidentale au risque de la guerre : « frappes dites "chirurgicales" et guerre à distance au moyen de drones <sup>(33)</sup> » contrastent par exemple avec l'engagement suicidaire des combattants d'armées de pauvres, il est vrai lourdement endoctrinés et drogués pour le jour prévu de leur sacrifice. Depuis 1945, hormis la guerre du Golfe sans doute, la France n'assume plus officiellement le risque de

guerre mais déclenche des « Opint » (opérations intérieures comme Sentinelle) et surtout des « Opex » (opérations extérieures). Enfin, la France agit militairement dans le cadre du droit international sous couvert de « responsabilité de protéger <sup>(34)</sup>. » C'est le retrait américain entamé par Obama et accéléré par Trump qui décuple l'exposition du monde au risque de la guerre en ce que ce retrait signifie la fin de la réassurance américaine, du « parapluie américain » : Trump ne va-t-il pas jusqu'à miner la crédibilité de l'Otan en laissant entendre que la défense d'un allié agressé n'était pas automatique ? La nature ayant horreur du vide, ce retrait libère les ambitions nationalistes de la Turquie, de la Russie, et décuple la volonté hégémonique de la Chine. Dernière mutation, provisoire, du « caméléon » de la guerre : le risque de cyberguerre. Pierre Hassner parle de « la dernière-née, la guerre cybernétique où, comme tous les États, elle se trouve aux prises à la fois avec des États, des groupes, des individus dont la caractéristique est d'être non déclarés et difficilement identifiables. [...] L'important est de reconnaître qu'aucune classification ne rendra compte de leur nature, qui est précisément de dépasser les bornes, de se glisser dans les interstices, de présenter un visage contradictoire (guerres sans morts, morts sans guerre, voire guerre sans guerriers dans le cas des drones, et guerriers sans guerre qui ne font pas partie d'une force organisée et étatique.) » Précisons tout de même que le risque de guerre participe de l'insécurité du monde sans jamais s'y confondre. La guerre demeure protéiforme et la cyberguerre est probablement plus une évolution qu'une révolution qui change la donne.

En trois quarts de siècle (1945-2020), on est passés d'une « paix impossible » à une « guerre envisageable », à une échelle limitée sur le plan géographique, par des groupes armés infra-étatiques qui jouent pleinement la dynamique de la guerre asymétrique : prise de risques minimum d'une armée insaisissable de (cyber)combattants pour une espérance de gains médiatiques maximum. Les mécanismes mondiaux destinés à minimiser le risque de guerre continuent d'opérer mais sont souvent inadaptés à l'émergence de cette (nouvelle ?) forme de risque.

Conquérir avant-hier, détruire hier, punir aujourd'hui : ces trois séquences du risque de guerre correspondent à trois moments historiques où cette forme du risque était dominante, même si une hybridation était et reste possible. Les Occidentaux n'ont pas le monopole de l'art de la guerre, quand bien même ils l'ont parfois abordé en termes de calculs. Pour peu que la raison l'emporte sur « la revanche des passions <sup>(35)</sup> ». Comme le confessait Napoléon : « L'art de la guerre est un art simple et tout d'exécution : il n'y a rien de vague ; tout y est bon sens, rien n'y est idéologie <sup>(36)</sup>. »

#### Notes

1. L'expression est attribuée à Raymond Aron qui semble avoir fait sienne la parole de Clausewitz. Pierre Hassner avance : « Jamais la formule de Clausewitz – “La guerre est un caméléon qui change de nature à chaque engagement” – n'a été aussi vraie ». Pierre Hassner, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Fayard, 2015, p. 219.

2. Carl von Clausewitz, *De la guerre (Vom Kriege)*, publié à titre posthume entre 1832 et 1835. Première édition française en 1886.

3. Raymond Aron, *Penser la guerre, Clausewitz, tome II L'âge planétaire*, 1976, réédition Gallimard, coll. « Tel », 2009, titre du chapitre V p. 184. Souligné par Raymond Aron.

4. Pierre Martin, « Assurance et guerre en France (1870-1945) », *Risques*, n° 59, septembre 2004.

5. Joël Cornette, *Le Roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle*, 1993.

6. Le Jeune Louis XIV en armure en 1663, par Joseph Werner par exemple.

7. Joël Cornette, *Louis XIV, Éditions du Chêne*, 2007, p. 112.

8. Expression consacrée pour désigner le XVII<sup>e</sup> siècle.

9. Emmanuel Le Roy Ladurie, *L'Ancien Régime (1610-1770)*, Hachette, 1991, p. 169.
10. Emmanuel Le Roy Ladurie, op. cit., p. 172.
11. Emmanuel Le Roy Ladurie, op. cit., p. 172.
12. Emmanuel Le Roy Ladurie, op. cit., p. 175.
13. Emmanuel Le Roy Ladurie, op. cit., p. 184.
14. Philippe Contamine, *Guerre, État et société à la fin du Moyen Âge. Études sur les armées des rois de France, 1337-1494, deux tomes*, Mouton, 1972.
15. Bertrand Blancheton, « *La Banque de France et le "prêt en dernier ressort" durant la crise de liquidité de l'été 1914* », in Hubert Bonin et Jean-Marc Figuet (dir.), *Crises et régulation bancaires*, Droz, 2016.
16. Joël Cornette, op. cit., p. 112.
17. Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, 1734.
18. Bruno Cabanes (dir.), *Une histoire de la guerre. Du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Seuil, Paris, 2018.
19. Bruno Cabanes, « *Une guerre totale ?* », *L'Histoire*, n° 361, février 2011.
20. Cité par Raymond Aron, op. cit., p. 21.
21. François Ewald, *L'État providence*, 1986.
22. Stefan Zweig, *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen, 1944, chapitre 1 Le monde de la sécurité, réédition et traduction française Belfond*, 1993, p. 17.
23. Antoine Prost, « *Verdun* » in Pierre Nora (dir.), *Les lieux de mémoire*, Gallimard, coll. « Quarto », 1997.
24. André Armengaud, « *La démographie française au XX<sup>e</sup> siècle* », in Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France, tome IV. 1-2/1880.-1950*, PUF, 1979-1980, réédition Quadrige, 1993, p. 602.
25. Nick Lloyd, *Hundred Days. The End of the Great War*, Vikin, 2013.
26. Cité par Pierre Servent, *Les présidents et la guerre, réédition Perrin*, 2019, p. 57.
27. Nicolas Werth, « *Pourquoi les Soviétiques ont-ils gagné la guerre ?* », in *Le cimetière de l'espérance*, Perrin, 2019, p. 273.
28. Timothy Snyder, *Terres de sang. L'Europe entre Hitler et Staline*, Gallimard, 2012, p. 274.
29. Raymond Aron, op. cit.
30. Raymond Aron, op. cit., p. 284.
31. Pierre Melandri, *La politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, PUF, 1982.
32. Elie Barnavi, *Dix thèses sur la guerre*, Flammarion, 2014, pp. 31-32.
33. Elie Barnavi, op. cit., p. 31.
34. Pierre Servent, op. cit., p. 385.
35. Pierre Hassner, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Fayard, 2015.
36. *Première observation sur les plans de campagne en Allemagne et en Italie. Événements des six premiers mois de 1799, dicté à Sainte-Hélène*. In Jean Tulard, *Le Monde selon Napoléon*, Texto, 2018, p. 146 et p. 295.





# 3.

# Le risk management de la sphère publique

---

■ Sandrine Lemery

*Introduction*

■ Patrick Thourot

*Les risques de la sphère publique. Essai de nomenclature*

■ Philippe Trainar et Patrick Thourot

*La prise en compte du risque dans la décision publique*

■ Bertrand Labilloy

*L'État, réassureur en dernier ressort des grands risques de la nation*

■ Marie-Anne Barbat-Layani

*La gestion des risques au sein des ministères financiers*

■ Bénédicte Dollfus

*Expériences étrangères en matière de risk management public*

■ François Vilnet

*Pour une refondation du risk management public*

■ David Dubois

*Repenser les choix de politique publique à l'aune de la gestion des risques*

■ François Ewald et Laurence Barry

*Petit cours de biopolitique théorique (Michel Foucault) et appliquée (Covid-19)*



# INTRODUCTION

*Sandrine Lemery*

Quel rôle assigner à l'État dans la gestion des risques pour la France et comment le lui faire exercer ? Suivant la personne à qui vous vous adressez, vous obtenez une réponse très différente mais généralement passionnée car la réponse à cette question est une question politique.

Les textes fondant la Constitution française nous rappellent que la mission première de l'État est de permettre l'exercice de la souveraineté nationale et que celle-ci appartient au peuple. En particulier, l'État édicte le droit et rend la justice, garantit la sécurité et l'ordre publics, et définit et conduit les politiques de défense et des affaires étrangères.

Au-delà de son rôle régalién, l'État met en œuvre un choix de société et intervient comme opérateur ou régulateur notamment dans l'éducation, la santé, la protection sociale ou la culture (cf. les alinéas 11 et 13 du préambule de la Constitution de 1946). L'alinéa 12 du même préambule indique que « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». La Charte de l'environnement de 2004 indique quant à elle que « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Au-delà de la question des risques dont ils sont en charge, l'État, et plus généralement les pouvoirs

publics, sont exposés en tant qu'opérateurs ou régulateurs aux risques classiques de toute organisation. Ces risques, qui peuvent être aussi bien stratégiques, tactiques, opérationnels que de conformité, sont susceptibles d'affecter tant le personnel, les équipements et les processus publics que les services rendus au public, avec des conséquences dommageables financières, réputationnelles ou macroéconomiques.

La question des risques et de leur gestion est donc bien une question publique. Pour la rubrique « Analyses et défis » de ce numéro de *Risques*, nous avons donné la parole à des auteurs principalement issus de la réassurance, qui nous présentent les enseignements tirés de leur pratique de la gestion du risque, appliquée à la sphère publique.

**Patrick Thourot** ouvre la rubrique avec une nomenclature des risques auxquels est exposé l'État et trouve que « du point de vue du risk management, la puissance publique met la charrue de la prise en charge financière avant les bœufs de la prévision en concentrant ses labours sur le sujet des risques extrêmes ». Il plaide enfin pour l'application à l'État des principes internationaux de gestion des risques et notamment pour la mise en place d'un « *Chief Risk Officer* » public.

**Philippe Trainar** et **Patrick Thourot** commentent l'étude du Conseil d'État de 2018 sur « la prise en compte du risque dans la décision publique ». Ils analysent le point de vue du Conseil d'État sur la réponse publique aux risques exogènes de la société et aux risques endogènes de l'État, responsable de son action, du point de vue de la prévention, de l'évaluation, de la gestion et de la réparation. Ils insistent sur les propositions pour développer une véritable culture du risque au sein de l'administration publique.

**Bertrand Labilloy** part de l'exemple concret de la couverture assurantielle des catastrophes naturelles et des attentats terroristes, progressivement étendue grâce au rôle de l'État qui intervient en dernier ressort comme garant de la couverture de ces grands risques. Il s'interroge sur la transposition de ce type de partenariat public-privé pour des risques tels ceux de pandémies.

**Marie-Anne Barbat-Layani** partage son témoignage de gestionnaire de risque public en présentant la gestion préventive des ministères financiers et leur cartographie des risques, et en illustrant la réalité de la gestion de crise au sommet de l'État.

Mais comment fait-on à l'étranger ? **Bénédicte Dollfus** nous fait part des expériences étrangères de Singapour, du Royaume-Uni et des États-Unis et nous rappelle que la Banque mondiale et l'OCDE recommandent depuis longtemps la mise en place

d'une fonction de risk management pays et d'une gouvernance du risque au plus haut niveau de l'État.

Que faire après la crise du Covid-19 ? **François Vilnet** plaide pour une refondation du risk management public et invite à tirer les leçons de cette crise et à mettre en place de nouvelles structures centralisées pour identifier et gérer les risques dans un temps long.

**David Dubois** propose une définition de la gestion de risques par l'État centrée sur l'évaluation de l'impact possible des décisions publiques et nous engage à considérer le principe de précaution comme un principe d'action de l'État et non d'inaction.

Enfin, **François Ewald** et **Laurence Barry** nous invitent à repenser la question politique de la gestion du risque à la lumière de la crise du Covid-19 et du concept de biopolitique créé dans les années 1970 par Michel Foucault.

# LES RISQUES DE LA SPHÈRE PUBLIQUE

## ESSAI DE NOMENCLATURE

*Patrick Thourot*

*Secrétaire, Association pour le développement du risk management public*

*L'exposition de la sphère publique au risque est aujourd'hui considérée comme essentiellement le fait des risques extrêmes, tels que les événements naturels. Les pouvoirs publics sont en réalité exposés à un univers de risques en pleine expansion : risques de type industriel, risques liés à l'action régaliennne de protection multiforme de la société, risques de responsabilité du fait des autorisations administratives que multiplient les réglementations. Ne faut-il pas instituer un Chief Risk Officer pour donner une vision globale de l'exposition de la sphère publique aux risques et développer la culture du risque dans les administrations publiques ?*

---

### Distinguer responsabilités de l'État et gestion des risques majeurs

---

**E**n France, l'État est « responsable » des risques auxquels la société civile est exposée, même s'il transfère parfois la prise en charge financière de cette responsabilité à des tiers : systèmes publics d'indemnisation, assureurs, fonds divers et variés, finances publiques des collectivités locales, etc. Cette responsabilité générale tend malheureusement à être confondue avec les événements naturels ou les épidémies les plus graves (les « *Acts of God* » des réassureurs) ou avec les situations semi-belligères (terrorisme et émeutes), donc avec des événements extrêmes.

La « responsabilité générale » de la puissance publique est confondue dans l'opinion, du fait de la

gravité des événements, avec la gestion même du risque. L'État est responsable de la bonne organisation des secours, de la planification des processus, plus que de la prévision/prévention/protection de l'éventuel sinistre. Et cette appréciation de l'efficacité de l'État ne s'opère que lorsqu'il s'agit d'une situation extrême : inondation, tempête, pandémie. Cette focalisation médiatique sur l'extrême et le catastrophique introduit un biais majeur dans la gestion du risque public. On s'intéresse aux risques extrêmes, ceux justement dont la gestion est la plus délicate. On s'intéresse à la gestion de ces risques, non à leur prédiction/prévention/mise en place de règles de protection. Et naturellement, on s'intéresse à qui va indemniser, qui, combien, dans quel délai, sous quelle procédure.

Cette démarche est compréhensible. On la voit se développer à propos de la crise de Covid-19. La question n'est pas tant la prévision/précaution/prévention de l'épidémie que de trouver, dans l'urgence, un remède par voie de transfert vers l'assurance, aux

conséquences de l'épidémie, soit le confinement que l'État a improvisé lorsque la pandémie a été déclarée.

Ajoutons, pour faire bonne mesure, que cette polarisation sur les risques extrêmes fait partie d'une démarche administrative de multiplication des structures bureaucratiques plus ou moins responsables de la gestion de ces risques, voire de l'indemnisation de leurs conséquences. En d'autres termes, du point de vue du risk management, la puissance publique met la charrue de la prise en charge financière avant les bœufs de la prévision en concentrant son labour sur le sujet des risques extrêmes.

Il serait sans doute plus pertinent de décrire la demande sociale et d'analyser les chefs de responsabilité de l'État, non pas sous le coup de la catastrophe médiatisée, mais dans le quotidien de la relation entre la puissance publique et les citoyens. On pourrait alors réviser nos politiques publiques conçues dans l'urgence de la réponse médiatique à une catastrophe en instaurant une « hiérarchie claire entre les objectifs poursuivis par les politiques publiques » et orienter les travaux sur les risques exogènes et non comme à présent, sur les risques endogènes (ou de contrôle interne) [Silicani, 2018].

La demande sociale n'est pas tant sur le « que fait la police ? » que sur le « plus jamais ça ! » et cela concerne l'ensemble de la réalisation des risques dont la responsabilité peut être imputée à la puissance publique, et non les seuls risques catastrophiques ou extrêmes.

La démarche du risk management public est donc moins simple qu'il n'y paraît. Il ne s'agit pas seulement de faire la liste des grandes catastrophes potentielles, parfaitement modélisables, pour lesquelles il suffirait de prévoir les modalités de transfert de la charge aux marchés financiers et de concevoir des modalités d'indemnisation équitables. Il faut aussi, et d'abord, examiner la nature des risques qu'assume l'État, chercher à les évaluer, imaginer leur probabilité de fréquence, avant de s'intéresser aux modalités de transfert à des tiers et surtout, après s'être assuré que

ce risque est perçu, connu, suivi et fait l'objet d'une démarche de prévention solide et révisée périodiquement.

---

## Les risques encourus par l'État

---

L'État – la puissance publique – assume trois types de risques, souvent confondus, dans la médiatisation des « catastrophes » ou des risques réalisés.

### ■ Les risques industriels

Les risques industriels de son activité de producteur de biens et de services ou de gérant de propriétés seraient banals si les propriétés de l'État n'étaient aussi sensibles à l'inconscient collectif. Le cas typique est évidemment l'incendie de Notre-Dame de Paris, après d'autres monuments historiques.

Mais la puissance publique assume de très nombreux autres risques de type industriel que ceux qui résultent de la propriété des monuments historiques. L'ensemble de la voirie, et notamment les ponts, sont des sujets sensibles depuis l'effondrement dramatique du pont de Gênes. L'opinion est aussi sensible aux effondrements de routes qui isolent durablement des populations habitant des zones d'accès malaisés. Les barrages et les digues de protection contre les inondations sont également des zones de risques pour les populations. Les catastrophes nord-américaines rappellent l'existence d'un risque d'incendie des forêts domaniales qui peut menacer les habitations.

L'État est également un acteur majeur de la recherche scientifique, et à ce titre, il est responsable de dysfonctionnements que la pandémie de Covid-19 pourrait contribuer à mettre en lumière. Le domaine des risques encourus par les réseaux énergétiques et les câbles sous-marins est faiblement exploré, tant au regard des dommages aux installations que de la responsabilité pour fourniture défectueuse ou interrompue des services qui peuvent être vitaux pour

l'économie. L'ensemble des risques liés à l'énergie nucléaire n'est que modestement appréhendé par l'assurance, tant au niveau des accidents (les coûts de Fukushima sont couverts par l'État japonais) que dans la gestion de la filière (déchets ultimes et surtout risques et coûts de démantèlement des centrales après fermeture).

Enfin, la puissance publique est, comme toute activité économique, exposée aux risques d'entreprise, et notamment aux risques cybernétiques qui pourraient perturber le fonctionnement de services publics vitaux pour la société : Sécurité sociale, Pôle emploi, finances publiques, poste.

## ■ Les risques régaliens

Les risques régaliens sont ceux que l'État affronte pour le compte de la nation, en tant que protecteur des citoyens : tempêtes, épidémies, tremblements de terre, risques terroristes, etc. Ce sont les événements les plus sensibles car les Français attendent la protection de l'État tutélaire. On peut noter que la santé, sorte d'objectif « régalien », pourrait faire l'objet d'une prise en charge privée. Pour les Français, ce n'est évidemment pas le cas. Le grand âge – la dépendance – s'est affirmé depuis vingt ans comme une responsabilité régaliennne, ce qui n'est pas la position de nombreux autres pays européens où le recours sur succession ne pose pas les problèmes critiques qui sont exprimés par le monde politique français.

Ces risques régaliens sont en pleine expansion dans la société actuelle. S'il se confirmait que la fréquence et la gravité des émeutes et mouvements populaires s'accroissaient, la solution d'assurance construite en 2005 pourrait être remise en cause, tandis que la demande sociale d'une efficace prévention de la part de l'État s'affirmerait, comme ce fut le cas au long du durcissement de l'agressivité des mouvements des « gilets jaunes » en 2019. Les nouveaux développements de la pression environnementale illustrent aussi cette expansion des risques régaliens. L'État est en passe « d'être accusé » de n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de maîtrise du

réchauffement climatique (à 2° C) fixé par l'Accord de Paris (COP 21). La géopolitique s'invite également dans cette démarche de mise en cause de responsabilité de l'État : les embargos et mesures de rétorsion, les sanctions unilatérales (États-Unis, Iran), le conflit commercial et technologique entre les États-Unis et la Chine ont des conséquences graves sur l'activité de nombreuses entreprises françaises, leurs emplois et leur rentabilité. Les conflits multiples sur la 5G, la position de Huawei, les développements compromis de l'activité de Total, Airbus et d'autres en Iran sont des facteurs de responsabilité pour l'État.

Dans le même ordre d'idées, il faudrait citer l'ensemble des mesures prises ou à prendre sur la sécurisation de notre approvisionnement en matériaux ou composants stratégiques ou simplement indispensables. Les Français ont découvert récemment l'absence de stocks de masques et surtout la délocalisation en Asie d'une grande partie de la production de produits pharmaceutiques : il n'y a donc pas que l'uranium et les terres rares.

Le plus important développement de cette responsabilité régaliennne touche aux questions environnementales. L'État est globalement responsable de la qualité de l'air, de l'eau, des sols et de la biodiversité. Il est tenu de prendre les mesures réglementaires dans ces divers domaines et de contrôler leur application. L'exemple de l'incendie de l'usine chimique Lubrizol montre que la demande sociale s'exerce sur la qualité, la fréquence, l'efficacité du contrôle d'un établissement classé Seveso plus que sur la remise en question de la présence de cette installation dans une zone urbaine. Cette responsabilité régaliennne s'étend à l'ensemble des réglementations de production/stockage/transport des produits dangereux et des déchets ou résidus.

Les exemples abondent d'interpellations de l'État sur la gestion des déchets nucléaires ultimes, le démantèlement des centrales nucléaires (ou conventionnelles ?), la gestion des batteries lithium usagées, les modalités de démantèlement des éoliennes.

Cette liste de risques pour lesquels une intervention, notamment réglementaire, mais sans doute financière

de l'État est nécessaire, n'est pas exhaustive. La réalisation de l'exhaustivité attend un travail universitaire qui serait la première étape d'une sorte de cartographie de fréquence/gravité de réalisation de ces risques à travers la connaissance de la sensibilité des citoyens à chacun d'entre eux. Il est probable que la sensibilité s'accroît avec l'expérience de la réalisation du risque. Le risque épidémique ne figurait plus depuis dix ans dans le tableau de probabilité/impact du Forum économique mondial de Davos en janvier 2020. La sensibilité aux contrôles des établissements classés Seveso s'est accrue avec Lubrizol, etc.

## ■ Les risques de responsabilité du fait des autorisations administratives

L'État – la puissance publique – est enfin exposé à une troisième catégorie de risques : le risque de responsabilité issu d'un nombre élevé de réglementations qui ont pour effet de transférer à l'État le contrôle de nombreuses activités industrielles et commerciales. Les défaillances de ce contrôle imputent à l'État la responsabilité du dysfonctionnement dès lors que l'organisme contrôlé montre qu'il a respecté les obligations réglementaires mises à sa charge. Les exemples les plus immédiats sont le contrôle des produits pharmaceutiques et alimentaires ou des produits réputés dangereux pour l'homme : le Médiateur, le Distilbène, l'amiante, le glyphosate, les pesticides néonicotinoïdes et les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont les cas les plus récents de mise en cause d'une responsabilité dont l'État prend une part croissante.

L'État serait ainsi mis en cause pour avoir autorisé/ permis, sous contrôle de ses administrations, l'utilisation de produits qui se révèlent dangereux ou nocifs, polluants ou supposés tels. Dans cet ordre d'idées, le sujet des permis de construire dans les zones inondables ou sismiques, les zones littorales fragiles ou exposées sans protection aux grandes marées, le caractère insuffisant des obstacles à la montée des eaux (tempêtes Xynthia à La Tranche-sur-Mer) sont autant de risques de mise en cause des pouvoirs publics.

En réalité, les pouvoirs publics ne sont sans doute pas suffisamment conscients de ce que l'activité réglementaire et les obligations de contrôle qu'elle implique dans un grand nombre de domaines de la vie économique transfèrent à la puissance publique une responsabilité qui s'apparente à une obligation de résultat, au moins dans l'esprit des citoyens.

Pour caricaturer le propos sur une question d'actualité, on pourrait formuler la question sociétale de la manière suivante : pourquoi a-t-on autorisé le Médiateur s'il était nocif ? et quelle instance devait à temps s'émouvoir de prescriptions excessives et/ou détournées de l'utilisation adéquate du médicament ?

En France, l'État est un acteur indiscuté de l'activité économique et assume historiquement une fonction tutélaire sur la société. Ces fonctions n'ont jamais été réellement remises en cause dans les discours politiques, ni même par les contraintes budgétaires, comme le montre la part de la dépense publique dans le PIB. Elles impliquent une « prise de risque » de la puissance publique dans de nombreux domaines dont celle-ci n'a pas la conscience ni la systématisation qui s'imposent depuis un quart de siècle aux entreprises sous l'acronyme anglo-saxon « ERM » (*Enterprise Risk Management*). Il serait temps de consolider dans une démarche globale les initiatives dispersées de gestion des risques. Les entités publiques, et principalement l'État, se doteraient alors d'un *Chief Risk Officer*, à l'instar des grandes entreprises. Un risk manager de la sphère publique pourrait ainsi recenser les risques de l'action publique et les cartographier en les affectant de probabilités, de fréquence et de gravité, avant de promouvoir les démarches de gestion, de couverture ou de transfert de ces risques.

### Bibliographie

Apref, « Cartographie des risques. Risk management France », conférence Apref du 17 avril 2018. [www.apref.org](http://www.apref.org)



EWALD F. ; GOLLIER CH. ; SADELEER N. (DE), *Le principe de précaution*, PUF, coll. « Que sais-je », 2009.

HOPKIN P., *Fundamental of Risk Management*, Kogan Page Libri, deuxième édition, 2012.

KIWIOR J., « Le risque monument historique. Évaluation, traitement et répartition de la couverture d'assurance », Enass Papers 20, à paraître en novembre 2020.

SILICANI J.-L., « La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse », étude adoptée le 26 avril 2018 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, *La Documentation française*, 2018, p. 79.

VILNET F., « Risk management public et attractivité », Enass Papers 15, *Banque & Stratégie*, n° 369, mai 2018.

# LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE DANS LA DÉCISION PUBLIQUE

*Philippe Trainar*

*Directeur, Fondation Scor pour la science  
Professeur au Cnam*

*Patrick Thourot*

*Secrétaire, Association pour le développement du risk management public*

*Cet article analyse et commente l'étude de l'assemblée plénière du Conseil d'État « La prise en compte du risque dans la décision publique » adoptée le 26 avril 2018 ; étude menée à la demande du Premier ministre, sous la direction de Jean-Ludovic Silicani. Le rapport du Conseil d'État analyse à la fois l'attitude des pouvoirs publics à l'égard des risques encourus par la société et les conditions de la prise de risque par les pouvoirs publics, en affirmant que le risque est au cœur des missions des agents publics et que le défi de l'État moderne est bien d'y préparer les décideurs, en vue d'une « action publique plus audacieuse ». L'extension de l'univers des risques s'applique aux responsabilités multiples que la société civile et le droit reconnaissent aux pouvoirs publics. Or, la réponse publique paraît aujourd'hui parcellaire et son efficacité est fortement mise en cause. En 2018, le Conseil d'État faisait l'analyse de la politique de risque de l'État et proposait la mise en place d'une véritable culture du risque dans les administrations. La crise sanitaire de 2020 redonne toute son actualité à ce sujet traité de façon approfondie et mesurée par la haute juridiction administrative.*

---

## Les expositions de l'État aux risques

---

**L'**État assume la double fonction de protection des citoyens contre les risques (mission de sécurité) et de prise des risques qui sont inhérents à l'action publique. « L'action publique est par essence risquée ». Cette dualité de

l'exposition au risque apparaît clairement dans la responsabilité dévolue aux acteurs publics vis-à-vis de l'exigence de protection qu'exprime la société, des catastrophes naturelles et technologiques jusqu'à la santé, aux troubles de l'ordre public, et au-delà, l'ensemble des dispositions de protection des citoyens dans le cadre de « l'État providence ». Elle s'étend désormais à ce que François Ewald [2008] appelle la « responsabilité du garant » en matière d'environnement, où l'efficacité de l'action de l'État face au

changement climatique peut faire l'objet d'une mise en cause judiciaire.

L'État prend aussi ce que les auteurs anglo-saxons appellent le risque « d'opportunité » dans la conduite de projets stratégiques, avec le « risque d'échouer » si les grands projets qu'il met en œuvre se déroulent mal, trop coûteusement ou donnent des résultats insuffisants. Les exemples du plan Calcul et de certains projets nucléaires illustrent ce risque d'avoir à faire face à des critiques multiples, que les spécialistes des risques d'entreprise appelleraient « risque de réputation ». Cela conduit l'État, à l'instar de l'entreprise, à procéder à des analyses complexes, non pas d'avantages/coûts *stricto sensu*, mais plutôt de bénéfices/risques. Pour apprécier le bien-fondé de la prise du risque d'opportunité – décrètent les bons auteurs de l'Institute for Risk Management (IRM) –, l'État a été amené à institutionnaliser l'expertise [scientifique] par la création d'agences, la proposition de nouveaux critères d'évaluation des projets (*science based evaluation*) et la standardisation de nouvelles normes procédurales [pour] fonder la crédibilité de l'expertise moderne [Silicani, p. 10].

Quant aux risques « exogènes » – les *hazard risks* de l'IRM –, l'État doit en protéger les citoyens. Ce sont des « faits sociaux », ce qui peut les « assimiler à des dangers sans cause » ou au moins, sans responsabilité, ce qui conduit à « la primauté de l'exigence de réparation sur la recherche de responsabilité » [Silicani, p. 21].

Pas tout-à-fait cependant : il s'agit de permettre à des actions dangereuses de se poursuivre (« les établissements classés »), ce qui mène à définir un « risque acceptable » [toujours contestable – cf. amiante ou plus récemment, organismes génétiquement modifiés (OGM), nanoparticules, radiofréquences] et à générer une demande sociale forte de contrôle par l'État de ces activités « risquées ».

Les risques « endogènes » causés par l'action de l'État s'apparentent au *Control Risks* définis par l'IRM. Ils se traduisent par la mise en cause de la légalité de

l'action publique, des excès de dépenses publiques ou de l'échec des projets entrepris, avec la recherche de culpabilité des agents publics réputés « responsables ».

## La « réponse publique » au risque : prévention, gestion, réparation

**L**a réponse publique – en langage de l'Institute for Risk Management, la « gestion des risques » – repose sur ces trois piliers. Nous les détaillons ci-après.

### ■ La prévention

La prévention est assumée dans le cadre de la police administrative générale dont l'exemple type est la complexe organisation de la « planification des risques majeurs environnementaux » (plans de prévention des risques naturels et plans de prévention des risques technologiques). Elle est particulièrement développée dans le domaine de la santé. Le Conseil d'État fait une impressionnante recension des agences mises en place au fil du temps en matière de santé publique, d'effets sur la santé de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de contrôle des produits et des pratiques médicales. Ces nombreuses agences viennent apporter de l'expertise scientifique aux (nombreuses) administrations centrales compétentes, relayées localement par les agences régionales de santé (ARS). Le même principe de développement d'agences (ou d'autorités administratives indépendantes) s'applique aux risques liés à l'environnement, à l'alimentation, à la sécurité nucléaire, aux conditions de travail et à la stabilité financière (ACPR (1), AMF (2)), sans oublier l'ensemble des autorités européennes qui développent la même logique (commission/autorités d'expertise) au nom de l'approfondissement du marché unique et de la protection du consommateur.

L'étude du Conseil d'État souligne que la création de ces agences composées d'experts répond à un souci

d'impartialité, d'indépendance des processus de décision, non sans poser des questions sur les garanties réelles de cette indépendance, et sur le rôle des « experts extérieurs ». Mais elle note que « l'organisation actuelle semble avoir atteint un point d'équilibre » [Silicani, p. 30]. Elle note aussi que cette organisation a maintenu la séparation entre les fonctions d'évaluation et de gestion du risque. C'est probablement, pour l'avenir, le sujet majeur d'organisation de l'État. D'ailleurs, les propositions formulées par le Conseil d'État tendent à renforcer la séparation de ces fonctions qui seraient donc moins idéalement organisées que ne le dit le rapport dans sa partie descriptive.

## ■ La gestion des risques (au sens IRM) se développe dans deux directions

- la gestion du risque « endogène » (le *Control Risk*) est traditionnellement dévolue à diverses structures d'audit interne de l'administration, du contrôle budgétaire à la Cour des comptes, avec des comités ministériels d'audit interne et un « comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État ». Curieusement, il n'est pas fait allusion aux inspections générales qui existent pourtant dans la plupart des ministères ;
- la gestion de crise s'organise autour du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, des organisations dépendant du ministère de l'Intérieur et des préfets.

« Il n'est pas exagéré de dire que les dispositifs mis en place font aujourd'hui partie du fonctionnement ordinaire des administrations » [Silicani, p. 36].

## ■ La réparation

La réparation enfin, est assurée à travers la mise en cause traditionnelle de la responsabilité pour faute de service ; mais elle est de plus en plus fondée sur la responsabilité sans faute. Elle résulte de la création, au fil du temps, de divers fonds d'indemnisation : pour les catastrophes naturelles (régime public/privé de la loi de 1982), Fonds de garantie des victimes des actes

de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante et Oniam pour les accidents médicaux, les maladies nosocomiales, les dommages causés par certains médicaments, etc.).

Au total, la tonalité du rapport sur cette « réponse publique au risque » est optimiste. L'État a, dans beaucoup de domaines de sa responsabilité de sécurité ou de protection des citoyens, mis en place des structures de prise de risque (sinon de prévision et de cartographie), des éléments de prévention nombreux (mais dont la multiplicité cache mal la difficulté de coordination) et des méthodes d'indemnisation des victimes des risques subis. L'État semble en revanche toujours préférer exposer les finances publiques que transférer des risques aux marchés financiers, alors que c'est la démarche naturelle du risk management privé.

---

## Une prise en compte du risque par les décideurs publics plus difficile et plus nécessaire

**L**e Conseil d'État participe de l'analyse, devenue classique depuis Ulrich Beck [2008] de l'extension de l'univers du risque pour la société développée et par conséquent, pour l'État « garant » [Ewald, 2008] de la sécurité dans la société. Il en tire la conséquence que celle-ci est mise au défi de la connaissance du risque et de la prospective dans ce domaine – la célèbre distinction de Donald Rumsfeld entre les risques connus/connus, les inconnus/connus et les inconnus/inconnus). En outre, le caractère systémique croissant des risques « se heurte au caractère cloisonné de l'intervention publique ». Le Conseil d'État souligne les limites de l'expertise scientifique et technique et surtout l'émergence d'un climat de défiance à l'égard de cette compétence scientifique. L'exemple de la pandémie de Covid-19 et de la gestion de la crise du confine-

ment (« les masques », les médicaments miracles, etc.) ne peut qu'accentuer cette méfiance « sociétale ». Tout ne va donc pas pour le mieux dans le meilleur des mondes de la prévision et de l'organisation de la gestion des risques multiples et croissants.

D'autant que la demande sociale – les « attentes du public » – se fait pressante dans de nombreux domaines. L'attitude du public varie sur les risques comportementaux – tabac, alcool, conduite automobile – ainsi que sur des dangers réels ou supposés – la vaccination, la sensibilité aux OGM – mais pas sur la pollution liée à l'utilisation du diesel.

Il existe des décalages importants (allant jusqu'aux « *fake news* » et aux convictions complotistes), entre les perceptions des risques et les comportements, rendant délicate la conduite de l'action de l'État (ainsi du thème du « risque zéro » qui serait exigé par les citoyens, au moins dans l'esprit de certains décideurs).

D'autant plus que l'État est soumis à l'obligation de respecter « le principe de précaution ». Le sujet est manifestement au cœur du débat sur la responsabilité de l'État en tant que « garant » de la sécurité dans la société.

Ce principe a été étendu progressivement du secteur de l'environnement à celui de la santé, puis à la « sécurité » des aliments (OGM). Il est passé du droit international à la loi française (notamment la loi Barnier de 1995) et au-delà, à la consécration dans les principes constitutionnels avec la Charte de l'environnement. Il a surtout pour caractéristique de consacrer l'idée (sinon l'organisation juridique) du « risque de développement » : « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques du moment ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévoir un risque de dommages graves et « irréversibles » (loi Barnier). »

Se trouve ainsi instituée une responsabilité de l'État sans limite dans le temps, puisque le principe de précaution doit faire prendre en compte par le décideur le célèbre « *unknown/unknown* » de

Donald Rumsfeld. Il contribue ainsi à la déstabilisation de la compétence scientifique et de l'expertise au jour de la décision. La 5G n'est pas encore reconnue comme nocive, non plus que les OGM, mais il y a « un risque de risque » dans l'avenir plus ou moins lointain. On comprend que le Conseil d'État s'inquiète alors d'un « risque de sur-précaution », tout en notant que le juge applique le principe de précaution comme il appliquerait celui de prévention.

Le rapport Silicani conclut donc que le principe « ne s'oppose pas aux exigences de la recherche et de l'innovation ». L'interdiction de la prospection du gaz de schiste a été le résultat de l'application d'un choix politique, non d'un principe juridique.

On reprend donc les conclusions lénifiantes du rapport Kourilsky/Viney [2000] qui rappelle que la pratique du principe de précaution est : « dans le doute, mettre tout en œuvre pour agir au mieux », ce qui, pour le décideur, ne veut à peu près rien dire. Ce sont bien finalement les conclusions de Jean-Ludovic Silicani qui souligne que « dans ce contexte, les décideurs publics peuvent être incités à prendre peu de risques, au détriment de l'intérêt général » [p. 59]. Or, le nombre de condamnations des décideurs publics est faible. C'est donc moins la crainte de la sanction que l'insécurité juridique qui freine la prise de décision et justifie le sous-titre du rapport « Pour une action publique plus audacieuse ».

Il faut chercher ailleurs, en évitant la condamnation du principe de précaution (« blanchi » par le rapport Kourilsky/Viney), la cause de la relative timidité de l'action publique. Quatre points sont à retenir, selon le Conseil d'État. L'insuffisante valorisation de la prise de risque dans l'action publique qui pourrait se traduire, dans le langage de l'IRM, par l'absence de culture du risque (et/ou de connaissance du risque) dans la fonction publique. La conséquence en est que la gestion des ressources humaines ne valorise pas suffisamment la prise de risque ou en d'autres termes, qu'elle valorise la prudence, le conservatisme et l'interprétation extensive du principe de précaution plutôt que l'audace.

Plus gravement, le Conseil d'État relève « l'absence de hiérarchie claire entre les objectifs poursuivis par les politiques publiques » [p. 78], « les cartographies de risques établies par les ministères [...] ne portent en réalité que sur les risques endogènes et très peu sur les risques exogènes qu'ils sont appelés à gérer ». Enfin, le Conseil d'État note la faiblesse des marges de manœuvre des administrations pour assurer une gestion adaptée du risque.

## Une analyse prudente et 32 propositions

**N**ous nous permettons de reprendre ces 32 propositions de façon synthétique, ce qui n'en réduit ni la vigueur, ni la pertinence.

- 3 propositions visent à définir une stratégie prospective de prise de risque, ce qui suppose une cartographie et une analyse des probabilités, et des impacts de tous les risques examinés de façon transversale par rapport aux administrations verticales.
- Les 7 propositions qui concernent la gestion des risques exogènes majeurs sont : réformer l'expertise en valorisant l'expertise interne à l'administration, organiser le retour d'expérience et les capacités d'alerte, adapter l'organisation administrative actuelle (bien que – p. 26 – elle soit qualifiée de « satisfaisante »), clarifier les places respectives de l'évaluation et de la gestion des risques, aujourd'hui souvent confondues, et surtout « mieux expliquer » (ou pour le dire plus nettement, « clarifier juridiquement ») la portée (et donc les points d'application) du principe de précaution.
- 16 propositions traitent de l'amélioration de la gouvernance du risque dans les pouvoirs publics, et en particulier : renforcer le rôle du Parlement et du Conseil économique, social et environnemental, améliorer l'évaluation ex post des décisions, clarifier les responsabilités et les rôles des décideurs publics et surtout déterminer les bons niveaux de décision en

fonction des risques encourus en utilisant le « principe de proportionnalité » cher au cœur des institutions européennes. Enfin, parmi diverses mesures sur la gestion des ressources humaines dans l'administration, on note (proposition 21) : « introduire des enseignements intégrant la gestion des risques dans la formation initiale et continue des fonctionnaires ». C'est ce que l'IRM, mais aussi les trois autorités financières européennes et en France, l'ACPR, l'AMF et la Banque de France dénomment « introduction et généralisation de la culture du risque ».

- Les 6 dernières propositions concernent l'amélioration du contentieux de la responsabilité des acteurs publics. Dans le contexte de judiciarisation croissante de la société (mise en cause de l'État et des décideurs publics sur l'environnement, la sécurité des médicaments et désormais la gestion de la crise liée à la pandémie de Covid-19), ces sujets sont évidemment cruciaux. Faute de solution claire et solide, le risque est important d'une paralysie croissante des pouvoirs publics.

La pandémie de Covid-19 remet en pleine lumière la pertinence de l'analyse et des propositions de ce document du Conseil d'État. Il ne semble pas avoir reçu les suites qu'il méritait. Or, son caractère mesuré et l'approche concrète qu'il propose devraient aujourd'hui servir de base à une stratégie de mise en place d'un risk management de l'État exhaustif, coordonné, fondé sur des bases juridiques solides (les conséquences du principe de précaution) et surtout sur la diffusion d'une « culture du risque » dans l'administration, allant des cartographies aux mesures des coûts/avantages de la gestion des risques publics. Il y faudrait sans doute un « chef d'orchestre », une sorte de *Chief Risk Officer* de l'État, à l'instar de l'organisation britannique à laquelle le Conseil d'État consacre quelques pages.

Serait-ce trop audacieux de penser que l'État, comme il le demande lui-même aux entreprises financières, puisse adopter la célèbre stratégie « fondée sur le risque (*Risk based*) » ? C'est probablement la demande qui lui sera adressée dans les prochaines années à travers le thème général de la « protection » remplaçant la « providence ».

## Notes

1. *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.*
2. *Autorité des marchés financiers.*

## Bibliographie

BECK U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, coll. « Champs essais », 2008.

Conseil d'État, « La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse », étude menée sous la direction de Jean-Ludovic Silicani et

adoptée par l'assemblée générale plénière le 26 avril 2018, *La Documentation française*, 2018.

EWALD F. ; SADELEER N. (DE) ; GOLLIER CH., *Le principe de précaution*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.

HOPKIN P., *Fundamentals of Risk Management. Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*, Institute of Risk Management (IRM), Kogan Page Editor, seconde édition, 2012.

KOURILSKY PH ; VINEY G., « Le principe de précaution : rapport au Premier ministre », Odile Jacob, *La Documentation française*, 2000.

# L'ÉTAT, RÉASSUREUR EN DERNIER RESSORT DES GRANDS RISQUES DE LA NATION

*Bertrand Labilloy*

*Directeur général, Caisse centrale de réassurance (CCR)*

*« L'univers des risques est en expansion » a l'habitude de proclamer Denis Kessler (1). De fait, nos sociétés modernes, qui se targuent de tout contrôler et de tout prévoir, se font régulièrement surprendre par des catastrophes qu'elles n'auraient jamais imaginées. Et à chaque fois, le même scénario se reproduit. On constate que les couvertures d'assurance indemnifient peu ou mal les dommages subis ; l'État finit par en payer tout ou partie afin de ne pas ajouter la crise à la catastrophe ; puis, il met en place une obligation de couverture assortie d'une garantie pour pallier les insuffisances du marché et éviter que pareille mésaventure ne se reproduise. Dans la foulée de la pandémie de Covid-19, ce scénario est en train de se reproduire. Aussi est-on en droit de s'interroger : ce scénario est-il fatal ? La solution à laquelle il conduit est-elle pertinente ? Deux questions clés sur le fonctionnement des marchés et le rôle de l'État.*

---

## La couverture des catastrophes naturelles et des attentats terroristes en exemple

---

**E**n France, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été créé après la crue sévère de la Saône en 1982. Près de deux décennies plus tard, c'était le tour du pool Gareat (2) après que des attentats islamistes ont frappé Paris en 1995 et New York en 2001. Le tropisme de notre pays pour l'interventionnisme public n'y est pour rien. De nombreux pays développés, jusqu'à ceux où le libéralisme économique est bien

ancré, ont réagi de façon comparable. Par exemple, pour couvrir les dommages causés par les catastrophes naturelles et les attentats, les États-Unis et le Royaume-Uni ont ainsi mis en place respectivement le Fema (3) et le Tria (4), et les pools Flood Re et Pool Re.

## ■ Comblent les déficits de couverture

La nécessité d'un soutien public pour permettre à tous les ménages et à toutes les entreprises de s'assurer contre ces risques, certes extrêmes, peut surprendre à une époque où les capitaux disponibles sont surabondants et à un coût dérisoire, et où les avancées de la science et des outils informatiques permettent d'investiguer quasiment n'importe quel problème. Mais c'est ainsi : pas plus que l'État, le marché de



l'assurance privée ne peut tout ! Il arrive que l'offre et la demande ne s'y rencontrent pas spontanément et qu'il faille pour cela un coup de pouce de la puissance publique.

En premier lieu, l'assurance n'a pas la capacité de couvrir les risques systémiques. Elle sait régler les sinistres de quelques-uns avec les primes payées par le plus grand nombre. Mais, seule, elle ne peut rien lorsque tous les assurés sont sinistrés en même temps. Même lorsque les sinistres sont circonscrits à une région ou un pays, la capacité de couverture du marché n'est pas illimitée car les risques ne sont jamais parfaitement décorrélés. L'État est alors contraint d'apporter sa garantie financière en complément de la capacité offerte par les acteurs privés.

Le marché a tout autant de mal à mutualiser les risques en présence d'aléa moral ou d'antisélection. Quel intérêt les assurés auraient-ils à acheter une couverture d'assurance s'ils ont la certitude que l'État leur viendra en aide en cas de sinistre ? Quelle possibilité ont-ils de le faire lorsque l'aléa est à ce point concentré qu'il n'en est plus vraiment un pour les personnes effectivement exposées ? Dans ce cas, l'État n'a d'autre choix que de forcer la mutualisation (obligation d'assurance, extension de garantie obligatoire, incitation forte, etc.) en introduisant, si besoin, une forme de solidarité entre les assurés.

Se pose enfin le problème de la couverture des super-catastrophes dont l'occurrence est très rare mais qui peuvent causer des dégâts extrêmement élevés. Comment établir une tarification acceptable à la fois pour les assurés – qui ne voient que la période de retour des indemnisations – et les assureurs – qui doivent rémunérer le capital à immobiliser ? Bien souvent la garantie d'État, tarifée de façon « adéquate », sert alors de variable d'ajustement (ce qui revient à subventionner en partie la couverture du risque).

## ■ Limiter les effets pervers

Pour être incontournable, l'intervention de l'État en tant que réassureur de dernier ressort n'est toutefois pas sans effets collatéraux potentiels.

Si, pour rendre la prime supportable pour les assurés, il peut être légitime de faire supporter une partie du coût des risques catastrophiques par le contribuable, cela ne peut être qu'à la marge sauf à perdre le caractère assurantiel du dispositif, et à contrecarrer les efforts de prévention et de protection contre les risques. De la même manière, si l'intervention publique peut encadrer et modérer la différenciation tarifaire, elle ne doit pas abolir complètement le signal prix afin que les assurés conservent une certaine incitation à se prémunir du risque.

Par ailleurs, l'intervention de l'État ne peut être que supplétive et doit entraver aussi peu que possible la liberté des acteurs privés. Idéalement, les ménages et les entreprises doivent pouvoir ne pas s'assurer – quitte à les y obliger de facto s'ils s'assurent pour d'autres risques – et les assureurs être libres de ne pas adhérer au dispositif de réassurance public – mais s'ils choisissent d'y adhérer, il est légitime d'exiger d'eux certaines conditions au titre de la solidarité.

## ■ Des mérites enfin reconnus ?

En France, les dispositifs publics de couverture des risques extrêmes respectent l'ensemble de ces principes – ainsi que les règles de la concurrence. En particulier, ils sont beaucoup moins coercitifs et beaucoup plus libéraux qu'il n'y paraît en première analyse. Il n'empêche : ils ont pu parfois faire l'objet de critiques. Le régime cat. nat., par les réassureurs privés, pour la place trop faible qui leur y est laissée. Le Gareat, par les assurés, pour le rapport entre les primes payées et les sinistres indemnisés. Mais leur légitimité n'est plus mise en cause tant leurs mérites sont avérés.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles permet depuis quarante ans aux ménages et aux entreprises de pouvoir s'assurer à des tarifs abordables et d'être indemnisés rapidement pour les dommages subis. Il n'apporte pas seulement une solution au déficit de couverture qui existait jusqu'alors. Grâce au rôle pivot qu'y joue le réassureur public CCR, il contribue également à la solidarité entre les différents

territoires de la république, à la résilience de l'économie, et à la protection des finances publiques dans un contexte de sinistralité croissante lié au changement climatique.

D'une nature très différente, le système d'indemnisation des dommages aux biens causés par les attentats terroristes – articulé autour du GIE Gareat pour les grands risques – permet lui de constituer une capacité de couverture privée qui repousse progressivement celle mise à disposition depuis vingt-cinq ans par l'État au travers de CCR, tout en optimisant le coût de réassurance au travers d'une politique d'achat centralisée. Depuis les débuts, la capacité totale mise à disposition par le marché a ainsi doublé, repoussant le seuil d'intervention de l'État de 1,5 milliard d'euros à 2,7 milliards d'euros.

Au total, le bilan de ces dispositifs est tel qu'ils sont régulièrement cités, en France et à l'étranger, comme solutions de référence pour couvrir les pertes d'exploitation liées aux événements sanitaires majeurs.

---

## La couverture des pertes d'exploitation en cas de pandémie en perspective ?

---

### ■ Le problème des pertes d'exploitation sans dommage

Partout dans le monde, la pandémie de Covid-19 a mis au jour les limites de l'assurance en matière d'indemnisation des pertes d'exploitation. Les garanties pertes d'exploitation sans dommage – qui auraient été nécessaires dans le cas présent – n'ont en effet été souscrites que par une minorité d'entreprises et de professionnels.

À vrai dire, les garanties pertes d'exploitation générales ne sont elles-mêmes souscrites que par une minorité de petites entreprises et de professionnels.

Si l'assurance a montré ses limites, l'État lui a joué pleinement son rôle de réassureur en dernier ressort en dépensant sans compter pour amortir les effets de la crise : prise en charge d'une large part des salaires du secteur privé au travers du dispositif de chômage partiel, assoupli pour l'occasion, octroi de prêts garantis par l'État, subventions massives accordées aux secteurs et entreprises les plus touchés, etc. Au total, ce sont plus de cent milliards d'euros qui auront été déboursés par la puissance publique pour préserver l'essentiel : le maintien des emplois et la survie des entreprises dans l'attente du retour à la normale.

Pour l'avenir, un consensus s'est rapidement dégagé pour que le déficit de couverture assurantielle soit comblé afin d'écartier le risque, si une nouvelle crise sanitaire survient, qu'elle ne provoque une cascade de faillites comme celle actuellement redoutée, et qu'elle ne sollicite à nouveau lourdement les finances publiques. L'idée partagée par tous est de mettre rapidement en place un dispositif dédié qui associerait les infrastructures des assureurs privés à la garantie financière de l'État pour rendre assurable un risque qui aujourd'hui ne l'est pas. Il est plaisant de voir certains redécouvrir à cette occasion tout l'intérêt d'avoir un État qui joue pleinement son rôle de garant de l'assurabilité des risques et de réassureur en dernier ressort. Certains suggèrent même de s'inspirer des régimes existants pour ce faire. Une telle solution ne serait pas pertinente car le défi est ici très différent et d'une tout autre dimension.

### ■ Le défi opérationnel

Il s'agira moins d'indemniser précisément des dommages subis, par ailleurs difficiles à évaluer rapidement, que de permettre aux entreprises et aux professionnels assurés de survivre à un arrêt prolongé de leur activité. D'où un premier défi : définir des modalités d'assurance qui permettent un déploiement massif des garanties auprès des millions d'assurés, ainsi qu'un paiement rapide en cas de crise.

Pour ce faire, nous pensons que seul un système de garanties forfaitaires, obligatoires et automatiques

peut être à la hauteur de ce défi : forfaitaires, ces garanties consisteraient en un capital défini à l'avance par rapport au niveau de frais fixes des assurés, indépendamment du préjudice précis subi ; obligatoires, elles seraient incluses *de jure* dans tous les contrats dommages souscrits par les entreprises et les professionnels ; automatiques, elles seraient mises en jeu selon des modalités simplifiées – à la suite par exemple d'une déclaration d'état de catastrophe sanitaire.

## ■ Le défi financier

Le second défi est d'ordre financier car les pertes d'exploitation à compenser en cas de pandémie représentent des montants astronomiques. Pour les deux mois de confinement passés, les seuls frais fixes des entreprises mises à l'arrêt, hors les salaires, sont estimés à une soixantaine de milliards d'euros. C'est le triple des dommages assurés causés par une crue bicentennale de la Seine !

Le vrai problème est d'abord là. Les entreprises ne pourront jamais payer la prime d'assurance correspondant à des événements d'une telle ampleur, surtout s'ils se reproduisent de façon trop régulière. En outre, comme cela a déjà été dit, il est illusoire de vouloir bâtir un partenariat public-privé dont les capacités de couverture seraient très majoritairement apportées par la puissance publique, qui ne récupérerait qu'une minorité des primes payées par les assurés.

Il faudra donc réduire la facture coûte que coûte, à la fois par une politique efficace de prévention des risques et de gestion de crise et en allant à l'essentiel pour ce qui est des garanties, c'est-à-dire se limiter à ce qui permet la survie et le redémarrage des activités économiques.

## ■ La tentation du couteau suisse

Il est une autre ambition qui doit être considérée avec prudence : celle d'étendre ce futur régime à la couverture des pertes d'exploitation sans dommage liées à d'autres périls – émeutes, etc. Non pas que les solutions existantes ou celles qui auront été trouvées

pour les pandémies ne puissent être adaptées à d'autres événements exceptionnels ; mais il importe qu'elles soient intégrées directement dans les régimes d'indemnisation qui leur sont ou seront dédiés sous peine de déstabiliser ces derniers et de rendre un service médiocre à la collectivité.

En matière de risques extrêmes, le sur-mesure s'impose et les politiques de prévention et les modalités de couverture doivent nécessairement correspondre aux spécificités de ces risques et aux objectifs recherchés par les pouvoirs publics et le marché. En tout état de cause, les dommages liés à des risques assurables doivent être couverts selon les voies traditionnelles, sans la garantie de l'État. Ils peuvent l'être au prix d'une meilleure diffusion de la culture de la gestion des risques, d'un effort de promotion des garanties d'assurance idoines, et d'une mobilisation accrue des réassureurs privés.

---

## Conclusion

**A**vec les régimes d'indemnisation des dommages aux biens causés par les catastrophes naturelles et les attentats, la France a une expérience reconnue de longue date en matière de partenariats publics-privés pour la couverture des risques extrêmes dont nous pouvons nous enorgueillir.

Ces deux exemples montrent que les déficits de couverture ne sont pas une fatalité et que les fonds de secours de l'État ne sont pas la panacée. Des solutions plus satisfaisantes existent qui s'appuient sur le marché de l'assurance privée et contribuent à son développement. Il suffit pour les construire que chacun joue le jeu : l'État, en adoptant une réglementation et une politique de prévention adaptées et en apportant sa garantie financière ; les assureurs et les réassureurs privés en mettant à disposition leurs infrastructures et leurs capacités financières à des conditions compétitives.

Des travaux sont actuellement menés pour étendre l'expérience française aux pertes d'exploitation en cas de future crise sanitaire. S'ils aboutissent, jamais alors

les frontières de l'assurabilité n'auront été repoussées aussi loin. Moyennant certes quelques écarts par rapport aux principes directeurs de l'assurance, mais à situations exceptionnelles, solutions dérogatoires !

Et ce ne sera pas la fin de l'histoire car il faudra bien un jour s'attaquer au sujet du risque cyber qui coûte de plus en plus cher aux entreprises et qui comporte une composante systémique. Sans parler d'autres risques extrêmes qui commencent tout juste à poindre.

## Notes

---

1. *Président-directeur général du réassureur privé Scor.*
2. *Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme.*
3. *Federal Emergency Management Agency.*
4. *Terrorism Risk Insurance Act.*

# LA GESTION DES RISQUES AU SEIN DES MINISTÈRES FINANCIERS

*Marie-Anne Barbat-Layani*

*Secrétaire générale, Ministère de l'Économie et des Finances*

*La crise sanitaire que nous traversons est la matérialisation d'un risque : elle interroge donc à la fois notre capacité d'anticipation et d'identification des risques, et notre organisation. Il est trop tôt pour en faire un bilan, même si nous avons engagé un retour d'expérience dès la fin de la phase aiguë de la crise, mais c'est l'occasion pour moi de revenir sur mon expérience de la gestion crise. Par ailleurs, au-delà de cette phase de matérialisation d'un risque majeur, le ministère de l'Économie et des Finances se doit de renforcer sans arrêt sa capacité à identifier et maîtriser les risques de toute nature auxquels le confrontent ses activités. Ne serait-ce que par l'ampleur des enjeux financiers qui s'attachent à ses activités, les flux gérés atteignant ainsi 1 000 Md€ au cours d'une même année. La démarche de maîtrise des risques est donc une des activités clés pilotées par le secrétariat général qui a renforcé, au cours des dernières années, la gouvernance et les outils de cette gestion des risques.*

---

## Premières leçons de la gestion de la crise sanitaire

---

**J'**ai traversé la crise financière dans le secteur bancaire, et la crise de la dette souveraine à Matignon. Cela m'a donné une certaine expérience de la crise, qui est inéluctable : il y a toujours des crises. Ce que j'ai appris, c'est que la crise a un côté viscéral : elle n'est jamais réellement prévisible, même s'il faut s'y préparer, comme un soldat apprend à tirer et à ramper dans la boue, car une fois qu'elle est là, on y plonge de manière irréversible, et on se bat dans une forme d'obscurité.

Chaque crise est différente, mais les réflexes comptent. Il ne faut ni avoir peur, ni se laisser gagner par le

pessimisme. Il faut accepter notre fragilité : la crise n'est pas une faute, même si c'est parfois difficile à admettre au pays des bons élèves et dans la moulinette des réseaux sociaux. Il faut jouer collectif ; or, le syndrome de Jeanne d'Arc est hélas toujours présent : chacun veut sauver la France, mais à lui tout seul. C'est idiot, et on perd beaucoup de temps et d'énergie. Or, il faut plus que jamais être ouvert aux initiatives et à la créativité : ce sont toujours des initiatives humaines qui permettent de s'en sortir. Car on s'en sort. Et en général plus fort.

La crise nécessite une gestion beaucoup plus resserrée avec ses équipes. Beaucoup de réactivité : on ne peut pas se permettre de laisser filer tel ou tel point de faiblesse. Beaucoup d'écoute et de dialogue, car il ne sert à rien de cacher les difficultés ; au contraire, on s'enrichit énormément des idées des autres et cela

me paraît particulièrement vrai du dialogue social en temps de crise. Et il faut faire un vrai retour d'expérience, car on doit progresser dans la préparation collective, la capacité d'anticipation, l'organisation, la résilience. Et ne pas oublier trop vite, ce qui est une tentation et nous fait perdre du temps et de l'efficacité face à la crise suivante.

Certes, le caractère tout à fait exceptionnel, par sa rareté, de la crise du Covid-19 n'a pas permis d'en anticiper toutes les dimensions. Néanmoins, nous avons le devoir d'en tirer les leçons pour nous préparer à affronter d'autres crises et être bien préparés au travers des plans de continuité d'activité, et des exercices à blanc réguliers s'avèrent déterminants pour y faire face. Après il faut s'adapter aux circonstances de chaque crise.

La crise du Covid-19 nous place face au défi de l'interdépendance et de la solidarité. Quelqu'un de jeune et en bonne santé peut avoir la tentation de refuser la discipline que nous impose cette pandémie, mais il entraîne tous les autres. Et c'est tout naturellement l'État qui est en première ligne pour organiser et imposer si nécessaire la responsabilité collective et coordonner la gestion de crise.

Au-delà des moments de paroxysme où le risque se matérialise et forme une crise, nous devons en permanence renforcer la maîtrise des risques qui s'attachent à notre activité.

---

## 2020 : une nouvelle étape dans la gestion des risques ministériels

---

**D**epuis 2017, les ministères financiers ont significativement fait évoluer leurs pratiques en adoptant une approche globale associant les différentes typologies utilisées jusqu'alors de façon distincte : risques comptables, risques budgétaires et risques opérationnels.

Les principales parties prenantes des ministères (les directions et services des ministères) ont été invitées à examiner et traiter dans ce cadre à la fois les risques liés à une potentielle erreur d'évaluation des provisions en comptabilité, à l'insoutenabilité budgétaire d'une dépense, ou à un manquement aux règles déontologiques. La survenance d'un même événement peut engendrer tout à la fois des conséquences comptables ou budgétaires, affecter la conduite des missions ou l'image qu'en ont les citoyens.

Parallèlement, les outils de pilotage ont été simplifiés, d'abord pour qu'ils puissent être compris de tous – et pas des seuls techniciens de la maîtrise des risques –, et surtout pour se concentrer sur la valeur ajoutée qu'ils apportent.

Le « plan d'action ministériel » est désormais construit par subsidiarité avec les plans identifiés par les directions, ce qui a également permis d'unifier la démarche : les risques et actions de niveau ministériel sont une sélection de ceux des directions, sans redondance méthodologique. Par ailleurs, le plan d'action ministériel a été édité sous une forme communicante afin d'en faciliter la lecture et son appropriation. La communication est devenue une composante incontournable pour mener une démarche de maîtrise des risques que s'approprient autant les services opérationnels que le top management.

Un pas supplémentaire a été franchi en 2019 avec la fusion des deux outils qui structuraient la démarche : la « carte stratégique » et la « carte opérationnelle » des risques. La première, établie en 2014 par l'Inspection générale des finances (IGF), servait de fondement à l'audit interne. La deuxième était le support du plan d'action ministériel. Ces deux outils en sont devenus un seul : une « carte ministérielle des processus et des risques » permettant un pilotage d'ensemble des ministères sur la base d'une cotation partagée des niveaux de vulnérabilité.

Une gouvernance stratégique garantit la cohérence globale de la démarche ministérielle et l'implication personnelle des directrices et directeurs du ministère.

En quelques années, des progrès considérables ont été accomplis.

Ainsi, véritable clé de voute du dispositif de contrôle interne, le comité ministériel de maîtrise des risques (CMR), réuni sous ma présidence avec les directeurs des ministères et la responsable de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI), a validé en mars 2020 la carte ministérielle des risques ainsi que la cotation de la vulnérabilité des différents domaines d'intervention des ministères. La validation de cette carte ministérielle des risques matérialise ainsi une vision stratégique du plus haut management. Elle permet d'identifier les risques afférents aux différents domaines d'intervention des ministères, pour mieux les prévenir, à travers les plans d'action des directions, qui s'inscrivent désormais dans une cohérence d'ensemble, touchant tous les métiers et tous les processus

des ministères économiques et financiers. La mission ministérielle d'audit interne s'appuie par ailleurs largement sur cette carte pour élaborer, en toute indépendance, la programmation de ses audits.

2020 aura permis de confirmer le bien-fondé de la démarche engagée en 2017, qui consacre une approche globale des risques, plus seulement limitée aux risques financiers, comptables ou budgétaires. Sans cette approche, les ministères auraient probablement été moins bien armés pour affronter la crise sanitaire. Le retour d'expérience sur la gestion de la crise contribuera à enrichir les prochains plans d'action ministériels et directionnels, ancrant ainsi, davantage encore, la maîtrise des risques dans la réalité opérationnelle des services et facilitant notre capacité à anticiper les crises à venir.





# EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE RISK MANAGEMENT PUBLIC

*Bénédicte Dollfus*

*Directeur général délégué, Caritat*

*Membre, Association pour le développement du risk management public*

*Dans un univers de risques croissants et parfois mondialisés, tels le risque cyber ou la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, et de populations toujours plus soucieuses de protection et de sécurité, les États réagissent différemment. Face à l'ampleur de crises comme celle que nous traversons actuellement, les gouvernements restent souvent démunis et gèrent la situation dans l'urgence. Au-delà de cette crise, les analyses et recommandations antérieures d'organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale refont surface avec l'utilité d'un risk management public, centré d'une part sur une fonction pivot de risk management pays, d'autre part sur les structures et mesures à mettre en œuvre pour prévenir et gérer au mieux les catastrophes et les crises. Quelques exemples étrangers montrent la sensibilité de certains États à une amorce de risk management intégré.*

---

## Les choix de gestion de risques des États

---

**L**a politique des États européens est majoritairement basée sur l'État providence, dont le fameux modèle français, alors que les pays anglo-saxons sont plus orientés vers la responsabilisation de l'individu et un État moins centralisé et réactif aux grandes évolutions économiques et sociales. Réactif ne signifie toutefois pas forcément pro-actif, d'autant que dans les démocraties occidentales les priorités sont souvent court-termistes, ce qui a tendance à minorer les politiques de protection et de prévention de long terme.

Paradoxalement, bien qu'une entreprise ait une espérance de vie inférieure à celle d'un État, et moins de moyens, la fonction de « risk manager », essentielle à sa gestion, à son image et parfois à sa survie, y est centrale. Connaissance et analyse des risques tant au sein de chaque entité que centralisées au niveau du groupe, réflexion sur les moyens de leur réduction, coordination entre les différentes entités responsables, anticipation et gestion des crises, contrôle des mesures prises, retours d'expérience... font aujourd'hui partie de la gestion quotidienne des grandes entreprises, et l'objet d'un reporting régulier aux instances centrales de direction des groupes.

Cette culture pro-active du risque propre à l'entreprise d'une certaine taille se retrouve de façon limitée

à l'échelon des États, pourtant de plus en plus exposés à des catastrophes et à une demande croissante de protection de la part des populations, voire parfois à une mise en cause de leurs responsables devant les tribunaux. La sphère publique ne bénéficie en effet que rarement des mêmes diligences, sinon de façon très fragmentée. La majorité des États se contentent de gérer la crise dans l'urgence, faute de l'avoir anticipée, comme le démontrent la gestion de l'épidémie de Covid-19 dans les différents pays ou le drame récent de l'explosion au Liban.

Certains États, toutefois, font preuve d'une plus grande maturité dans l'élaboration et la mise en pratique de politiques de prévention et de protection. Des organismes internationaux, comme l'OCDE ou la Banque mondiale, jouent un rôle majeur dans la réflexion, la comparaison des bonnes pratiques, les recommandations et la mise en œuvre de prévention et de limitation des catastrophes dans un monde exposé aux catastrophes naturelles ou humaines (technologiques, dont le nucléaire ou le cyber, et/ou à caractère politique dont le terrorisme, sanitaires...).

À l'international, les moyens préconisés devraient passer, d'une part par la création d'une fonction de « risk manager pays », d'autre part par des mesures adaptées plus particulièrement aux expositions des États considérés.

---

## La fonction de risk management pays

**L'**OCDE ainsi que quelques grandes organisations (Association de Genève, World Economic Forum) recommandent une centralisation de la gestion des risques pays.

En 2009, l'OCDE, qui étudie et développe les meilleures pratiques de risk management pays pour ses différents membres, a recommandé la création d'une fonction de *Country Risk Officer* équivalente à

l'échelle d'un pays à la fonction de *Chief Risk Officer* (CRO), essentielle dans les grandes entreprises.

Ce risk manager pays devrait disposer des moyens d'action transversaux lui permettant de contrer la difficulté de coordination entre les différents ministères, établissements publics et collectivités territoriales ayant pour effet de diluer les réflexions en amont, responsabilités et prises de décisions. En 2014, parmi les recommandations du document OCDE sur la gouvernance des risques critiques <sup>(1)</sup> figure l'utilité d'un risk management public totalement intégré.

L'Association de Genève, qui regroupe les grands assureurs et réassureurs mondiaux, a développé en parallèle ce concept à partir de 2013 et recommandé la création de fonctions de risk manager pays pour une meilleure prévention et gestion des risques majeurs.

À cet organe centralisateur et indépendant que constituerait l'organisation du *Country Risk Management* reviendrait la responsabilité d'établir une cartographie générale des risques auxquels son pays est exposé, la priorisation des actions de prévention et des mesures à entreprendre, le contrôle de leur exécution, l'anticipation des catastrophes, d'organiser les retours d'expérience et d'assurer la coordination au sein des instances gouvernementales et territoriales.

Les pays anglo-saxons, nordiques et germaniques, souvent à la pointe dans l'industrie et le risk management des entreprises, ont développé plusieurs types de fonctions de risk management public à différents échelons, en favorisant l'émergence d'instances centralisées et intégrées à un haut niveau au sein du gouvernement.

Cette démarche est évidemment plus facile pour des petits États bien structurés comme Singapour en Asie ou comme la Suisse en Europe malgré son caractère fédéral, que pour de grands pays où l'État est beaucoup plus tentaculaire et moins organisé dans la gestion des risques. Malgré leur taille, la culture du risque est cependant forte dans de grands États fédéraux comme le Canada ou les États-Unis.

## Étude OCDE 2009 et bonnes pratiques

L'étude de l'OCDE prend l'exemple de six pays (Canada, États-Unis, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour) qui ont établi des comités interministériels de haut niveau pour conduire et définir en amont une stratégie de gestion des risques publics de grande ampleur.

Singapour offre une bonne illustration de la mise en place d'un organisme central de gestion de risques. Le comité stratégique, composé de représentants permanents de chaque ministère et présidé par le chef de la fonction publique, s'appuie sur le « Whole-of-Government Integrated Risk Management » (WOG-IRM), exemple très intéressant de bonne pratique en termes de coordination du risk management public plus détaillé en deuxième partie.

Au Canada, le comité de sécurité public (PSC ou Public Safety Canada) assure la coordination, au niveau fédéral, entre tous les départements et agences en charge de la lutte contre l'ensemble des périls. Il analyse et évalue tous les risques potentiels, incluant catastrophes naturelles, menaces cyber, terrorisme, etc., et reporte directement au gouvernement sur une base régulière. Il s'appuie sur le centre d'opérations gouvernemental. Par ailleurs, les ministres FPT (*Federal, Provincial, Territorial*) responsables de la gestion des urgences (*emergency*) ont établi un forum permanent avec rencontres périodiques visant à renforcer la collaboration et la coordination entre les différentes instances gouvernementales, tant pour la gestion des risques naturels (programme en huit points sur la stratégie nationale de gestion et réduction des catastrophes) que pour l'implémentation de l'Anti-terrorism Act en collaboration avec les ministres de la Justice aux trois niveaux.

Au Japon, pays particulièrement exposé aux catastrophes naturelles et au risque nucléaire – voire à leur combinaison dans l'accident de Fukushima –, le

Central Disaster Management Council est une instance interministérielle qui rassemble politiciens de haut niveau et experts pour formuler et exécuter le plan de gestion des catastrophes, en liaison avec le Cabinet Office directement rattaché au Premier ministre qui assure une coordination interministérielle effective au sein du gouvernement.

Les comités de sécurité civile aux États-Unis (Homeland Security Council) et au Royaume-Uni (Committee on Civil Contingencies) jouent le même rôle centralisateur. Aux États-Unis, ce comité est né de la fusion de 22 agences et 180 000 employés. Il utilise un système de communication informatique extrêmement performant pour rassembler et disséminer les informations entre les agences fédérales, étatiques et locales. Il est en connexion interactive avec le centre d'opérations nationales (NOC), opérationnel en permanence sur l'ensemble des risques. Par ailleurs, seul exemple au monde, une agence fédérale (Federal Emergency Management Agency – Fema) assure le suivi, la gestion de crise et la prévention des risques majeurs de toute nature, même si son action a parfois été critiquée comme lors de l'ouragan Katrina en 2005.

Ces instances interministérielles, dont certaines sont placées sous l'autorité directe du chef du gouvernement, jouent un rôle essentiel dans la construction d'un consensus entre les différents ministères. Beaucoup bénéficient du soutien d'experts et d'autorités dans le monde académique ou privé qui contribuent à améliorer la confiance dans la puissance publique et la coopération. Leurs recommandations sous forme consensuelle exercent souvent une forte influence sur les institutions chargées de l'allocation des fonds publics, les dirigeant ainsi vers les priorités agréées. Certains de ces comités voient leurs responsabilités étendues à la prise de décisions dans la gestion des situations de crise. Ils sont donc très proches de l'esprit de la fonction d'un risk manager pays.

Dans des pays confrontés à la montée des « cygnes noirs <sup>(2)</sup> », événements difficiles à prévoir, à la fréquence faible mais aux conséquences incalculables, le risk management public prend toute son importance.

Nombre d'initiatives d'organismes internationaux et d'un certain nombre d'États visent à identifier, réduire les risques auxquels ils sont exposés, préparer des dispositifs de lutte efficaces, protéger les populations, planifier un programme pour une meilleure protection. Nous n'en citerons que quelques-unes.

---

## Quelques exemples de RM public à l'international

---

**A**u niveau international tout d'abord, la Banque mondiale joue un rôle essentiel dans la promotion d'une gestion des risques à l'échelon étatique, plus particulièrement orientée vers les pays en développement fortement exposés à des catastrophes naturelles qui sont en augmentation régulière. En 2006 la Banque mondiale, les Nations unies et quelques donateurs bilatéraux ont créé la Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR ou facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement) dont la mission est de mobiliser de nouveaux investissements, de produire des notions et des compétences spécifiques, et de construire un partenariat mondial en vue de l'intégration automatique de la gestion des risques majeurs. L'assistance de la Banque mondiale, par le biais de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird) et de l'Association internationale de développement (AID), a aidé des pays soumis à des périls naturels au moyen d'outils et d'investissements innovants. De plus, à travers la GFDRR, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), les partenaires de l'Union européenne et la Banque mondiale ont accentué leur appui aux pays exposés aux catastrophes naturelles et, dans le cas des pays d'Afrique et du Moyen-Orient, à la sécheresse également.

Ainsi, la Banque mondiale a soutenu les analyses des besoins post-catastrophes réalisées par les gouvernements à la suite de la vague de sécheresse qui a frappé le Sahel et la Corne de l'Afrique.

C'est également le cas dans divers pays comme aux Philippines, où elle a participé au renforcement des aptitudes des autorités locales et nationales à réaliser leurs propres évaluations avant et après-sinistre, entre autres à la suite du typhon dévastateur Haiyan en 2013 ; ou au Sri Lanka, où un projet de développement urbain adopté en mars 2012, aux gains sociaux et économiques essentiels pour une forte population, a renforcé la transformation de la métropole de Colombo, en proie aux inondations.

La Banque continue de fournir à ses pays partenaires des compétences et une compréhension sur la prévention et la gestion des risques de catastrophe, et assure son intégration dans tous les domaines d'investissement.

En matière de risk management public, l'OCDE analyse les politiques de gestion des risques dans les pays, dans le cadre de ses travaux sur des politiques de gouvernance efficaces pour la gestion des risques. Elle a mené de nombreuses études à travers différents pays comme le Maroc, la France, le Mexique, le Japon, et a plus particulièrement étudié les solutions adoptées par les six pays précités (voir p. 88).

Les moyens mis en œuvre par les États varient certes selon la volonté de leur gouvernement de centraliser la gestion de leurs risques mais dépendent aussi de leur exposition, de leur taille, de l'avancement de leurs réflexions et de leurs travaux... Dans tous les cas, ils découlent d'une analyse préliminaire de l'ensemble des risques menaçant un État, d'une cartographie aussi complète que possible de ces risques, y compris les risques émergents. Ils visent à anticiper et contrôler au mieux la survenance d'événements majeurs.

---

## 3 exemples concrets de risk management public intégré

---

### ■ Singapour

Le cas de Singapour, déjà cité, est exemplaire. Fortement exposé au risque de typhons et aux inondations

consécutives, dont l'intensité est aggravée par la forte urbanisation de l'île, l'édification en 2008 d'une barrière anti-crues a permis de limiter l'impact d'inondations catastrophiques. Dans le même temps, les autorités singapouriennes ont mis en place un site Internet, rassemblant les numéros d'urgence et les applications à télécharger (mySCDF, Police@SG, SGSecure). Mais surtout, la mise en place du « Whole-of-Government Integrated Risk Management » (WOG-IRM) ou risk management intégré de l'ensemble du gouvernement vise à améliorer la sensibilisation aux risques de toutes les agences gouvernementales. Le ministère des Finances a créé une « *Master List* » ou cartographie des risques ayant le potentiel d'affecter un point essentiel de la stratégie du gouvernement. Chaque ministère doit identifier et gérer ses propres vulnérabilités et définir celles qui dépendent des autres, proposer des stratégies de réduction des risques au comité stratégique, pratiquer des retours d'expérience, renforçant les efforts du gouvernement afin d'analyser et hiérarchiser les risques clés de manière générale.

La mise en œuvre de WOG-IRM est contrôlée tout au long de l'année et alignée sur le budget de l'État, avec allocation des fonds publics en priorité aux propositions concernant les risques majeurs identifiés dans le WOG-IRM.

C'est un exemple intéressant de bonne pratique qui pourrait être répliqué dans différents pays, car il permet de combler les lacunes dans la gestion des risques et d'identifier les risques inter-institutions qui pourraient être causés par des failles du système.

## ■ Le Royaume-Uni

La montée progressive du niveau marin est une des conséquences du changement climatique qui menace le Royaume-Uni. Le pays, du fait de sa situation géographique, est exposé à de multiples aléas naturels : tempêtes, inondations, glissements de terrain, sécheresse (par manque de fourniture d'eau). En Angleterre, près d'une propriété sur six court le risque d'être inondée.

En octobre 2018, le Royaume-Uni a été balayé par la tempête Callum (vents jusqu'à 188 km/h). Londres a été par ailleurs la cible de plusieurs attentats, dont quatre revendiqués par le groupe djihadiste État islamique, faisant au total 200 blessés et 36 morts.

Face aux divers risques majeurs, le gouvernement britannique est réactif et met en œuvre différentes politiques de prévention afin de gérer au mieux l'éventuelle survenance de catastrophes. Le Royaume-Uni a tout d'abord développé une cartographie des risques pays (National Risk Assessment). Ont été instaurées la loi sur l'industrie de l'eau de 1991 et celle sur l'eau de 2014, afin notamment d'améliorer la gestion des risques liés à l'eau. Les acteurs à l'échelle locale sont également chargés de la gestion des risques majeurs, pour un résultat plus efficace. Les autorités compétentes en matière de lutte contre les inondations (Lead Local Flood Authority) développent, entretiennent et surveillent la stratégie relative à la gestion des risques d'inondation pour leur zone géographique.

Le Royaume-Uni est par ailleurs le seul pays à avoir agi de manière significative à la suite de la publication du livre vert sur les catastrophes naturelles et humaines par la Commission européenne en 2014, avec la création de Flood Re, réassureur public destiné à faciliter la gestion de l'assurance inondations dans les zones à risques, en complément de l'assurance privée : cette structure utilise la réassurance internationale pour mobiliser des capacités et permettre une mutualisation des risques.

Face aux attaques terroristes, le gouvernement britannique a par ailleurs revisité sa stratégie de contre-terrorisme, renommée Counter-Terrorism Strategy (Contest). Elle comprend un partage plus rapide des informations entre la police, les autorités locales, le secteur privé et le MI5 (renseignement intérieur britannique). La ville de Londres s'est également dotée d'équipements appelés « cercle d'acier » : barrières métalliques, vidéo-surveillance renforcée, bornes d'accès sur les sites « sensibles », bornes anti-collision...

Enfin, le secrétariat des contingences civiles (CCS) a été mis en place, au sein du cabinet du Premier ministre, avec l'objectif d'améliorer l'aptitude du pays à absorber les problèmes perturbateurs, d'y faire face et de s'en relever.

## ■ États-Unis

Le véritable essor du risk management public a toutefois débuté aux États-Unis dans les années 1970-1980, mais la plupart des programmes de prévention et de protection y sont très récents (une dizaine d'années). Aujourd'hui, toutes les entités publiques locales américaines pratiquent cette gestion des risques : États, municipalités, comtés, districts scolaires... Le comité de sécurité civile (Homeland Security Council) est le pendant du comité de sécurité nationale (National Security Council), rattaché directement au président, qui le conseille sur tous les aspects de la sécurité publique, coordonne l'ensemble des actions de prévention et de lutte contre les catastrophes, et se réunit à la discrétion du président des États-Unis.

## Conclusion

Ces quelques exemples de risk management intégré montrent que l'attitude et la motivation de chaque pays varient considérablement, jusque dans le cadre de l'OCDE qui agit et conseille dans ce domaine depuis une quinzaine d'années. De même qu'un des critères de

notation des entreprises depuis une dizaine d'années est l'« ERM » (*Enterprise Risk Management*), il serait utile que les agences de notation incluent le critère *Country Risk Management* dans la notation financière pays pour créer une incitation forte.

Un retour d'expérience sur la pandémie mondiale en cours, qui met en évidence la difficulté pour les États à anticiper, préparer, gérer et coordonner une réponse adéquate aux grandes catastrophes, sera une occasion pour chaque grand pays de revoir le risk management public a minima dans le domaine sanitaire, première étape vers des avancées dans d'autres domaines conduisant peu à peu à un système de risk management intégré.

### Notes

1. OCDE, *direction de la gouvernance et du développement territorial, forum de haut niveau sur le risque, « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs », adoptée le 6 mai 2014.* <https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-French.pdf>
2. *Nassim Nicholas Taleb, The Black Swan, 2007.*

# POUR UNE REFONDATION DU RISK MANAGEMENT PUBLIC

*François Vilnet*

*Président, Association pour le développement du risk management public*

*L'image du risk management public, au sens de la gestion globale des risques publics de toute nature, a été récemment écornée dans la gestion de la crise de Covid-19 par les autorités publiques et sanitaires, qui a donné lieu à des critiques et polémiques. Par son ampleur et ses conséquences à long terme, cette crise est aussi une occasion bénéfique de tirer des leçons dans la gestion des risques publics majeurs (analyse, besoins, prévention et limitation, gestion). Cet article constitue une introduction et propose des pistes de réflexion pour une nouvelle approche du risk management public qui se pose à tout État qui se veut autant stratège que gestionnaire.*

---

## L'État stratège

---

**L**a question de l'État stratège est régulièrement évoquée par ceux qui considèrent que la gestion des affaires publiques est devenue, au fil des ans et quelles que soient les forces au pouvoir, une gestion à court terme variant en fonction des priorités du moment, des aléas de l'actualité, du cycle politique, de l'opinion publique et des groupes de pression. Le long terme n'est guère vu qu'à travers le prisme du climat, et constitue plus un affichage et parfois une diversion par rapport aux risques de court et moyen terme. Souvent soumise aux idées des activistes et aux mouvements d'opinion, la question de la stratégie publique se pose cependant avec acuité en

temps de guerre où le sort de la nation est en jeu et où tout est fait dans un cadre d'urgence, de contrainte et de survie. Elle se pose aussi en cas de crise majeure, la focalisation se faisant sur les urgences, la gestion de crise, la recherche impérative de son atténuation et d'un chemin de sortie possible.

L'État stratège – centré sur le régalién et la protection des populations, efficace, économe, tourné vers l'avenir, la création de richesses, l'innovation et le développement, etc. – représente une inflexion par rapport à l'État providence – omniprésent, dépensier, endetté, redistributeur. L'international, la défense, la recherche et l'industrie ainsi que les organismes de contrôle sont en général gérés selon les conceptions de l'État stratège. Les deux conceptions peuvent bien sûr cohabiter, mais le curseur peut être placé de

façon très diverse. Ainsi, un équilibre entre les deux concepts fut fécond en France pendant les Trente Glorieuses ; cependant, le curseur s'est nettement déplacé depuis une quarantaine d'années du côté de l'État providence avec une redistribution massive, permettant aux politiques de justifier leurs actions à court terme, au détriment de la stratégie qui ne permet que des résultats à long terme et avec un certain aléa.

Le périmètre de l'État stratège inclurait idéalement le développement économique, technologique et humain, l'innovation, la gestion des crises et des catastrophes susceptibles d'affecter ses citoyens. La stratégie suppose une vision de long terme, un recentrage sur des priorités nationales et internationales, le développement des synergies entre les différentes administrations, une gestion rigoureuse, la coopération entre les secteurs public et privé, avec une flexibilité et une réactivité pour des actions ciblées et efficaces.

---

## La crise sanitaire

---

**L**a crise sanitaire en cours marque-t-elle la faillite de l'État stratège ou est-elle une opportunité providentielle pour le faire renaître de ses cendres ? Il est trop tôt pour le dire, l'État profond étant difficile à modifier, mais vu les effets massifs de la crise, rien ne devrait être probablement comme avant dans la gestion publique des risques majeurs, quels que soient les futurs pouvoirs publics. Elle pose en tout cas avec acuité, comme à chaque crise, l'importance de la stratégie de l'État à moyen et à long terme, sa vision, ses priorités, la réorientation de ses moyens, le choix de projets phares, l'organisation de la gestion de crise quelle que soit sa nature, la coordination de la protection globale des citoyens.

Nous n'entrerons pas dans la multiplicité des causes de la gravité de cette crise (déindustrialisation massive, déstockage, suradministration de l'hôpital, manque d'aide à la décision, mesures globales et contraignantes, etc.) qui ont varié d'un pays à l'autre

et ont été sources de polémiques, sans que l'on puisse modéliser avec certitude les différentes alternatives et leur efficacité, ni dans les arbitrages difficiles entre degré de létalité et maintien, au mieux, de l'activité économique.

Cette crise, par sa soudaineté et sa sévérité, a néanmoins eu le mérite de faire apparaître dans l'urgence des dispositifs centralisés de type risk management (même si rien ne l'apparentait à une guerre) : unicité de commandement, conseil scientifique – similaire à un conseil des risques pour des crises d'autre nature –, coordination de toutes les administrations de santé, coopération même partielle entre public et privé, suivi des prescriptions internationales, décisions tranchées sur le confinement et la gestion hospitalière, communication de crise pour maintenir la pression.

On verra le retour d'expérience, officiel ou critique, sur cette épidémie majeure – bien moins meurtrière que la grippe espagnole, on est en devoir de s'interroger sur les conséquences actuelles d'une épidémie équivalente. Il sera probablement contrasté selon les sources et il sera important de comparer dans le détail le cas français avec les expériences des principaux pays, l'avis des organismes internationaux et des études académiques sous plusieurs angles. Quelles que soient les conséquences structurelles et administratives de la crise, il importera de revoir les dispositifs d'alerte, de prévention, de modélisation, de décision, de coordination, de vision globale et d'application locale dans la santé, mais aussi dans les principaux types de risques majeurs.

---

## Le risk management public

---

**L**a gestion des risques (risk management) s'est considérablement développée depuis les années 1950 dans l'industrie et les grandes entreprises. La fonction de gestionnaire des risques (risk manager) est devenue centrale pour étudier, limiter et prévenir l'ensemble des risques dans les entreprises, et cela a diffusé vers les entreprises de taille moyenne (ETI) et certains secteurs publics à



risque. Cette approche est cependant moins développée et systématique dans l'État, le secteur public et les collectivités locales. Elle reste en fait parcellaire à l'échelle nationale, où il n'y a pas de vision et de coordination centralisée des risques majeurs, sauf pour certains risques naturels.

Le risk management public est succinctement l'ensemble des règles et des pratiques de gestion des risques existant dans les grandes entreprises privées et publiques, transposé dans les administrations, secteur public, collectivités locales et gestion de l'État, au niveau central et patrimonial. De multiples organes et organismes spécialisés par type de risques ou filières (santé, nucléaire...) existent dans l'administration française et sont en général bien équipés, mais il y a un manque de coordination et un aspect principalement budgétaire. On note la présence d'une direction générale de la prévention des risques (DGPR) dans le ministère de la Transition écologique mais ses compétences sont limitées et ne couvrent pas l'ensemble des risques auxquels est exposée la nation.

Malgré les ministères et organismes en charge du suivi des risques, l'État français (comme la Commission européenne et d'autres États) a aussi tendance à appréhender le monde des risques à travers la réglementation, l'attribution à des administrations séparées et le financement des conséquences, bien que des mesures de prévention soient encouragées – comme pour les catastrophes naturelles, même si elles ont du mal à être financées. Ce n'est qu'une vision partielle et une approche par type de risques qui ne permet pas une vision globale, une centralisation des moyens et une coordination entre tous les acteurs.

## La refondation du risk management public

**L**a France est très exposée à des risques élevés et de toute nature, par son histoire, sa géographie, son développement industriel et technologique, sa présence militaire liée à

son activisme international, son attractivité sociale et les clivages de sa société. Les risques potentiels sont aussi parfois exponentiels, car corrélés à la richesse et au développement technologique, en particulier dans le domaine cyber. Il est essentiel d'avoir une approche holistique et de long terme, avec une analyse des expositions, de la récurrence des risques pour aboutir à une cartographie de l'ensemble des risques « France » – y compris les risques dits émergents –, et trouver les meilleures méthodes pour sensibiliser, prévenir et limiter les risques majeurs.

Le pilotage des risques majeurs est crucial pour l'État stratège, car la protection des biens et des personnes est une de ses fonctions régaliennes de base et il est jugé sur son efficacité en termes de prévention et d'indemnisation des crises et catastrophes. Ce pilotage implique une coordination au plus haut niveau, une mobilisation de l'appareil public, une approche planifiée de type militaire et des circuits de décision courts, comme on l'a vu pendant la crise sanitaire où le chef de l'État s'est présenté en chef de guerre avec un état-major et un conseil spécifique.

Le risk management public du monde d'après la pandémie ne peut ressembler à celui du monde d'avant. Il faut développer collectivement et progressivement un nouveau paradigme. Ceci ne peut se faire qu'à travers une centralisation à haut niveau, transversale et déconnectée du calendrier politique et de l'action courante administrative. Il n'y a pas de recette miracle, mais la crise actuelle peut donner des indications, à partir de dispositifs improvisés, mais reproductibles et améliorables. La difficulté est de monter des structures à froid et qui concernent des événements et catastrophes, avec, contrairement à la crise sanitaire, une absence de résultats immédiats et mesurables. L'important est de décloisonner les entités administratives en charge des risques.

Une option est d'envisager une fonction de risk manager France qui coordonnerait l'ensemble des fonctions liées à l'analyse et à la gestion des risques et les services et organismes en lien avec les plus hautes autorités. Il pourrait s'appuyer sur un conseil des

risques, sur le mode du conseil de défense, limité lui aux options militaires. Les fonctions de risk management seraient liées à l'ensemble des risques France (incluant le patrimoine public, la protection des biens et des personnes), indépendantes, déconnectées des hiérarchies administratives et déclinées au plus près dans l'ensemble des administrations, collectivités locales, villes, filières, entités, pour un maillage incluant chaque échelon nécessaire et pertinent selon son importance, soit symbolique, soit patrimoniale : par exemple ministère de la Culture/patrimoine public/patrimoine religieux/cathédrales/Notre-Dame. Une autre mission serait de développer la sensibilité et la connaissance de la gestion des risques dans les administrations et organismes publics. La décentralisation systématique (par entité mais pour l'ensemble des risques) du risk management public est indispensable pour la sensibilisation aux risques et l'efficacité des protections.

Cette priorisation au niveau de l'État du risk management pays est prônée par de nombreuses organisations internationales, dont l'Organisation des Nations unies (ONU). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) travaille depuis une vingtaine d'années sur le sujet du risk management public avec des propositions concrètes aux États et un comparatif régulier entre pays, qui permet de mesurer en particulier les progrès enregistrés dans la prévention et le financement des catastrophes. C'est un sujet encore plus important pour les pays très endettés, car leur marge de manœuvre est plus limitée et difficilement récurrente pour des catastrophes dont l'impact peut être de plusieurs points de PIB.

Tout retour vers ce que pourrait être un État stratège et des plans stratégiques – comme dans l'après-guerre, où la France fut réindustrialisée à marche forcée et connut de grands projets industriels dont nous bénéficions encore – semble exclu, même au niveau du débat politique plus axé sur la redistribution, l'écologie et les sujets sociétaux. La nouvelle organisation gouvernementale pourrait marquer une inflexion vers une stratégie globale et une réactivation

des approches de long terme de type Commissariat général du Plan. Il restera beaucoup à faire pour le risk management public, qui reste selon nous l'option clé d'un État stratège, dans la mesure où il serait en mesure de fournir les outils de sensibilisation, quantification, priorisation, gestion, protection, prévention et limitation des risques encourus par l'État et la nation.

## L'Adrimap

L'Association pour le développement du risk management public (Adrimap <sup>(1)</sup>) a été fondée en 2019, à la suite de l'incendie de Notre-Dame, sauvée de justesse, qui a bouleversé le pays et tout ce que le monde compte d'amoureux de la France. Le constat était que les principales discussions après l'incendie portaient sur la reconstruction, le financement, voire l'embellissement... Peu sur le retour d'expérience, rien sur le risque, la prévention, la protection, la gestion des risques, en clair sur le risk management du patrimoine de l'État qui est aussi celui des Français : il nous a semblé qu'il fallait sensibiliser les pouvoirs publics et les citoyens sur l'ensemble des risques encourus par l'État et la France puisque nous sommes tous concernés, directement ou indirectement. Dans un autre contexte, le récent incendie de la cathédrale de Nantes est venu montrer la fragilité et la difficile protection de ces édifices historiques.

Nous souhaitons promouvoir le risk management public et proposer un risk management décentralisé à travers toutes les strates des administrations, collectivités locales et de la société incluant une sensibilisation systématique aux risques majeurs. C'est un projet de long terme, qui devient urgent avec l'épidémie de Covid-19, danger épidémique connu mais affronté dans une relative impréparation, chacun ayant pu mesurer l'impact du manque de moyens et d'équipements.

### Note

1. Adresse mail : [adrimap2020@gmail.com](mailto:adrimap2020@gmail.com)

# REPENSER LES CHOIX DE POLITIQUE PUBLIQUE À L'AUNE DE LA GESTION DES RISQUES

*David Dubois*

*Président, Institut des actuaires*

*Entreprendre et vivre, c'est prendre des risques. Chacun de nous, chaque citoyen, chaque entrepreneur le sait bien, même si, à l'évidence, nous ne sommes pas toujours prêts à en assumer ni individuellement ni collectivement les conséquences. Si les entreprises ont été contraintes, tant par la réglementation que par les faits, de déployer l'ERM (Enterprise Risk management) en leur sein, les pouvoirs publics semblent encore loin d'avoir intégré une démarche ERM dans leurs processus décisionnels, qu'ils relèvent de changements réglementaires ou de l'administration du pays.*

« **Q**ui ne risque rien, n'a rien ». Toute activité humaine engendre une part de risque du fait de la présence d'êtres humains et de leurs intérêts économiques, source des vulnérabilités sur lesquelles les aléas se déchaînent parfois. Le progrès a sous-tendu le développement des sociétés et s'il est considéré comme créateur de richesses, il est aussi vu comme générateur de menaces, de dangers, d'atteintes à la santé ou à la sécurité, ce qu'Ulrich Beck identifie comme les composantes du risque de ces sociétés dès 1986 (1). Il y défendait l'idée que la société contemporaine ne peut se comprendre qu'en prenant en compte les risques et les défis auxquels elle fait face : « La modernité a introduit [dans la société] de nouvelles ruptures ». Les risques n'émergent plus seulement de l'extérieur de la société, la société engendre elle-même ses propres risques. Si Beck considère que ceux-ci sont surtout des risques liés aux développements technologiques qui échappent à l'homme, il met aussi l'accent sur

l'individualisation croissante et l'émancipation progressive à l'égard des instances. La gestion du risque est devenue centrale dans le débat politique, tout au moins autant que celle du partage des richesses.

Chaque fois que se produit une catastrophe, citoyens et entreprises se tournent vers l'État pour qu'il apporte les réponses et agisse alors même qu'ils réclament un État moins présent dans leur vie économique au quotidien. La société montre d'une attitude ambiguë à l'égard du risque et de sa gestion par les pouvoirs publics. Le besoin accru de protection et la revendication du risque zéro par les citoyens et les entreprises s'accompagnent du refus de voir les pouvoirs publics par trop empiéter sur la vie privée et les libertés individuelles ainsi que du rejet de la surréglementation. La notion de catastrophe est liée à celle de risque majeur pour lequel l'État est en première ligne au regard de sa mission de protection des citoyens et auquel il apporte une réponse en termes d'organisation en cas de survenance d'une crise majeure.

---

## Le premier des rôles de l'État : assurer la sécurité de ses administrés

---

**P**our Jean Picq [1994], l'État est « le dépositaire de la souveraineté, l'instrument du pouvoir politique et le porte-parole de l'intérêt général ». Ces marques de souveraineté sont ancrées historiquement dans les prérogatives régaliennes : assurer la sécurité intérieure et extérieure, rendre justice et émettre la monnaie. Pour garantir les conditions de vie en société, la question de la sécurité des citoyens cristallise largement passions et émotions au sein du débat politique. Ces dernières années, une abondance de textes législatifs est venue normer la vie en société pour répondre aux inquiétudes et tensions qui émergent. En transformant les faits divers en faits de société, la prévention prend des allures de gestion des risques. Si la fonction régaliennne « sécurité » est importante, le sujet du risque s'étend bien au-delà des questions d'ordre public.

La gestion des risques se focalise aussi largement sur les risques majeurs, qu'il s'agisse des risques sanitaires, environnementaux, technologiques, cyber ou de la menace terroriste. Les pouvoirs publics assurent la gestion de certaines catégories de risques majeurs pour lesquels la prise de conscience de la nécessaire gestion collective est intervenue en France dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle durant la première révolution industrielle. « Face aux risques majeurs, l'anticipation, la préparation et l'implication de chacun sont des facteurs de protection » lit-on sur le site Internet du gouvernement. Pourtant, il semble que l'instrument préféré de préparation aux risques se résume à un arsenal législatif sur lequel la France ne manque pas d'arguments. Il suffit pour cela de recenser les textes de loi s'appliquant à chacun de ces risques majeurs pour en prendre la mesure mais aussi de recenser toutes les entités et instances mobilisées au service de la gestion de ces risques majeurs rendant leur articulation complexe pour le non-initié.

La circulaire du Premier ministre n° 5567/SG du 2 janvier 2012 fixe les contours d'une gestion intégrée dans le cas de survenance d'une crise majeure. Cette circulaire organise une gestion centralisée autour du Premier ministre débutant par l'activation d'une cellule interministérielle de crise, réunissant l'ensemble des ministères concernés. Si la circulaire organise la gestion face à une crise avérée, elle n'organise cependant pas la préparation et l'anticipation des risques comme un levier de performance des choix de politique publique.

Si la stratégie de gestion des risques de l'État se limite principalement aux risques majeurs, on peut alors se poser la question de l'intégration plus large d'une démarche de gestion des risques en amont des décisions politiques. Sur ce thème, on trouve assez peu de textes bien que la question de l'intégration de la démarche « gestion des risques » au sein des collectivités et des administrations soit traitée dans de nombreux articles ou ouvrages. Pourtant, une politique publique est la réponse de la puissance publique à un problème social défini comme collectif. Si les choix de politique publique intègrent de plus en plus l'exigence de prévoyance et de précaution, qu'en est-il de la prise en compte des risques avant de légiférer ? Peut-on considérer que la gestion des risques à l'échelle d'un pays pourrait s'inspirer des principes de l'ERM (*Enterprise Risk Management*) ?

---

## L'ERM : une assurance raisonnable d'atteindre ses objectifs

---

**L**e XX<sup>e</sup> siècle a vu émerger une préoccupation croissante à l'égard du risque et la gestion des risques s'est imposée aux entreprises qui ont vu leurs obligations légales en matière de prévention des risques être régulièrement renforcées. Dans les entreprises cotées, les missions du conseil d'administration ont été élargies à la surveillance des systèmes de gestion des risques et de contrôle interne par l'ordonnance du 8 décembre 2008, transposition de

la huitième directive européenne. Plus généralement, l'évolution réglementaire, l'allongement des délais de prescription et l'évolution des mentalités ont contribué à augmenter le risque pour les entreprises. Organiser la gestion des risques est une nécessité au service de la pérennité de l'entreprise et implique de répartir les responsabilités au sein des instances de gouvernance. La gestion des risques est en effet plus efficace lorsque l'appropriation et la responsabilité des risques sont clairement définies.

En matière de gestion des risques, bien qu'il n'existe pas de référentiel unique, la norme ISO31000 édicte les principes et les lignes directrices du management des risques. En particulier, elle permet d'établir un vocabulaire commun et le risque y est défini comme « l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs ». Mesurer le niveau de risque revient alors à mesurer l'écart – positif ou négatif – entre l'objectif réalisé et l'objectif fixé et à apprécier en amont l'incertitude. Selon la norme ISO31000, l'incertitude est un état, même partiel, de défaut d'information concernant la compréhension ou la connaissance d'un événement, de ses conséquences ou de sa vraisemblance. Encore faut-il en avoir conscience, c'est-à-dire avoir conscience qu'une incertitude existe autour du risque identifié. C'est là que la gestion du risque prend tout son sens.

« Il existe des risques connus/connus. Il y a des choses que nous savons que nous savons. Il existe des inconnus/connus ; c'est-à-dire qu'il y a des choses que nous savons que nous ne savons pas. Mais il y a aussi des inconnus/inconnus ; des choses que nous ne savons pas que nous ne savons pas » selon le discours de Donald Rumsfeld, alors secrétaire d'État américain à la défense, en 2002. Si, à l'époque, la déclaration a fait sourire, elle a eu le mérite de populariser le concept « d'inconnu/inconnu » en lui donnant un nouvel éclairage et un nouveau public. Pour pouvoir gérer les risques, il faut d'abord comprendre ce en quoi ils consistent, sachant qu'ils sont généralement associés à une issue incertaine ou au manque de connaissance sur les événements futurs. Or, la gestion des risques ne peut consister à ne chercher que dans la sphère des connus même pour en améliorer encore

plus leur connaissance. Elle doit aussi fouiller dans la sphère des inconnus en développant une approche prospective et scénarisée.

---

## ERM et politique publique

---

**L**e risque a été introduit dans le débat public dans les années 1980 en tant qu'instrument de gouvernement face au ralentissement économique consécutif aux chocs pétroliers, aux premiers questionnements sur le modèle social et à la prise de conscience de l'impact anthropocène sur l'environnement. Pour ces raisons, la prise en compte du risque dans l'action publique ne peut être appréhendée que de manière élargie dans une approche « avantage recherché » *versus* « risque encouru ». La spécificité de la prise de décision publique fait qu'il est difficile de parvenir à une seule définition du risque tant le nombre de parties prenantes est important et les enjeux contradictoires entre celles-ci. Selon l'étude du Conseil d'État d'avril 2018 <sup>(2)</sup>, les décideurs politiques et la population font montre d'une faible culture et d'une faible pratique du risque. La conception de l'État est construite avec l'objectif primordial du maintien de la sécurité car elle est à la fois la justification originelle de l'État, la source de sa légitimité et le but de sa mission. Cela a amené à penser l'action publique à l'aune de la protection contre les risques majeurs.

L'action publique vise la recherche d'un bien commun ou de l'intérêt général mais toute action publique comporte une part de risque en elle-même pour cet intérêt général. La gestion des risques par l'État devrait alors s'attacher à évaluer les conséquences des options politiques envisageables avec l'ensemble des parties prenantes, en visant à réduire le risque, en communiquant autour des décisions, en veillant à leur bonne mise en œuvre et en évaluant les résultats obtenus.

En légiférant, l'État prend déjà le risque d'échouer : il suffit de se rappeler l'embrasement social à la suite du projet de hausse de la taxe intérieure de consom-

mation sur les produits énergétiques (TICPE) avec le développement du mouvement des gilets jaunes. « Avant de s'engager dans une réforme de la réglementation efficace, il importe de commencer par se demander si les systèmes réglementaires atteignent leurs objectifs » peut-on lire dans un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) [2001]. En raison de l'incertitude à laquelle le secteur public est exposé, une tentative de décrire le risque engendré par un choix de politique publique ne pourrait cependant pas se résumer à une simple distribution de probabilité. Pratiquer la gestion du risque public amène à distinguer le risque de l'incertitude comme le ferait Knight et Keynes car l'incertitude requiert des décideurs une capacité non pas de calcul, mais de jugement, assise sur l'expérience, l'intuition et la clairvoyance.

Le principe de précaution introduit dans la Constitution française a étendu le domaine régalié aux risques, et notamment à ceux liés à la sécurité environnementale, à la sécurité sanitaire et à la protection sociale. Ce principe de précaution a été posé lors du sommet de Rio en 1992 et introduit en droit français par la loi Barnier du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement. Dans cette loi, ce principe juridique est énoncé ainsi : « L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable ». Ce principe a valeur constitutionnelle depuis la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 qui l'a inscrit dans son article 5 en le rendant beaucoup plus incisif que sa formulation dans la loi Barnier : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Le principe de précaution semble être aujourd'hui largement devenu une contrainte politique. Bien que ce principe n'ait jamais été évoqué pour refuser une loi, il a motivé plusieurs décisions judiciaires et l'interprétation qui en est faite, en fait un refuge pour éviter l'action, comme si la défiance à l'égard de la science, de l'innovation technologique ou encore de la technique conditionnait les décisions et les choix de société. À moins que ce ne soit l'expression d'une défiance grandissante envers la puissance publique ou les grandes entreprises. La crise sanitaire de 2020 liée au coronavirus n'a fait qu'amplifier le constat d'une remise en cause du scientifique, mais le sujet n'est pas nouveau.

Lors du colloque de la Fondation Res Publica du 24 janvier 2006 relatif au risque nucléaire et au principe de précaution, Jean-Pierre Chevènement énonçait que « le danger existe dans nos sociétés médiatiques et nos démocraties post-modernes qu'une interprétation maximaliste du principe de précaution freine toute innovation et toute prise de risque en résultant » précisant également que « l'ébranlement de la confiance en la science, c'est-à-dire en l'homme, peut conduire à une profonde régression non seulement culturelle mais aussi technologique et sociale ». Le niveau de certitude et d'incertitude sur un risque donné permet de différencier ce qui relève de la prévention de ce qui relève de la précaution.

Prévention et précaution représentent deux approches de prudence face aux risques, la prévention vise les risques avérés, ceux dont l'existence est démontrée ou suffisamment connue, pour que l'on puisse en estimer – ou du moins tenter d'estimer – la probabilité d'occurrence. Face à un risque dont les conséquences ne sont pas connues, c'est l'action de prendre garde à la menace potentielle qui l'emporte. Un niveau significatif d'incertitude face à un risque trop peu connu conditionne l'adoption de mesures de précaution qui devraient cependant être proportionnées sans attendre de connaître parfaitement le risque. L'objectif du politique ne devrait donc pas entraîner l'inaction, mais permettre l'action tout en menant, en parallèle, les études nécessaires pour parfaire la connaissance

du risque ; et c'est sur la science et les scientifiques que celle-ci devrait reposer. L'OCDE recommande aux autorités gouvernementales de procéder à une évaluation publique quinquennale du risque et de la vulnérabilité face aux risques, pour permettre de les cartographier et d'accroître la communication vers le public. Le prépositionnement des capacités et des responsabilités est indispensable pour assurer l'efficacité de la réaction lors de la survenance de l'événement. Le niveau local est considéré comme un échelon fondamental pour la promotion de l'adoption de mesures de protection appropriées. Les initiatives gouvernementales pouvant constituer un obstacle, elles devraient être conçues de manière à éviter l'éviction des initiatives individuelles et toute forme d'aléa moral. De même, la prise de décision politique par trop menée sous l'angle d'une idéologie politique omet l'impact qu'elle aura sur les agents économiques et peut témoigner d'une insuffisante préparation.

---

## La culture des risques : préalable à toute politique publique de gestion des risques

---

**L**a gestion des risques promeut une vision holistique de l'ensemble des risques dans une approche structurée et la diffusion de la culture des risques est une condition nécessaire à l'efficacité de cette gestion. Au sein d'une entreprise, chaque collaborateur, à son niveau, doit savoir pourquoi et comment agir pour l'anticiper et réagir en cas de réalisation : la préparation est un préalable crucial. Pourquoi n'en serait-il pas de même à l'échelle d'un pays, s'agissant des citoyens, des entreprises, des administrations ou autres collectivités ? Éduquer au risque et mettre en œuvre une saine culture du risque : ces principes ne devraient-ils pas être inscrits dans les priorités gouvernementales ?

La culture du risque n'est pas une culture de la peur mais, au contraire, c'est un entraînement à la

lucidité et à l'humilité. Être lucide peut conduire à se confronter à des scénarios, même des situations acquises, extrêmement inconfortables. Seul le fait de reconnaître qu'ils pourraient nous dépasser devrait motiver la recherche de la solution et la préparation. Par ailleurs, rester lucide exige de toujours se poser des questions, de douter, de recommencer en quittant ses certitudes en toute humilité.

La culture du risque est une culture du partage et une culture d'objectivisation entre scientifiques et entre disciplines pour mailler le plus étroitement possible le champ des possibles. Résoudre les crises climatiques, économiques, sociales, sanitaires, politiques qui se profilent au-delà de celle que nous sommes en train de traverser ne peut se faire qu'au prix d'une nouvelle acculturation des citoyens et des entreprises au risque et cela revient à ne pas leur laisser croire que la solution ultime vient d'en haut. Il faut alors ouvrir des portes depuis longtemps fermées :

- organiser le dialogue entre les parties prenantes de tous horizons ;
- ne plus encourager la compétition dans les domaines scientifiques, mais la coopération ;
- démocratiser la connaissance et accélérer la transmission pour développer les capacités de discernement ;
- former citoyens, entreprises et administrations, chacun à leur échelon et dans le cadre qui est le leur, pour qu'ils puissent agir avec un niveau de conscience optimal.

La culture du risque est enfin une culture de la responsabilité. Toute personne physique ou morale, tout État, peut être l'auteur ou le vecteur d'un risque. Le nier ou le dissimuler accroît le risque ou sa potentialité de survenue.

En avoir conscience et l'assumer conduit au contraire à mettre en œuvre, autant que possible, ce qui permettra d'en minimiser les effets, car prétendre éradiquer le risque serait un autre de ces défauts d'humilité.

Toutes les activités humaines comportent des risques et sont génératrices de risques mais le problème n'est pas le risque en lui-même, mais la manière de l'appréhender avec pertinence. En sensibilisant au risque et à la prise de risque, la culture du risque maintient le processus décisionnel dans une certaine rationalité. Or responsabilité et rationalité sont les piliers du courage qui préside aux décisions difficiles, dans des temps ou des environnements complexes.

## Une meilleure approche collective du risque pour un nouveau pacte social

**A** l'heure où des discussions se sont engagées en vue de la création d'un régime de catastrophe sanitaire, nous devons plaider collectivement pour une diffusion massive de cette culture du risque. Elle ne doit plus être perçue comme le pré carré de quelques experts, mais devenir un bien commun. La survenance d'une catastrophe est généralement un des facteurs contribuant à un changement culturel qui nous permettrait collectivement de mieux affronter et donc de mieux surmonter les prochaines crises. Mais nous savons aussi que la simple pérennisation de la mémoire des événements passés ne suffit pas, à elle seule, à faire prendre conscience de l'exposition à un risque. Il est nécessaire de susciter une prise de conscience collective d'une exposition à un risque et d'intégrer les automatismes et modèles comportementaux facilitant l'action au moment de la crise, mais aussi la capacité de rebond – la résilience – durant la phase de sortie de crise. Le rôle de l'éducation est en la matière crucial, tout comme l'est celui des réglementations. Mais par excès de contrôle ou de coercition, les réglementations ont une fâcheuse tendance à déresponsabiliser. Nous avons encore, en France, un terrain en jachère qui ne demande qu'à être cultivé, mais pour lequel il y a une certaine urgence à le faire et dans tous les cas à ne pas laisser perdurer l'idée que l'État serait la solution à tous les maux.

### Notes

1. *Ulrick Beck*, La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, Flammarion, coll. « Champs essais », 2008 (version initiale en allemand, 1986).
2. *Conseil d'État*, « La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse », étude adoptée par l'assemblée générale plénière, 26 avril 2018.

### Bibliographie

- Association des professionnels de la réassurance en France (Apref), « Risques émergents France », juin 2019. [www.apref.org](http://www.apref.org)
- Association des professionnels de la réassurance en France (Apref), « Cartographie des risques. Risk management France », conférence Apref du 17 avril 2018. [www.apref.org](http://www.apref.org)
- Commission européenne, « Communication sur le principe de précaution », février 2000.
- DECOOL J.-P. (sénateur du Nord, Les indépendants), question écrite n° 04143, publiée dans le *Journal Officiel*, 29 mars 2018, p. 1449.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Mobiliser l'innovation pour affermir la croissance et relever les défis planétaires et sociaux. Principales constatations », rapport aux ministres sur la stratégie de l'OCDE pour l'innovation, mai 2010.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Réduire le risque d'échec des politiques publiques : les défis liés au respect de la réglementation », 2001.
- PICK J., « L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde », *La Documentation française*, 1994.
- Organisation de la réponse de la Sécurité civile (Orsec) - Plan particulier d'intervention (PPI), « Face aux risques technologiques : soyez acteur de votre sécurité », 2008.



# PETIT COURS DE BIOPOLITIQUE THÉORIQUE (MICHEL FOUCAULT) ET APPLIQUÉE (COVID-19)

*François Ewald*

*Délégué général, Comité Médicis*

*Laurence Barry*

*Membre cotitulaire de la chaire Pari (1)*

*Dans les années 1970, Michel Foucault invente le concept de biopolitique pour décrire la transformation moderne (et statistique) de l'exercice du pouvoir. Ce concept a souvent été avancé au sujet de la crise du Covid-19. À l'initiative de Florence Picard, l'Institut des actuaires organisait le 6 mai 2020 une visioconférence pour repenser avec Foucault nos outils de gouvernement de l'épidémie. François Ewald, interrogé par Laurence Barry, poursuit ici cette réflexion (2).*

**Laurence Barry :** Les notions de biopolitique et de biopouvoir ont une extraordinaire postérité au vu de leur brève mais fulgurante description dans les travaux de Foucault. Aujourd'hui encore, pendant l'épidémie de Covid-19, ces notions sont fréquemment évoquées (un peu à tort et à travers). Elles occupent une position charnière entre *Surveiller et punir*<sup>(3)</sup>, paru en 1975, et les fameux cours au Collège de France en 1979 sur le néolibéralisme<sup>(4)</sup>. Foucault dit alors que le pouvoir souverain, avec son droit de vie et surtout de mort sur ses sujets, se transforme à l'ère moderne en biopouvoir. Marquant l'entrée de la vie dans le politique, il combine un pouvoir disciplinaire sur les corps à un gouvernement des populations dans leur globalité. Son objectif est l'intensification de la vie, de la santé ou de la productivité perçues et mesurées par des indicateurs statistiques tels que le taux de natalité ou l'espérance

de vie. Mais c'est dans *Surveiller et punir* que Foucault décrit la gestion panoptique de la peste à la fin de l'âge classique, qui rappelle à s'y méprendre le confinement auquel on a assisté. Pensez-vous pour autant que nous soyons retombés, en plein cœur du néolibéralisme ambiant, dans une époque disciplinaire ?

**François Ewald :** Peut-être faut-il, tout d'abord, distinguer aspects stratégiques et tactiques. Le biopouvoir, qui désigne un art de gouverner, peut utiliser, comme instrument tactique, par exemple en cas d'épidémie, une technique qui paraît contraire à sa logique. Par ailleurs, comme vous le dites bien, Michel Foucault a toujours dit que la biopolitique (ou le biopouvoir), qui est un pouvoir à la liberté et à la responsabilité de ceux sur qui il s'exerce, avait deux pieds, d'une part le contrôle, la gestion des populations dans un but à la

fois de maximisation des forces et de sécurité, et de l'autre la discipline, qui, elle, vise les individus et leurs compétences autant morales que professionnelles, qui précisément rend possible, assure, garantit la première finalité. Pour pouvoir s'appuyer sur leur liberté, le biopouvoir requiert des individus disciplinés.

La question est bien plutôt de savoir si la gestion de l'épidémie de Covid-19 relève de cette biopolitique qu'a décrite Michel Foucault et dont le libéralisme, sous toutes ses formes, depuis sa naissance au XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'au néolibéralisme contemporain est la mise en œuvre éminente. La notion de croissance est typiquement biopolitique. Évidemment, on est confronté au fait que, pour simplifier, la manière dont l'épidémie est gérée entre pays occidentaux et pays d'Asie n'est pas du tout la même. Dans un cas, elle est traitée, en fonction d'une thèse parfaitement biopolitique, selon laquelle, pour se débarrasser de l'épidémie, il faut « atteindre l'immunité collective » – contamination de 60 à 70 % de la population –, et qui conduit à laisser proliférer le virus dans la limite des capacités hospitalières – « aplanir la courbe ». Dans l'autre, on dit que la tâche du gouvernement est de tout faire pour empêcher le virus d'entrer sur le territoire, de coloniser la population, de s'installer, et cela d'autant plus qu'on a les moyens de le prendre de vitesse. C'est la tactique sud-coréenne : tester/identifier, tracer, isoler, soigner.

Dans les deux cas, on aboutit à des pratiques de confinement, mais ce ne sont pas les mêmes. Dans le premier, on est contraint à un confinement de masse, concernant la population de tout un pays, assignée à résidence sauf exception, qui engendre des catastrophes économiques et sociales tout à fait contraires aux objectifs d'une biopolitique, dans l'autre on pratique un confinement ciblé, individualisé, singularisé, grâce à l'usage des dispositifs numériques, et dont la finalité est précisément de ne pas avoir à procéder à des confinements globaux.

La différence entre les deux est à la fois de stratégie et de moyens. Il est singulier que certains pays aient pu faire de la thèse de l'immunité collective un principe

de gouvernement. Cela dénote un étrange rapport entre savoir et pouvoir : qu'il soit exact qu'une épidémie s'éteint quand on a atteint le stade de l'immunité collective ne veut pas dire qu'elle soit désirable, ni qu'il faille en faire un principe de gouvernement, ce qui conduit en quelque sorte à « laisser faire, laisser passer le virus », sinon à encourager l'épidémie. Ce qui aboutit à l'idée du sacrifice nécessaire d'une partie de la population (les personnes « vulnérables ») (5). Pour protéger la population la plus jeune, la plus dynamique, la plus active, il faudrait faire l'impasse sur l'autre partie à laquelle on ne garantirait plus d'être protégée contre le virus, mais seulement d'être soignée. Cette stratégie s'est montrée politiquement intenable : car, comme on l'a vu, les mêmes gouvernements qui l'ont adoptée ont dû brusquement faire volte-face quand un institut de prévision anglais a annoncé le nombre de morts qu'il faudrait accepter : 300 000 pour la France, si je ne me trompe. Mais comme on avait plus ou moins laissé filer l'épidémie, il a fallu en passer par le confinement généralisé.

Vous savez que, dans le chapitre que vous évoquez de « *Il faut défendre la société* » (6), Michel Foucault observe que c'est à l'époque de la biopolitique qu'on aura assisté aux plus grands massacres de masse que ce soit – il cite en particulier l'Allemagne nazie –, le motif étant la protection d'une certaine population élue, d'une « race » qui serait menacée par la présence des autres. On sacrifie une partie de la population pour le salut de l'autre. Raisonnablement que l'on retrouve dans le cas du Covid-19, plus du tout sous la forme raciste bien sûr, mais en fonction d'une segmentation par le risque, risque d'être contaminé, risque d'être gravement malade, utilité sociale, qui aboutit vite à une distinction entre jeunes et vieux. Une bonne gestion de risques – notion parfaitement biopolitique – conduirait à distinguer au sein de la population ceux qu'il faudrait libérer de ceux qu'il faudrait confiner. Heureusement nos gouvernements ont, jusqu'à présent, refusé cette voie, qui, pourtant, reste bien sous-jacente. Cette logique des sacrifices nécessaires se retrouve aussi dans une opposition tout à fait factice entre l'économique et le sanitaire. À l'âge biopolitique, les deux vont de pair : pour avoir une politique économique

résiliente, il faut avoir des politiques sanitaires en mesure de prévenir les épidémies.

**Laurence Barry :** Il se passe quelque chose d'intéressant avec l'épidémie ; c'est en effet en travaillant sur les registres de la peste que Graunt au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle met en évidence l'existence d'une régularité collective insaisissable au niveau individuel. C'est donc grâce aux épidémies que prend forme ce nouvel objet de savoir, la population, qui sera au cœur des techniques assurantielles qui se développent un siècle plus tard. Au cœur de ces mécanismes, la mise en commun de l'aléa transforme l'incertain en risque, mesurable et partageable. La loi des grands nombres et le passage à la moyenne permet de couvrir la population en gommant les particularités individuelles. Vous avez montré dans vos travaux <sup>(7)</sup> que cela s'est accompagné d'un transfert de responsabilité, notamment pour les accidents du travail. On ne cherche plus à imputer la faute à un individu qui en porterait les conséquences, mais à prendre en charge l'accident devenu mal de société. Or l'épidémie, elle, ne nous permet pas de faire abstraction du cas individuel ; elle nous oblige à repenser la responsabilité de chacun, sans transfert possible. Comment penser les relations du tout à ses parties à l'aune de la contagion ?

**François Ewald :** Votre question m'évoque certains propos très idéologiques qu'on a entendus en France au début de l'épidémie pour justifier l'absence de contrôle aux frontières : « Le virus ne connaît pas les frontières », comme s'il pouvait exister en dehors de ceux qu'il contamine et qui lui permettent de vivre et de proliférer. Vous avez raison, comme le virus n'existe pas en dehors de l'hôte qu'il parasite, nous sommes tous individuellement responsables de l'épidémie, dans la mesure où chacun de nous a le pouvoir de briser les « chaînes de contamination », en appliquant les mesures barrières – de fait en s'isolant. De ce point de vue, chacun est responsable pour le tout, selon un principe qui rappelle la responsabilité exacerbée de l'existentialisme sartrien. Mais, comme on peut le constater, cette vision, morale, n'est pas très efficace : d'abord parce qu'on ne s'entend pas nécessairement sur les mesures barrières (port du masque), ensuite

parce qu'elles impliquent une rigoureuse discipline, des contraintes et de profonds changements dans les modes de vie, certains diront la suspension, la mise entre parenthèses de valeurs supérieures sans lesquelles la vie ne mériterait pas d'être vécue. On entre alors dans des débats éthiques indécidables, particulièrement dangereux s'il faut combattre une épidémie, et qui risquent de conduire à la plus grande dispersion des choix individuels. On ne peut pas combattre une épidémie sans une vision disons holistique, qui gère la situation du point de vue du tout, de la population. D'ailleurs chacun attend de l'autorité qu'il lui indique les comportements qu'il doit adopter. C'est ainsi que le confinement – je parle de la France – a été, paradoxalement, très bien accepté. C'est la fonction première du gouvernement : faire que, dans une telle situation, tout ne parte pas dans tous les sens, éviter la dispersion, l'anomie, la débandade, la panique et faire que la population existe comme un tout coordonné qui seul permettra la protection de chacun. Le combat contre l'épidémie appelle une biopolitique qui coordonne les deux dimensions : disciplinaire, qui vise les individus et leurs comportements, et populationnelle, qui, elle, porte sur le tout.

Il n'est donc pas contingent que les techniques biopolitiques soient nées dans un contexte épidémique. Et c'est dans le sillage de la découverte pastoriennne de la contagion qu'a été construit le modèle biopolitique qui a dominé en France de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours et dont la notion clé est celle de solidarité, une notion qui a repris une certaine actualité, une certaine vigueur dans le cadre de la gestion du Covid-19. La contagion est une relation. Elle désigne le fait que, sans le savoir, je peux porter le germe qui, non seulement va me faire du mal, mais porte le mal d'autrui, sans que j'aie l'intention de lui nuire. Elle révèle un rapport social où je me découvre comme un risque non seulement pour moi-même mais pour autrui, et réciproquement. Elle est l'expression même de notre dépendance mutuelle. Nous sommes tous des risques les uns pour les autres : nous sommes des « risques mutuels » de telle sorte que ma propre protection m'intéresse à la conduite des autres. La protection de chacun dépend de la réciprocité des

protections – pour me protéger, je dois protéger l'autre –, ce pour quoi elle oblige à dépasser le point de vue de l'individu, et passe par des obligations, prises au nom de la mutualité, et qui excèdent la seule règle du « ne pas nuire à autrui ». La contagion nous révèle le fait de la solidarité, mon existence dépend du comportement de celle des autres, et notre intérêt bien entendu conduit à la mutualité et à la réciprocité : en me protégeant, je te protège et réciproquement. La biopolitique solidariste transforme le fait de la contagion de menace de guerre universelle – « L'enfer c'est les autres <sup>(8)</sup> » – en un principe de coopération – « On ne peut pas se sauver seuls <sup>(9)</sup> ».

Le solidarisme est un anti-individualisme. C'est à la fois un principe de coopération, qui suppose fondamentalement que les individus se reconnaissent mutuellement comme des semblables, embarqués sur le même bateau. Ce fut le principe de constitution des premières mutuelles d'assurance, construites sur des bases locales, territoriales ou professionnelles. Au niveau d'un État, ces politiques sont possibles si tous ses membres se reconnaissent interdépendants, participant à une même aventure, en partageant le sort – autant d'ingrédients qui caractérisent la nation. Une biopolitique appliquée est naturellement nationale. Elle ne peut s'exercer que dans un espace délimité. La biopolitique solidariste sera un facteur de renforcement de la France comme nation à travers le développement progressif des institutions de l'État providence. Terminons en disant que, si l'on ne veut pas s'isoler définitivement, la meilleure protection contre l'épidémie consiste à ce que chacun respecte les règles de la solidarité, ce qui suppose un gouvernement coordinateur et mobilisateur, fixant des directives claires. Et, dans le même temps, la gestion d'une épidémie peut être saisie comme un facteur de renforcement de la cohésion nationale. C'est ce que l'on peut observer dans les pays d'Asie du Sud-Est.

**Laurence Barry** : On a aussi beaucoup évoqué Foucault ces derniers temps à propos des applications de traçage : pour certains, elles marqueraient un renouvellement du regard panoptique et la confiscation de notre liberté que ce suivi impliquerait. D'autres,

au contraire, y voient une forme de civisme puisque la cession de ces informations pourrait contribuer à stopper la propagation de la maladie. Dans quelle mesure ces applications incarnent-elles une nouvelle forme de gouvernementalité, et dans quelle mesure faut-il craindre l'installation à travers elles d'un « capitalisme de surveillance » <sup>(10)</sup> ?

**François Ewald** : Prenons les choses concrètement. C'est avec de tels raisonnements, invoquant la défense des libertés, que l'on a réussi, en France, à créer une application – « Stopcovid » – qu'on a chargée de tant de contraintes qu'elle se révèle un fiasco complet. On s'est ainsi privé d'une arme essentielle pour combattre le redémarrage de l'épidémie, avec, aujourd'hui, des menaces de reconfinements collectifs à l'horizon. Faut-il parler de victoires de la liberté ? On ne peut qu'être frappé de l'importance prise par la politisation et l'idéologisation des débats. On a vu le Conseil d'État censurer l'arrêté d'un maire qui voulait généraliser le port du masque dans sa commune au titre, en particulier, que cette mesure porterait atteinte à la liberté de circuler, sans qu'on comprenne bien en quoi le port du masque empêche de vaquer à ses occupations. De fait l'épidémie n'a pas suspendu les batailles idéologiques qui traversent nos sociétés, dont certaines, à gauche comme à droite, se mènent au nom des libertés menacées par un pouvoir orwellien et mobilisent des thèmes foucauldien (tout en le dénonçant par ailleurs). Mais n'est-ce pas un peu des postures qui n'aident guère à faire corps dans la lutte contre l'épidémie ?

Je ne suis pas sûr que ces références foucauliennes à la peste ou au panoptique soient bien pertinentes pour décrire ce qu'on observe, du moins en France. D'abord, le confinement n'a pas été géré avec la sévérité des rituels de la peste décrits par Michel Foucault. Et plus généralement, je ne vois pas, dans la gestion par le gouvernement de cette épidémie, tant la mise en œuvre d'un sur-pouvoir que d'un « sous-pouvoir », d'un pouvoir minimal. Le pouvoir ne se sert pas de l'épidémie pour se manifester dans l'excès de sa puissance, mais, bien au contraire, cherche à utiliser au minimum l'instrument de la contrainte, au risque de

se retrouver à nouveau submergé. C'est cela qui me semble caractériser la gouvernementalité de cette épidémie : non pas le sur-pouvoir (qui avait encore marqué la gestion de l'épidémie de H1N1 – avec, d'ailleurs, très peu de succès), mais le pouvoir minimal, frugal. Pratiquement, depuis le déconfinement, pas d'autre message gouvernemental qu'un appel à la « responsabilité citoyenne » ou au « bon sens » de chacun, et, surtout, au niveau de l'État une sorte d'interdit d'interdire, le refus de formuler des obligations, tâche que l'on renvoie aux préfets et aux maires. C'est très déstabilisant, encourage la dispersion des conduites et ne permet guère de contenir l'épidémie. Peut-être faut-il voir là une rupture avec le modèle solidariste, qui, lui, justifiait des obligations et des contraintes au-delà de la responsabilité individuelle et appelait la présence d'un État central directif, coordinateur et mobilisateur. Peut-être est-ce en phase avec une stratégie vis-à-vis du virus, qui consiste moins à le bloquer et à le maintenir à distance du territoire, qu'à le laisser proliférer à un certain étiage où le système de santé reste en mesure d'accueillir les malades. Dans un texte superbe qu'il consacre à l'histoire de la notion de gouvernement, *Omnes et singulatim*<sup>(11)</sup>, Michel Foucault fait cette remarque que l'État providence est la forme moderne du pastorat, cette forme de gouvernement où le pasteur a la charge du troupeau tout entier, jusqu'à la dernière de ses brebis. On peut se demander si cette vision n'est pas en train d'être abandonnée dans la mesure où l'on cherche moins à protéger toute la population contre le virus, que d'en protéger les victimes dans la limite des moyens disponibles – et alors que l'on sait qu'il n'y a pas de traitement. Bien sûr, il faut prendre en compte les moyens considérables mobilisés pour sauver l'économie et prévenir les conséquences sociales de l'épidémie.

J'ai peur que ces dénonciations du pouvoir, ces défenses de la liberté ne soient l'expression d'un individualisme exacerbé, d'une résistance non pas tant au pouvoir qu'aux exigences de la solidarité. Il n'y a plus de perception d'un intérêt collectif, chacun décide ce qu'il veut, ce qu'il souhaite au mépris de l'intérêt collectif, et le gouvernement ne sait trop comment affronter ces formes d'individualisme et de communautarisme

désocialisés. C'est ce qui – peut-être – fait la grande différence avec la Corée du Sud : les Coréens font nation, quand nous n'en sommes plus capables.

## Notes

1. *Pari : Programme de recherche sur l'appréhension des risques et des incertitudes.*

2. *Entretien réalisé au début du mois d'août 2020.*

3. *Michel Foucault, Surveiller et punir, Gallimard, Paris, 1975.*

4. *Michel Foucault, La naissance de la biopolitique. Cours au collège de France, 1978-1979, EHESS/Gallimard/Seuil, Paris, 2004 ; voir aussi Michel Foucault, Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978, EHESS/Gallimard/Seuil, Paris, 2004 ; et Michel Foucault, Histoire de la sexualité, tome I La volonté de savoir, Gallimard, Paris, 1976.*

5. On a même vu, aux États-Unis, lors d'un meeting public un vieux sénateur proposer le sacrifice de sa vie pour la survie des plus jeunes.

6. *Michel Foucault, « Il faut défendre la société ». Cours au Collège de France, 1975-1976, EHESS/Gallimard/Seuil, Paris, 1997.*

7. *Voir notamment François Ewald, L'état providence, Grasset, Paris, 1986.*

8. *Jean-Paul Sartre, Huis clos, Gallimard, Paris, 1947.*

9. *Ibid.*

10. *Shoshana Zuboff, The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power, Profile Books, Londres, 2019.*

11. *Michel Foucault, « Omnes et singulatim : Vers une critique de la raison politique », in Dits et écrits II, Quarto, Paris, 2001, pp. 953-980.*



# 4.

# Études et débats

---

■ André Renaudin

*La dépendance, le risque démographique du XXI<sup>e</sup> siècle*

■ Arthur Charpentier et Laurence Barry

*Concilier risques collectifs et décisions individuelles*

■ André Masson

*Nos sociétés du vieillissement entre guerre et paix*

■ Arnaud Chneiweiss

*Médiation de l'assurance : au cœur de la relation client*

■ André Babeau

*En matière d'épargne, d'indispensables précautions*

■ Jean Vincensini

*Mutualisation de moyens et TVA : les nouvelles règles*

*Actualité de la Fondation du risque*

■ Marie Brière

*Les robots-conseillers améliorent-ils les décisions des investisseurs individuels ?*

## Livres

Emmanuel Saez et Gabriel Zucman

*Le triomphe de l'injustice* par Daniel Zajdenweber

Anton Brender

*Capitalisme et progrès social* par Carlos Pardo





# LA DÉPENDANCE, LE RISQUE DÉMOGRAPHIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE

*André Renaudin*

*Directeur général, AG2R La Mondiale*

*Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, l'effort en faveur de la reconstruction se doubla d'un élan volontariste vers l'établissement d'un système intégral de protection sociale. Trois quarts de siècle plus tard, nous ne pouvons que constater à quel point les efforts conjugués de la solidarité nationale et des solidarités intermédiaires ont été porteurs de réussites pour couvrir les grands risques liés à l'existence, incarnés par les branches maladie, accidents du travail-maladies professionnelles et retraite. En soixante ans, grâce aux progrès sanitaires et sociaux et à l'amélioration globale des conditions de vie, l'espérance de vie a augmenté de près de 17 années, atteignant 79,8 ans chez les hommes et 85,7 ans chez les femmes (1). Revers de la médaille, ces progrès en matière de santé ont entraîné une multiplication des individus sujets aux pathologies liées à l'âge et aux maladies neurodégénératives, donnant du même coup une ampleur nouvelle à un risque rarement mentionné mais ayant toujours existé, le risque de dépendance lié au grand âge.*

---

## Un défi d'avenir qui n'est pas nouveau

---

**L**a dépendance se définit comme l'état d'un individu qui a besoin de l'aide d'une tierce personne pour l'accomplissement des actes de la vie quotidienne, ou qui nécessite une surveillance et des soins réguliers. Cet état de dépendance peut correspondre à une perte d'autonomie aussi bien physique que mentale. Elle se distingue du handicap par la référence à l'âge de la personne concernée. Le sujet de la dépendance est sur le devant de la scène depuis le début des années 2000. Malgré sa création en 2002, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ne couvre pas l'ensemble des charges auxquelles

peuvent être exposées les personnes dépendantes et leur famille. En outre, compte tenu de l'évolution démographique, son coût sera amené à croître fortement jusqu'au milieu du siècle. L'instauration d'un cinquième risque couvert par la Sécurité sociale annoncée fin 2007 par le président Nicolas Sarkozy, donna lieu en 2010 à une consultation nationale sur le financement de la dépendance, laquelle conclut en juin 2011 qu'une réforme des modes de financement existants suffirait pour faire face à l'augmentation du nombre de personnes dépendantes d'ici à 2060.

En 2013, la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) répondit aux inquiétudes quant à la charge que ferait peser le financement de la dépendance sur les actifs en créant une nouvelle taxe sur les pensions : la contribution additionnelle de solidarité pour

l'autonomie (Casa), qui étendit de fait la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), instituée après la canicule de 2003, aux pensions de retraite et d'invalidité et aux préretraites. La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement souleva la question des proches aidants et reconnu, entre autres, leur « droit au répit ». Elle repoussa cependant l'inévitable changement du système de financement de la dépendance et réforma l'APA, afin principalement de simplifier son attribution et de financer de nouvelles aides.

Le défi de la dépendance était encore loin d'être résolu lorsque se tint la « concertation grand âge et autonomie » en 2019. Le rapport Libault, remis en mars de la même année, proposa de modifier le système en profondeur et de passer d'une logique de « gestion de la dépendance » à celle d'un « soutien à l'autonomie ». Le rapport El Khomri le compléta en insistant sur la nécessité de revaloriser les métiers du grand âge : la dépendance est un défi pour les finances et le système de protection sociale, mais aussi pour l'organisation de l'économie nationale et de la formation.

L'épidémie de Covid-19 a encore exacerbé la nécessité d'améliorer, en France, la prise en charge de la dépendance. Dominique Libault a ainsi déclaré que « la crise sanitaire montre qu'on ne peut plus attendre. Une loi "grand âge" s'impose du fait de la nécessité de revaloriser les rémunérations et les carrières des soignants, de la nécessité de lutter contre l'isolement social, d'inventer de nouvelles formes d'hébergement et d'établissements, de décloisonner les Ehpad (2), les structures d'aide à domicile et les hôpitaux (3) ».

La dépendance est un défi majeur, destiné à devenir de plus en plus critique. En effet, la population des plus de 60 ans, qui était de 5 millions en 1980 et qui a atteint 16 millions en 2018, s'élèvera à 25 millions en 2060. Sur la même période, les personnes de plus de 85 ans passeront de 1,5 à près de 5 millions. Le coût annuel de prise en charge des personnes en perte d'autonomie atteint aujourd'hui 30 milliards d'euros, soit 1,4 point de PIB. En 2060, il devrait doubler,

à 2,78 points de PIB (4). Le financement du secteur du grand âge aura besoin de 6,2 milliards d'euros supplémentaires dès 2024, et de 9,2 milliards dès 2030 (5).

Face au défi sanitaire, social et financier que représente la dépendance, Jean Castex, Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale du 15 juillet 2020, a déclaré que « la création du cinquième risque de la Sécurité sociale pour la prise en charge de la dépendance liée au grand âge constituera une avancée historique. Je souhaite que les travaux engagés puissent se poursuivre selon des modalités arrêtées en lien avec les partenaires sociaux. Cette avancée, si souvent annoncée, si longtemps attendue, devra aboutir avant la fin du quinquennat ». Le gouvernement d'Édouard Philippe avait fait adopter en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat deux projets de loi sur la dette sociale et la dépendance qui préfiguraient la création d'une cinquième branche. Ces textes prévoient de réorienter, à partir de 2024, une partie des recettes de la contribution sociale généralisée (0,15 point, soit 2,3 milliards d'euros), depuis la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Il resterait cependant à trouver 4 milliards d'euros, si l'on se fie à l'estimation des besoins en 2024 présentée par le rapport Libault. Si la dépendance est un risque avéré, les modalités de sa couverture restent à définir, et ses solutions pratiques doivent encore être définies et coordonnées. Aujourd'hui, une grande partie des dépenses de la dépendance sont prises en charge par l'assurance maladie dans le cadre de la couverture de soins. Parmi les autres intervenants figurent la CNSA et les départements, qui ont la responsabilité de l'attribution de l'APA. La réforme en cours devra fixer le rôle de ces différents acteurs ainsi que celui dévolu aux organismes complémentaires. Ces derniers ont prouvé leur capacité à améliorer le niveau de couverture des assurés pour les autres risques.

La réforme devra donc structurer ce nouveau système de protection sociale en définissant les modalités précises de financement. Quelle sera la charge supportée par la solidarité nationale ou les ménages

concernés, celle par les actifs et celle supportée par les retraités ? Elle devra également comporter un volet en faveur des aidants. Sa réussite consistera à éviter l'écueil de la création d'une branche en silo, et à favoriser l'instauration d'une plateforme ouverte permettant à tous les acteurs de la dépendance de s'associer pour offrir la meilleure prise en charge possible des personnes dépendantes.

image synthétique de l'état du traitement de la dépendance par notre système de protection sociale ? Posons le problème graphiquement. À partir de la retraite, le parcours de vie des individus dépendra de deux grands facteurs : bien sûr, le niveau de dépendance d'une part, le niveau de patrimoine d'autre part. Si l'on omet la dégressivité de l'APA avec le revenu – qui reste malgré tout disponible quel que soit le niveau de richesse –, ce dernier n'a pas encore d'influence déterminante sur la structure du financement ; nous verrons néanmoins que cette question devra être posée.

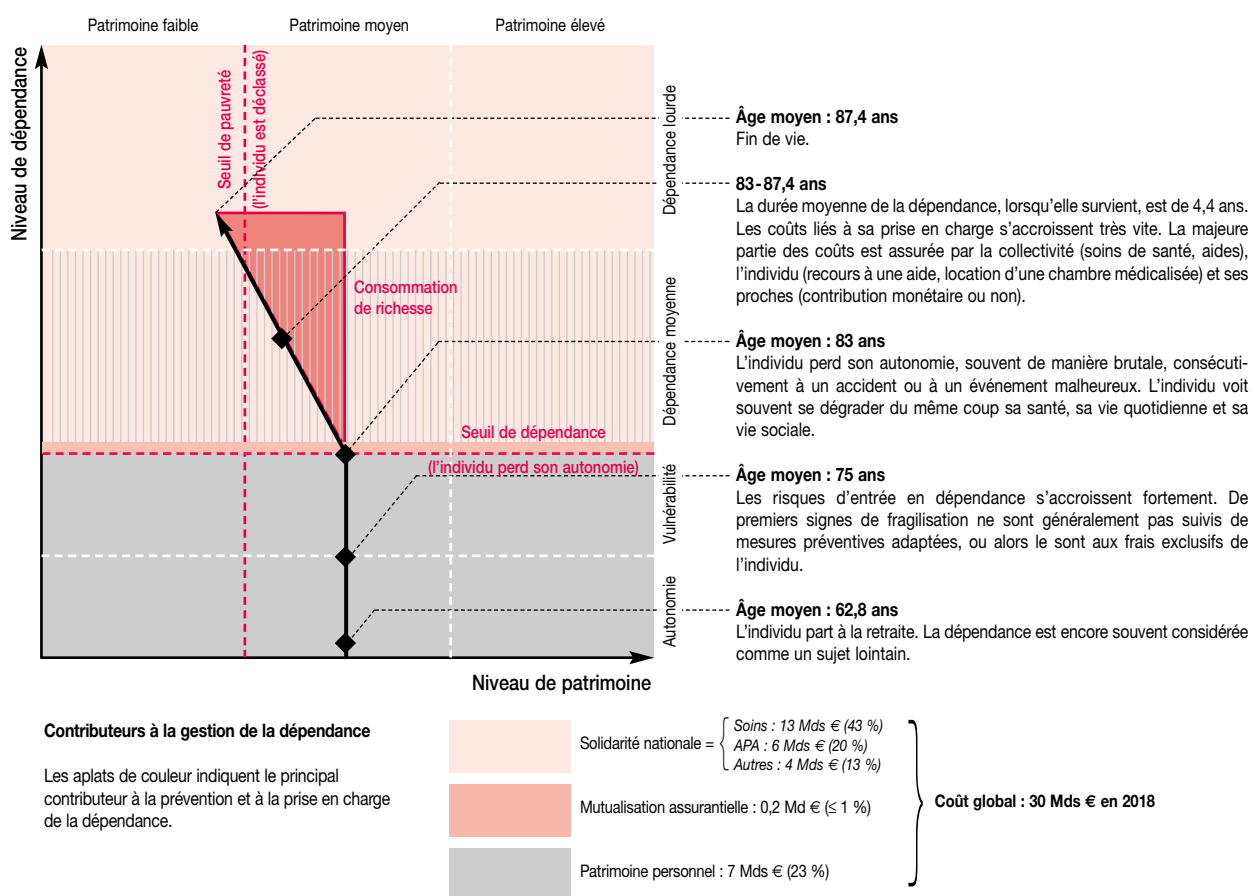
## Les pistes pour résoudre le problème de la dépendance

### ■ Objectiver le problème, croiser les regards

Comment donner, au milieu de l'entrelacs d'aides, de réformes, d'initiatives et de situations diverses, une

Le parcours de vie que devra prévenir notre système de protection sociale est trop bien connu (6) : après une période d'insouciance relative au moment du départ à la retraite, les premiers signes de vulnérabilité ne donnent pas lieu à des mesures préventives adaptées. Un accident, un événement malheureux plongeant brutalement l'individu dans un état de dépendance

Figure 1 - La dépendance aujourd'hui : entre accidents de parcours et sollicitation excessive de la solidarité nationale



Source : AG2R La Mondiale.

qui dégrade son bien-être sous tous les angles : pratique, sanitaire, social. La durée de dépendance est relativement courte (4,4 ans en moyenne), mais à mesure que celle-ci progresse, les coûts qu'elle engendre s'accroissent rapidement (voir figure 1 p. 113).

Le problème auquel il nous est donné de suggérer des pistes de résolution est double : il s'agit de définir un système de financement juste, qui sollicite la solidarité nationale par justice plutôt que par défaut. Mais parce que le problème du financement est indissociable de celui des solutions pratiques, il s'agit aussi d'identifier et de coordonner les dispositifs qui permettront un parcours de vie marqué par la continuité et le bien-vieillir plutôt que par la crainte et l'aggravation.

Parce que les réponses adéquates au défi de la dépendance n'émergeront que par le dialogue d'acteurs experts, engagés sur le terrain et au plus près des retraités, AG2R La Mondiale a fait le choix de leur donner la parole. Vivianne Chabbert est directrice générale de la Mutuelle du bien-vivre (MBV), qui gère des Ehpad et propose des solutions d'accompagnement du bien-vieillir. Les Ehpad s'adressent à des retraités moyennement ou fortement dépendants, c'est-à-dire ceux appartenant aux groupes iso-ressources (GIR) de niveaux 4 à 1. Philippe Crevel est économiste et directeur du Cercle de l'épargne. Frédéric Walther, enfin, est directeur général délégué de Domitys, dont les près de 120 résidences seniors accueillent environ 12 000 résidents parfaitement autonomes ou faiblement dépendants partout en France, mais aussi en Europe.

## ■ La nature du financement : un étagement politiquement nécessaire

La question du financement de la dépendance ne peut faire l'économie d'un constat sans appel : au vu de l'état actuel des finances publiques – encore aggravé par l'épidémie de Covid-19, avec un déficit et une dette publique estimés respectivement à 11 % et 120 % du PIB pour l'année 2020 <sup>(7)</sup> –, il paraît peu probable que la solidarité nationale continue d'assurer la quasi-totalité des dépenses. Même sans prendre en

compte le contexte exceptionnel de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, la réalité des coûts liés à la dépendance pourrait croître beaucoup plus rapidement qu'attendu. Pour Philippe Crevel, « le reste à charge lié à la dépendance est de plusieurs natures : il existe un reste à charge lié à la santé, qui est faible, un reste à charge lié aux soins annexes, et surtout un reste à charge non monétaire qui correspond au soutien apporté par les aidants familiaux, qui n'est pas chiffré précisément car il ne relève pas de mécanismes marchands. Or, sous les actions conjuguées du vieillissement de ces aidants familiaux et du déport de l'aide familiale vers un système marchand, les coûts de la dépendance pourraient augmenter plus vite que prévu. On sera sûrement dans la fourchette haute, au-delà de ce que prévoit le rapport Libault. »

Surtout, la charge fiscale du financement de la dépendance ne pourrait s'accroître indéfiniment sans poser le problème de son acceptabilité par la population active. Aujourd'hui, le niveau de vie moyen des retraités est supérieur à celui de la population en général (leur niveau de vie relatif, qui était de 105 % de celui de l'ensemble de la population avant l'épidémie, devrait atteindre 110 % en 2020 <sup>(8)</sup>). L'explication tient à la robustesse de notre système de retraite d'une part, et d'autre part au patrimoine que les retraités ont accumulé par leur travail ou par héritage – plus de la moitié du patrimoine français est détenue par les plus de 55 ans. Or, ce patrimoine, souvent en partie immobilier, confère des capacités d'épargne aux retraités dont les actifs sont moins susceptibles de disposer. Le taux d'épargne moyen des retraités est d'ailleurs supérieur à celui des actifs <sup>(9)</sup> ; ils sont épargnants nets jusqu'à 75 ans en moyenne.

Comment imaginer de faire supporter par les jeunes générations la majeure partie de la prise en charge d'un risque principalement couru par les retraités, alors que les conditions de revenu de ces retraités sont en moyenne meilleures ? La mutualité des retraités a globalement les moyens de financer le coût de la perte d'autonomie, ce qui peut se résumer par « actifs, nous cotisons pour notre retraite ; retraités, nous prenons en charge le risque de dépendance ».

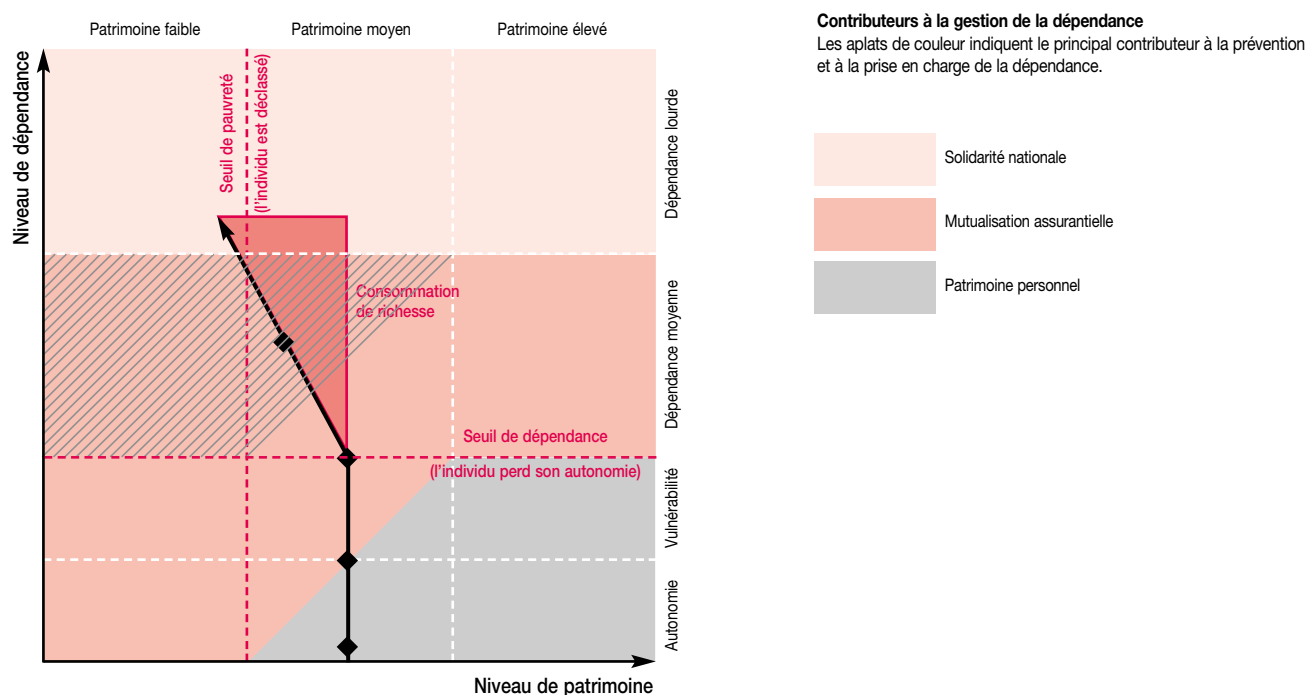
L'étagement du risque dépendance doit faire de la solidarité nationale le dernier recours, c'est-à-dire la limiter à la prise en charge de la dépendance lourde et de la dépendance des retraités au patrimoine le plus faible. Parce que la dépendance est un risque lié à un aléa, la mutualisation assurantielle peut y répondre pertinemment pour les retraités qui ont les moyens de s'assurer. « Les conditions de réalisation du risque sont analogues à celles de l'assurance de biens : le risque se réalise brusquement, et il entraîne des coûts très importants, voire exponentiels à l'approche de la fin de vie » note Philippe Crevel. La solution assurantielle est pertinente : dès 1985, AG2R Prévoyance a lancé le contrat Safir à destination des cas de dépendance les plus lourds, alors que le problème de l'aide familiale ne se posait pas du fait de la préservation des structures familiales. Comment expliquer alors les faibles taux d'équipement pour ce type de produit à l'échelle du marché ? « Il manque une volonté politique pour rendre ce type de contrat obligatoire, condition nécessaire à l'efficacité de la prise en charge de la dépendance à l'échelle du pays. Mais avant cela, les assureurs ont besoin d'éléments tangibles pour élaborer des contrats qui correspondent à un standard national. Cela fait plus de quinze ans qu'un véritable

projet de loi sur la dépendance était attendu. Les groupes de protection sociale (GPS) et les assureurs ne savent pas sur quoi se caler pour élaborer leurs produits. Les projets de loi en cours de discussion permettront au moins d'avoir une base solide sur laquelle greffer des initiatives complémentaires et supplémentaires, sous réserve que l'administration accepte de partager ses données. »

Même pour les cas les plus modestes, les GPS ont un rôle à jouer. À l'instar du système d'action sociale de l'Agirc-Arrco, une action sociale pour l'autonomie pourrait être mise en place afin de financer les mesures d'adaptation de la vie des retraités en situation de vulnérabilité ou de dépendance.

Demain, la cinquième branche devra se construire entre une sollicitation raisonnée de la solidarité nationale, et une mise à contribution équilibrée du patrimoine individuel et des mécanismes de mutualisation assurantielle. Cet étagement ne permet pas seulement d'atteindre une nécessaire équité du système de financement, il est le prérequis de parcours de vie fondés sur la fluidité, la continuité et le bien-vieillir (voir figure 2).

Figure 2 - La cinquième branche, demain ?



Source : AG2R La Mondiale.

## ■ Financement et solutions sont indissociables

Remarquons avant toute chose qu'en matière de dépendance, manque de préparation, soudaineté de la réalisation du risque et coût financier à long terme sont inextricablement liés. Cette interdépendance interdit de considérer isolément le problème du financement. À l'étagement des principaux financeurs du risque à chaque étape de son développement doit correspondre la coordination de solutions appropriées pour prendre en compte le problème dans tous ses aspects.

Autre fait incontournable : l'élaboration d'une solution globale et efficace de gestion de la dépendance doit commencer le plus en amont possible. Il reste à donner à la prévention – principe aussi peu coûteux que ses bienfaits financiers, mais aussi humains, sont immenses – la place qu'elle mérite. Le recensement des motivations à l'entrée en résidence senior illustre l'ampleur de la tâche à effectuer : « Les gens entrent aujourd'hui en résidence de manière majoritairement défensive. C'est par exemple parce qu'ils craignent ce qui pourrait leur arriver s'ils sont seuls et qu'ils tombent. Certains couples entrent parce que l'un est en plus mauvaise santé, afin d'offrir un peu de répit au partenaire bien portant » indique Frédéric Walther.

Les autorités politiques et sanitaires ne peuvent toutefois se voir attribuer l'entière responsabilité de la faible prise de conscience des retraités au sujet de leur possible future dépendance. Comme le fait remarquer Philippe Crevel, le problème est aussi de nature culturelle : « Le sujet de la dépendance touche à celui de la fin de vie, ce qui est naturellement anxiogène. » Cette crainte contribue à l'impréparation matérielle mais aussi financière face au risque dépendance : « L'opinion publique est très sensible aux questions d'héritage, rendant toute réflexion sur les liens entre patrimoine et dépendance difficile à mener. Il y a toujours eu dans notre pays une peur de l'immixtion du privé dans la gestion du risque dépendance, peur qui n'existe pas concernant d'autres risques. » Certes,

les mentalités évoluent : « Nous voyons arriver une génération de personnes qui sont plus disposées à dépenser pour elles-mêmes. Le phénomène de privation au profit de la famille devrait décroître » constate Frédéric Walther. Mais évolueront-elles à temps ? Les efforts de la nouvelle branche et des partenariats qu'elle animera devront soutenir cette évolution mais aussi développer les solutions qui permettent de concilier attachement à la succession et mise à contribution du patrimoine : « Lorsqu'aucun logement dans une résidence proche de la famille n'est disponible à l'achat, nous proposons l'occupation d'un appartement en location couplée à l'acquisition d'un logement dans une autre résidence, qui peut dès lors se substituer au bien que la personne âgée comptait léguer à ses descendants, et préserve le principe d'un héritage. » Il s'agira de responsabiliser les retraités comme leur famille, en faisant de la préparation de la dépendance le prolongement naturel de la retraite, selon le principe : « Actif, je cotise pour ma retraite ; retraité, je me prépare au risque de dépendance ».

Au-delà de la posture vis-à-vis de la mise à contribution du patrimoine à la préparation à la dépendance, l'évolution des générations a une incidence directe sur les conditions de prise en charge de la personne. « Cette génération de gens très exigeants est très différente de celle que nous accueillons voici dix ou quinze ans. Elle est très attachée au respect de son environnement, de sa culture personnelle. On ne peut pas lui parler que de son état de santé » remarque Viviane Chabbert.

## ■ Les trois clés de l'autonomie : continuité, complétude, coordination

Cette exigence qui se manifeste sous l'angle culturel est en réalité révélatrice d'un facteur essentiel d'une bonne prise en charge de la dépendance : la fluidité d'un parcours fondé sur la continuité et l'autonomie. « Nous partons du principe que le vieillissement est un processus naturel, pas une maladie. Ce qui nous importe donc, c'est de permettre que les gens continuent à vivre et à profiter de fonctions préservées le plus longtemps possible. D'où l'intérêt de travailler

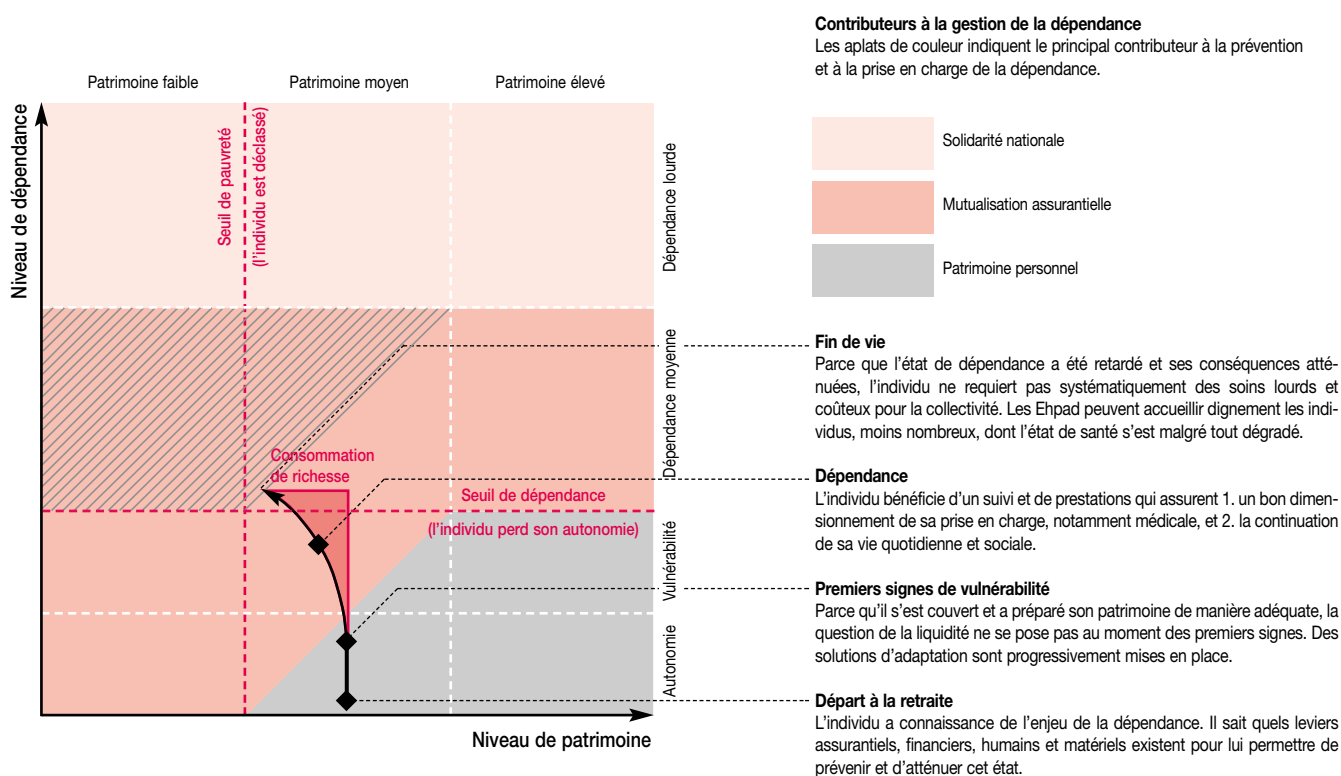
sur la prévention pour retarder l'apparition de la dépendance ». Un principe qui vaut aussi bien en Ehpad qu'en résidence senior, comme le revendique Frédéric Walther : « La proposition de valeur d'une résidence Domitys, c'est l'indépendance dans un environnement collectif et sécurisé. Vous restez acteur de votre vie. On vous met des services à disposition, mais on ne vous impose rien. Le ménage, par exemple, peut être fait soi-même, par l'employé de maison de son précédent logement, ou par une aide proposée par la résidence. »

À l'échelle du système de protection sociale, ce mélange de responsabilisation et d'accompagnement doit tout à la fois limiter la progression de la dépendance et celle de son coût. Un tel résultat ne pourra être atteint que par la préparation coordonnée de dispositifs complémentaires : le logement, le lien social, la santé et les services (voir figure 3).

Cœur de la vie quotidienne, le premier levier pour assurer cette continuité est le logement. Commencer

par adapter l'habitat des seniors avant la survenance de tout risque, c'est réduire la probabilité d'un accident qui ferait tomber brusquement l'individu dans un état de dépendance. Cette adaptation agit aussi sur le coût financier global de la dépendance : elle n'est pas soumise à l'urgence et n'est pas concomitante au recours à des soins à domicile, ce qui permet de choisir une formule progressive et adaptée à l'individu en lissant l'évolution de sa structure de coûts. Il s'agit de rendre le logement de l'individu plus sécurisé et plus adapté pour prévenir la majorité des risques domestiques (la chute demeure l'accident domestique le plus fréquent chez les seniors <sup>(10)</sup>) et permettre le maintien à domicile le plus long possible. Un autre moyen consiste à proposer aux seniors des solutions de logement adaptées à leur état et à leur situation, solutions qui se positionnent entre le maintien à domicile et l'Ehpad. Les Ehpad, destinés à accueillir des individus fortement dépendants, et qui induisent un reste à charge considérable (le reste à charge médian mensuel, après prise en compte des différentes aides, pour une chambre seule est supérieur à 2 100 euros

Figure 3 - Assurer un parcours de vie plus fluide, mieux maîtrisé, moins coûteux pour l'individu et la collectivité



Source : AG2R La Mondiale.

en Île-de-France) ne pourront pas accueillir de manière viable et digne les générations nombreuses du baby-boom si la dépendance de celles-ci n'a pas été préalablement prévue, préparée, retardée, atténuée. La rupture brutale que représente ce parcours de vie encore trop répandu est néfaste à tous points de vue : sanitaire, psychologique, financier, mais aussi social.

Car la préservation de la vie sociale, au même titre que celle de la bonne santé et de l'autonomie, joue un rôle crucial. L'enjeu de l'isolement et de la solitude des personnes âgées n'est pas nouveau, mais il s'agit de le considérer de manière plus large par les liens qu'il entretient avec celui de la dépendance. Alors que beaucoup entrent en résidence senior à la suite d'une entrée subite dans un état de vulnérabilité ou de dépendance, « nous avons pu constater une préservation ou une amélioration du bien-être et de l'autonomie chez 70 % de nos résidents après trois années passées chez nous » remarque Frédéric Walther, qui considère que l'accompagnement d'animation devrait avoir une place équivalente aux prestations de soin et d'aide à la personne. Les vertus du lien social valent aussi bien dans le cadre de la dépendance lourde et de la fin de vie. Pour Viviane Chabbert : « Tant qu'il y a un sentiment d'amour et d'amitié, les projets sont vivants. Nos Ehpad ont tout prévu pour pouvoir accueillir de tout petits enfants, afin que la famille y vienne avec plaisir. La personne ne doit pas être en rupture. Nous souhaitons que ces lieux soient de vrais lieux de vie qui préservent la dignité et la liberté des personnes. Il s'agit de préserver la valeur d'une vie en préservant les relations et le lien social, l'image de la personne, en la comprenant. »

Corollaire de la pluridimensionnalité de la dépendance, la préservation de la santé, de l'autonomie et du lien social requiert une coopération densifiée et renouvelée des différents acteurs. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas attendu l'organisation de la cinquième branche pour nouer des partenariats fructueux. Dans les établissements MBV, constate Viviane Chabbert, « on a vu apparaître de vraies coordinations de terrain avec le Covid. On s'est recentré sur le cœur de métier, sur l'humain. En santé, il est important que l'on

dispose de plusieurs solutions sur un même territoire. Tout part de la problématique de la personne : il faut trouver la solution juste, pas celle qui est surdimensionnée. En créant des liens, on démultiplie les solutions ». Dans les résidences Domitys, la polyvalence des lieux permet de compléter le parcours de soins de la personne : « Nous avons conclu plus de 75 conventions avec des centres hospitaliers et cliniques pour créer des « séjours-tampons ». 10 % de nos logements sont meublés et équipés pour des séjours temporaires. Ils servent notamment de lieux de convalescence pour des personnes récemment soignées mais encore fragiles ».

La pluralité des solutions ne prendra de sens qu'à l'aune d'un dispositif de conseil, d'accompagnement et d'orientation adéquat. Surprises par la survenance de la dépendance d'un proche, trop de familles se perdent dans la multitude des établissements, sans guide ni point de repère pour les aider à trouver et choisir un dispositif idoine. Comme le fait remarquer Philippe Crevel, « la dépendance est dans une logique de plateforme : soins de santé, soins du quotidien, accompagnement moral, logistique, etc. », et ce d'autant plus que l'expérience montre que les parcours de vie ne peuvent être réduits à un schéma rigide unique. Il est insensé de concevoir une retraite et une fin de vie marquées par la succession inévitable du logement individuel, de la résidence senior et de l'Ehpad ; les volumes respectifs de ces établissements et des nouvelles personnes dépendantes l'interdisent de toute façon. Nous l'avons vu, le logement n'est pas condamné à être le triste théâtre du déclenchement de la dépendance ; il peut être l'allié qui prolongera la vie et ses fonctions. Les résidences seniors ne sont pas qu'une étape, tant elles sont polyvalentes. Chez Domitys, les résidents, à l'issue d'un séjour de cinq à six ans en moyenne, sont 40 % à s'orienter en Ehpad, 20 % à retourner chez eux ou à rejoindre leur famille, et 40 % à s'éteindre. Ce dernier chiffre montre que la fin de vie ne requiert pas forcément un milieu lourdement médicalisé. Les Ehpad eux-mêmes, avec leur savoir-faire propre, verront leur contribution revalorisée par une orientation plus juste de chaque individu, se spécialisant de plus en plus dans la prise en charge



des affections très lourdes, notamment celles d'ordre cognitif.

Cette logique nous renvoie à la même conclusion atteinte en matière de financement : de même que l'État ne peut avoir le monopole de la protection sociale, il ne peut prétendre au monopole de l'autonomie. La réponse adéquate sera locale, plurielle, personnalisée : « Le risque de la cinquième branche est qu'elle accapare l'enjeu de la dépendance au détriment d'un service de proximité individualisé. L'État et la Sécurité sociale, en dépit de l'économie numérique, ne sont pas les mieux placés et outillés pour offrir un service personnalisé ».

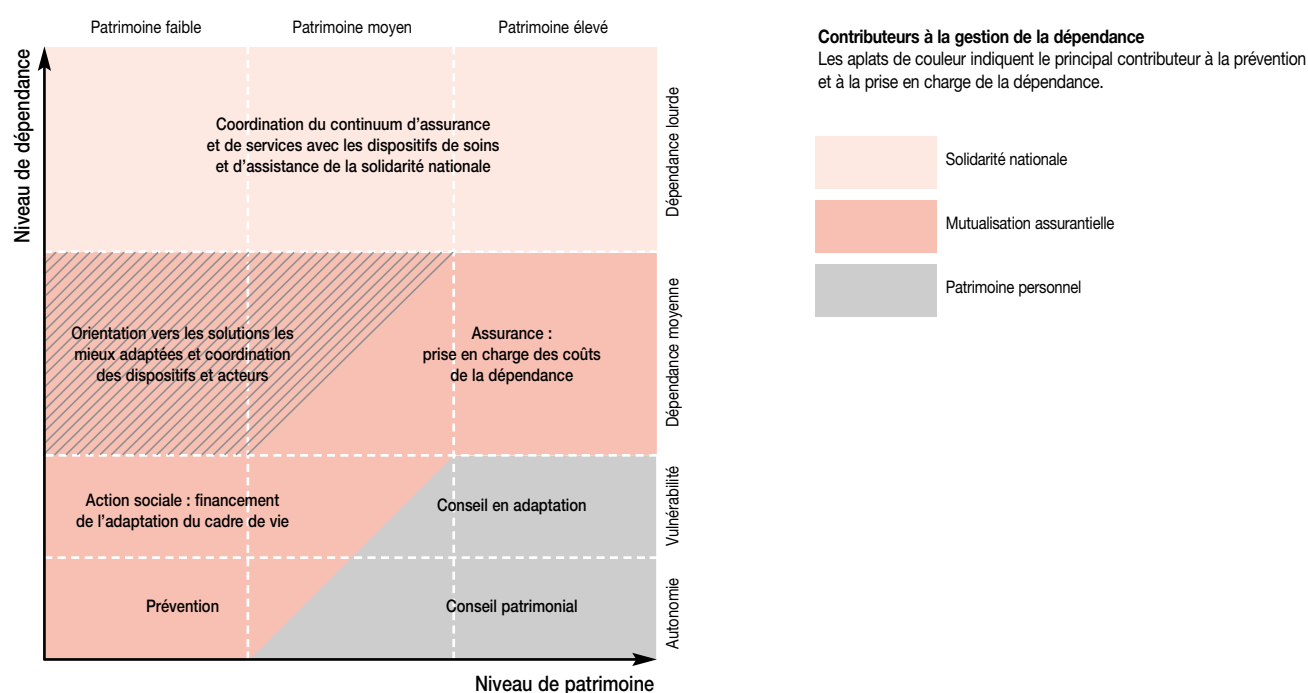
## La dépendance, un défi à prendre en main par les GPS

**L**e rôle des GPS dans la gestion de la dépendance s'en trouve peut-être préfiguré. « Les Français considèrent que la dépendance doit être prise en charge par l'État plutôt que par

le secteur privé. Mais si on leur pose la question en mentionnant les partenaires sociaux, les répondants les choisissent car ils leur semblent légitimes. Les GPS pourraient assurer ce rôle de coordination, de plateforme ».

Parce que les GPS constituent un interlocuteur privilégié tout au long de la vie des assurés, et ce sur l'ensemble des risques liés à l'individu, aucun acteur n'est mieux placé pour trouver les solutions qui permettront d'assurer à chacun une retraite paisible sans peser sur les jeunes générations. Parce que la solidarité qu'ils expriment se télescope à toutes les échelles – entreprise, branches et groupements professionnels, dialogue interbranches, lien intergénérationnel représenté par la retraite complémentaire –, les GPS peuvent se positionner comme coordinateur global de tous les acteurs de la dépendance et être l'interlocuteur privilégié des seniors, en matière de conseil patrimonial, d'assurance, d'habitat, de services à la personne, et même de soins. Fidèle à sa tradition d'innovation et à son attachement au collectif, AG2R La Mondiale a déjà pris les devants de cet accompagnement au-delà de la vie active en lançant « Objectif

Figure 4 - Préfiguration des rôles des GPS dans le nouveau risque dépendance



Source : AG2R La Mondiale.

Silver », un dispositif de conseil et de préparation aux enjeux de la retraite, qu'ils soient fiscaux, psychosociaux, économiques ou sanitaires.

Dans le futur nouveau modèle de la dépendance (voir figure 4 p. 119), les GPS devront tout à la fois déployer les solutions assurantielles et patrimoniales qui relèvent de leur savoir-faire actuel et jouer le rôle de « laboratoires de l'autonomie » en élaborant et proposant des solutions innovantes et pérennes en matière :

- de prévention de la dépendance auprès des seniors encore autonomes ;
- de conseil patrimonial et d'épargne pour aider les seniors à optimiser leur situation patrimoniale avant de l'allouer à la préparation de leur dépendance ;
- d'assistance et d'action sociale à destination des seniors les moins favorisés ;
- d'assurance afin de prendre en charge les coûts de la dépendance des seniors non éligibles à l'aide de la solidarité nationale ;
- de coordination entre ces solutions et les services de la solidarité nationale ;
- de services, dans des domaines dont les frontières (soins, aide à la personne, services d'appariement, etc.) restent à fixer.

Le rôle des GPS dans la prévention, le financement et la prise en charge du risque dépendance n'est pas encore écrit ; il s'agit pour eux de revendiquer le rôle qui leur est légitime au regard de leur contribution à la protection sociale depuis plus d'un demi-siècle, et de contribuer activement à l'écriture de cette nouvelle page pour rester maître de leur avenir au bénéfice du bien-vivre et du bien- vieillir des Français.

Indubitablement, la dépendance représente le risque du XXI<sup>e</sup> siècle et son financement ne pourra se fonder exclusivement sur la solidarité nationale. Il est urgent d'identifier un modèle cible solide et pérenne,

s'appuyant sur tous les acteurs de l'économie sociale et solidaire et mettant à contribution l'ensemble des solidarités existantes.

## Notes

1. Institut national d'études démographiques (Ined), « Évolution de l'espérance de vie à la naissance et à 65 ans », 2020. <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/mortalite-cause-deces/esperance-vie/>

2. Établissement d'hébergement pour personnes âgées.

3. Béatrice Jérôme, « La crise sanitaire montre qu'on ne peut plus attendre : une loi sur le grand âge s'impose », *lemonde.fr*, 14 avril 2020. [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/04/13/dominique-libault-pour-construire-une-societe-du-grand-age-le-temps-de-la-procrastination-est-revolu\\_6036413\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/04/13/dominique-libault-pour-construire-une-societe-du-grand-age-le-temps-de-la-procrastination-est-revolu_6036413_3224.html)

4. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress), « Personnes âgées dépendantes : les dépenses de prise en charge pourraient doubler en part de PIB d'ici à 2060 », Études et Résultats, n° 1032, octobre 2017.

5. Libault Dominique, rapport « Grand âge et autonomie » remis au gouvernement en mars 2019 après une large consultation publique.

6. Voir la bibliographie pour les sources.

7. Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

8. Rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), « Retraites et Covid-19 : point de situation », séance plénière du 11 juin 2020. [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2020-06/01\\_P1%C3%A9ni%C3%A8re\\_Vdiffus%C3%A9e.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2020-06/01_P1%C3%A9ni%C3%A8re_Vdiffus%C3%A9e.pdf)

9. Rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France », décembre 2015.

10. Xavier Thierry, « Les accidents et agressions corporelles chez les personnes âgées : moins fréquents que chez les jeunes, mais plus graves », *Ined*, Population & Sociétés, n° 468, juin 2010. [https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/19136/468.fr.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/19136/468.fr.pdf)

DUÉE M. ; REBILLARD C., « La dépendance des personnes âgées : une projection en 2040 », Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 2006. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1371933/don-soc06zp.pdf>

Ministère des Solidarités et de la Santé, « Personnes âgées : les chiffres clés ». <https://solidarites-sante.gouv.fr/archives/loi-relative-a-l-adaptation-de-la-societe-au-vieillessement/article/personnes-agees-les-chiffres-cles>

## Bibliographie

Caisse nationale d'assurance vieillesse, « Âge de départ à la retraite », Statistiques, recherches et prospective de la Cnav, 11 juin 2020. <https://www.statistiques-recherches.cnav.fr/age-de-depart-a-la-retraite.html#:~:text=En%202019%2C%20l%27%20C3%A2ge%20moyen,63%20ans%20pour%20les%20femmes>

BONNE B. ; MEUNIER M., « Diminuer le reste à charge des personnes âgées dépendantes : c'est possible ! », rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, Sénat, n° 428 (2018-2019), 3 avril 2019. [http://www.senat.fr/rap/r18-428/r18-428\\_mono.html#toc12](http://www.senat.fr/rap/r18-428/r18-428_mono.html#toc12)

# CONCILIER RISQUES COLLECTIFS ET DÉCISIONS INDIVIDUELLES

*Arthur Charpentier*

*Professeur, Université du Québec à Montréal*

*Laurence Barry*

*Cotitulaire, Chaire Pari (1)*

*Les débuts de la pandémie de SARS-CoV-2 (ou Covid-19) ont vu se multiplier les appels à la « responsabilité individuelle », en commençant par de fortes demandes (voire une obligation dans certains pays, dont la France) à rester chez soi autant que possible, au début du printemps 2020, avant qu'il ne soit obligatoire de porter un masque dans les lieux publics (et fermés ?) au cours de l'été. En paraphrasant Coluche : « Dire qu'il suffirait que les gens restent chez eux pour qu'on puisse sortir... » Cet appel à la responsabilité de chacun est lancé au nom de tous et pour le bien de tous, en venant symboliser cette solidarité toute particulière que nous rappelle la pandémie : le risque que je choisis de courir ne concerne pas seulement ma personne mais constitue aussi un risque pour ceux qui m'entourent. Pour le formuler en termes probabilistes, McKendrick [1926] affirmait : « La probabilité d'occurrence augmente avec le nombre de cas existants. » Assez intuitive a priori, cette conception de la responsabilité individuelle va en réalité à l'encontre de la conception classique en économie : l'individu rationnel (et responsable) fait des choix le concernant et ne concernant que lui. Le bien collectif se déduit par sommation des utilités individuelles, indépendantes les unes des autres. Seulement voilà, avec l'épidémie se crée une interdépendance des utilités qui fait que le bien-être d'untel, qui choisit de ne pas porter de masque, peut nuire à la santé et donc à l'utilité de beaucoup d'autres personnes. Comment penser alors en termes économiques cette « responsabilité individuelle » dans le contexte de l'épidémie ?*

## Des préférences individuelles au bien-être collectif

L'hypothèse centrale de la théorie économique du comportement est que chacun est capable de classer, par ordre de préférence, toutes sortes de choix qui lui sont proposés. Et si je dois choisir entre deux possibilités, je choisirai systématiquement celle que je préfère. Comme le montre Mas-Colell *et al.* [1995], une simple hypothèse de continuité des préférences se traduit alors par l'existence d'une fonction d'utilité individuelle reflétant ces préférences. Cette approche pourrait suffire dans l'état de nature de Jean-Jacques Rousseau, lorsque l'homme est imaginé vivant en solitaire. Mais en société il convient d'être plus réaliste et de tenir compte des interactions entre les individus. Organiser la vie en société, en favorisant la coopération et en cherchant à assurer un bien-être collectif, ne peut en effet se faire en se contentant de comprendre le bien-être individuel. Pour reprendre un exemple de Jean-Jacques Rousseau, plusieurs chasseurs ont intérêt à collaborer pour traquer un cerf, car aucun chasseur ne saurait y arriver seul <sup>(2)</sup> [Rousseau, 2012]. La première difficulté est donc d'assurer une collaboration pour la chasse, mais aussi et surtout, si un cerf est tué, se pose le problème de la répartition de la viande.

Tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, Francis Hutcheson et Adam Smith en Angleterre, Jean-Charles de Borda et Nicolas de Condorcet en France ont tenté de formaliser cette notion de « bien-être collectif », en montrant qu'elle comportait malheureusement de très nombreux paradoxes, en particulier quand il s'agit du bien-être d'une nation. À la même époque, Kant formalise l'impératif catégorique : « Agis uniquement d'après la maxime qui fait que tu puisses vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle. » Autrement dit, avant de prendre une décision pour agir, il convient de se demander ce qui se passerait si tout le monde agissait de cette manière. La rationalité de l'individu se doit d'être collective et de prendre en compte l'humanité dans son ensemble.

Dans sa lecture de Kant, Arendt [1991] met en avant le *sensus communis*, ce sens commun à tous les hommes et qui rattache le jugement de chacun « à la raison humaine tout entière ». Penser par soi-même devient alors « penser en se mettant à la place de tout autre », dans ce qu'elle appelle une « mentalité élargie ».

Tocqueville quant à lui renverse les termes de l'équation. Dans les pays démocratiques, selon lui, on ne peut plus mettre en avant la valeur du sacrifice de soi : il faut pouvoir démontrer que « l'homme en servant ses semblables se sert lui-même [...]. Aux États-Unis on ne dit presque point que la vertu est belle. On dit qu'elle est utile ». Cela implique cependant de « petits sacrifices », consentis car ils se révèlent bénéfiques pour celui qui les consent. Tocqueville [1981] exhorte alors ses lecteurs à agir dans leur intérêt « bien entendu », c'est-à-dire en tenant compte de l'intérêt de tous.

Cette rationalité collective est en réalité une pratique habituelle au sein de petits groupes, comme la famille. Il n'est pas rare, en effet, de mettre de côté son intérêt personnel pour le bien de la famille. Mais elle est plus complexe à mettre en œuvre au sein d'un groupe plus important, plus hétérogène, voire plus abstrait.

### ■ Le passager clandestin contre les intérêts communs

La vision résolument optimiste de Tocqueville consiste en effet à croire que si tous les membres d'un groupe ont des intérêts communs, alors chacun va agir pour les atteindre, puisqu'il s'agit aussi de son propre intérêt. Un contre-exemple bien connu est celui du réchauffement climatique : collectivement, l'intérêt de tous est la réduction des gaz à effet de serre au niveau mondial ; mais, individuellement, chaque pays a la tentation de retarder la mise en place de mesures qui pourraient pénaliser son économie, en espérant toutefois bénéficier d'actions précoces de pays voisins. C'est le principe du passager clandestin : il y aurait un bénéfice collectif à tirer d'une coopération, mais les individus ont davantage d'incitations à

chercher à profiter de la « coopération » des autres. En termes économiques, ils cherchent à avoir une prestation sans en assumer les coûts.

Ce problème, largement étudié dans Olson [1965], est classique pour la majorité des « biens publics <sup>(3)</sup> » qui satisfont deux caractéristiques : être non rival et non excluable, c'est-à-dire dont la consommation par les uns ne diminue pas la quantité disponible pour les autres et dont on ne peut par ailleurs restreindre l'accès. Axelrod et Hamilton [1981] expliquaient que la coopération nécessaire à la promotion de biens communs ne dépendait pas forcément d'une forme d'altruisme, mais plus simplement d'une réciprocité entre les agents, basée sur une coopération conditionnelle : ils coopèrent s'ils pensent que les autres vont faire de même. Plusieurs études tendent à prouver que la majorité des gens fonctionnent de la sorte mais que leur comportement est très sensible à leurs croyances, d'où l'importance de maintenir leurs convictions en matière d'égalité (ou d'égalitarisme) : tout le monde doit coopérer, personne ne doit bénéficier d'un traitement de faveur. Fehr et Fischbacher [2004] ont ainsi montré qu'il suffit d'une petite proportion de passagers clandestins pour provoquer une rupture <sup>(4)</sup> de la coopération. Cela explique probablement les diverses normes injonctives autour de la « distanciation sociale » assurant qu'une personne qui resquille sera sanctionnée de manière exemplaire. En effet, comme le soulignent Brito *et al.* [1991] à propos des vaccins, même si l'obligation de vacciner est sous-optimale, elle peut être nécessaire si la proportion de gens prêts à se porter volontaires est en dessous du seuil nécessaire à l'immunité de la population dans son ensemble.

## ■ Le cas de la vaccination

La vaccination est en fait un exemple presque parfait de ce problème de passager clandestin, via la notion d'immunité de groupe. Plus le taux de personnes immunisées augmente dans un groupe, plus le risque pour une personne non immunisée de rencontrer une personne infectieuse diminue, et, au-delà d'un certain seuil (de l'ordre de 80 % pour la plupart

des maladies, comme la coqueluche, la variole, la polio, etc.), il devient impossible pour la maladie de se maintenir dans la population et elle finit par disparaître. Pour les maladies contagieuses bénéficiant d'un vaccin, il est donc souhaitable au niveau collectif que 80 % de la population soit vaccinée ; mais si la vaccination a des effets secondaires conséquents, il peut être rationnel au niveau individuel de ne pas vouloir être vacciné.

Deux aspects importants entrent alors en jeu : la perception propre du risque et la croyance dans le comportement face au risque des autres membres de la communauté. Avoir une minorité de passagers clandestins (disons moins de 20 %), parce qu'ils pensent les risques trop grands pour eux-mêmes, n'est pas problématique. Mais si la perception des risques change, on peut observer la rupture de l'équilibre, et l'immunité de groupe n'existe plus, une trop grande proportion décidant alors de jouer les passagers clandestins. Aussi, la confiance dans l'autorité est essentielle, comme le rappelait Charpentier [2020].

L'immunité collective fonctionne grâce à un contrat social implicite : ceux qui sont médicalement capables de se faire vacciner doivent se faire vacciner. La contrepartie est que les personnes qui ne souhaitent pas respecter ce contrat devraient s'engager à ce que leurs actions n'entraînent pas de coût supplémentaire pour ceux qui le respectent, en particulier en s'imposant une forte distanciation sociale, en évitant les lieux publics, de manière à ne pas contaminer des personnes ayant de faibles défenses immunitaires et qui sont, elles, dans l'obligation de compter sur l'immunité collective.

## Les pandémies et leurs réponses individuelles

Comme le disait Daniel Kahneman dans Konnikova [2020] : « *People, certainly including myself, don't seem to be able to think straight about exponential growth. What we see today are infections that occurred 2 or*

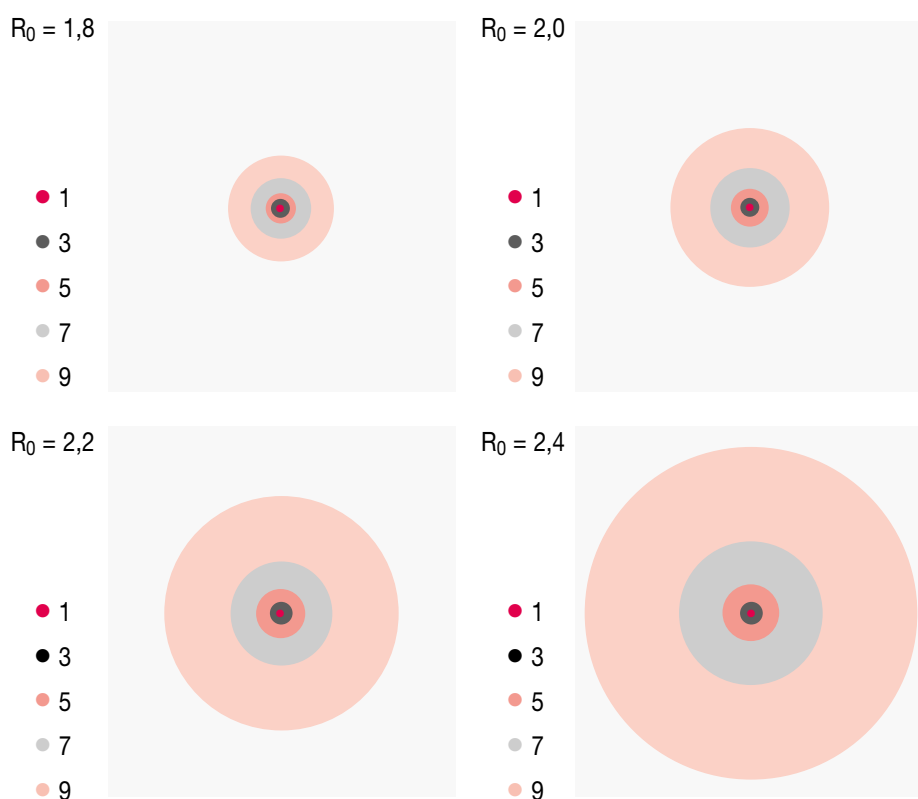
*3 weeks ago and the deaths today are people who got infected 4 or 5 weeks ago. All of this is I think beyond intuitive human comprehension.* » Le fait d'adopter une attitude de passager clandestin et de ne pas respecter les contraintes de distanciation sociale tient peut-être simplement au fait qu'on ne comprend pas ce qu'est une croissance exponentielle : on ne mesure pas vraiment l'impact de sa propre contagion sur le groupe dans son ensemble.

Ce point a été montré dans Lammers *et al.* [2020] à partir de l'interprétation du nombre de reproduction de base  $R_0$  des modèles épidémiologiques. Le  $R_0$  correspond au nombre moyen de personnes qu'une personne contagieuse peut infecter : il constitue ainsi une visualisation de la contagiosité d'un individu sur son entourage. Avec un  $R_0$  de 1, la pandémie est en croissance linéaire. Mais s'il excède 1, la croissance est exponentielle. Avec un  $R_0$  de 1,5, 4 personnes vont en contaminer 6 autres, qui à leur tour vont en conta-

miner 9 autres, etc. En une quinzaine d'itérations, 1 750 personnes seront contaminées. Avec un  $R_0$  de 2, ces 4 individus auront contaminé plus de 130 000 personnes (soit 75 fois plus), en une quinzaine d'itérations ! Autrement dit, alors qu'au niveau de l'individu spécifique l'augmentation est à peine perceptible (il contamine 2 personnes au lieu de 1,5 en moyenne), l'effet collectif est, lui, extrêmement important et difficilement concevable.

De nombreuses études en science du comportement ont montré que nous sommes davantage sensibilisés face à une seule personne identifiable qu'en étant noyé sous une avalanche de chiffres. Ce serait alors par l'exemple que l'on pourrait se convaincre mutuellement de coopérer pour le bien commun. Le port du masque facial est intéressant, car si des sondages ont montré qu'une majorité des gens portaient un masque pour se protéger, les masques ont surtout pour effet de protéger les autres personnes d'une transmission asymptomatique du

Figure 1 - Nombre de personnes contaminées par 1 personne après 1, 3, 5, 7, 9 itérations, pour différentes valeurs de  $R_0$  (entre 1,8 en haut à gauche et 2,4 en bas à droite).



Source : auteurs.

SARS-CoV-2. Il présente aussi l'avantage de rendre visible la nouvelle norme sociale et d'impliquer activement tous les membres de la communauté. En devenant un symbole de la solidarité, le port du masque engage ainsi la coopération de chacun. À l'inverse, les photos de personnes à la plage ou dans les parcs publics qui ne respectent pas la distanciation sociale ont probablement eu un impact préjudiciable en termes de changement de comportement.

Les débats autour des applications de traçage sont un autre exemple frappant de la difficulté à faire accepter la coopération. Comme pour le masque, elles sont présentées le plus souvent comme permettant d'être alerté si l'on a été en contact avec une personne contaminée, donc comme un moyen de se protéger soi-même ; beaucoup plus rarement est mise en avant la possibilité de prévenir autrui de sa propre contamination, parfois un inconnu qu'on ne pourrait jamais alerter sans l'application. De plus, alors qu'elles étaient recommandées par de nombreux épidémiologistes [Di Domenico *et al.*, 2020 ; Ferguson *et al.*, 2020 ; Ferretti *et al.*, 2020], elles ont été dénoncées soit parce qu'elles porteraient atteinte à la liberté individuelle, soit parce qu'elles présenteraient des dangers de détournement. Dans une importante contribution, des experts en cryptographie ont ainsi tenté d'alerter l'opinion publique sur les possibles usages malveillants de ces applications ; au travers d'une quinzaine d'exemples qui cherchent à marquer l'imagination, ce n'est plus le passager clandestin qui est mis en avant pour saper la coopération mais l'individu franchement malveillant qui chercherait à nuire à ses voisins [Vuillot *et al.*, 2020].

---

## De la place de la liberté individuelle

---

**D**ans les débats sur la vaccination, et plus récemment sur le port du masque, l'argument de la liberté de choix est souvent avancé par les opposants, laissant croire

que l'exercice de la liberté se ferait sans contraintes. Comme le note Frankfurt [2003], la plupart des religions limitent le comportement d'une personne dans la mesure où elle agit en accord avec les préceptes de son dieu ou de son Église. Dans un contexte plus laïque, Jean-Jacques Rousseau affirmait que « l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté ». Car le concept de liberté s'accompagne toujours de la notion de responsabilité : je suis libre lorsque deux conditions sont réunies. Premièrement, j'ai la capacité d'agir (ou de ne pas agir) d'une manière particulière et, deuxièmement, j'accepte la responsabilité de mes actes. Quand je refuse de porter un masque en période de pandémie, j'accepte la première condition mais rejette la seconde. Autrement dit, j'affirme mon droit d'agir, ou de ne pas agir, mais je le fais de manière à refuser d'accepter toute responsabilité pour les conséquences que mes actions (ou inactions) peuvent entraîner... pour les autres. Comme l'affirmait Friedrich Hayek : « La liberté ne signifie pas seulement qu'une personne a le droit de choisir et qu'elle porte le fardeau de ses choix, mais aussi qu'elle doit assumer les conséquences de ses actes, pour lesquels elle sera félicitée ou blâmée. Liberté et responsabilité sont indissociables. »

---

## L'assurance comme réponse collective ?

---

**D**ans le contexte de la santé, Wikler [2002] affirmait de la même manière : « *If people know they are taking risks but accept them as the price of pursuing goals to which they assign higher priority, then it is not the business of public health to insist that health be valued above all.* » Si ce précepte peut valoir pour l'assurance santé classique, il est plus difficile à appliquer à l'épidémie ; comme expliqué plus haut, dans les maladies contagieuses, le choix individuel de prendre un risque se répercute sur le reste de la collectivité. Les conséquences de mes actes vont au-delà de ma seule personne. De plus, la logique assurantielle de couverture de l'aléa grâce à la mutualisation fonctionne mal dans le cadre



de l'épidémie ; on est dans le cas classique d'un risque systémique où les individus et leurs risques ne sont pas indépendants. En réalité, la contagion met en avant une solidarité d'un autre ordre que celle promue par l'assurance [Barry 2020]. Il s'agit d'une interdépendance où le comportement de l'un impacte le risque de l'autre et qui exige, pour être contrôlée, la coopération de tous. Penser collectivement, c'est donc finalement adopter des valeurs de solidarité et de coopération.

## Notes

1. *Programme de recherche pour l'appréhension des risques et des incertitudes.*

2. *Comme le rappelle Skyrms [2004], ce dilemme de chasse au cerf est aussi appelé jeu de l'assurance, en théorie des jeux et de choix sociaux.*

3. *On pourrait aussi penser aux « biens communs », qui sont des biens en capacité limitée. Le SARS-CoV-2 a montré que le système de santé pouvait être saturé, ce qui en fait dès lors un bien rival.*

4. *Mathématiquement, cette rupture est intéressante, car on peut alors voir la vaccination comme un jeu non linéaire de bien public, comme le font Lim et Zhang [2020].*

## Bibliographie

ARENDETT H., *Juger. La philosophie politique de Kant*, Seuil, coll. « Points », 1991.

AXELROD R. ; HAMILTON W., "The Evolution of Cooperation", *Science*, vol. 211, n° 4489, 1981, pp. 1390-1396.

BARRY L., « Individu/collectif : l'épidémiologie à l'épreuve du *big data* (ou l'inverse) ? », Working Paper, n° 20, Paris, chaire Pari, mai 2020.

BRITO D. ; SHESHINSKI E. ; INTRILIGATOR M., "Externalities and Compulsory Vaccinations", *Journal of Public Economics*, vol. 45, n° 1, juin 1991, pp. 69-90.

CHARPENTIER A., « De la démarche scientifique en période de crise », *Risques*, n° 121, juin 2020.

COSTA D. ; KAHN M., "Civic Engagement and Community Heterogeneity: An Economist's Perspective", *Perspectives on Politics*, vol 1, n° 1, mars 2003, pp. 103-112.

DI DOMENICO L. ; PULLANO G. ; SABBATINI C. ; BOËLLE P.-Y. ; COLIZZA V., "Expected Impact of Lockdown in Île-de-France and Possible Exit Strategies", Report 9, Paris, Inserm, 12 avril 2020.

FEHR E. ; FISCHBACHER U., "Social Norms and Human Cooperation", *Trends in Cognitive Sciences*, vol. 8, n° 4, avril 2004, pp. 185-190.

FERGUSON N. ; LAYDON D. ; NEDJATI GILANI G. ; IMAI N. ; AINSLIE K. ; BAGUELIN M. ; BHATIA S. ; BOONYASIRI A. ; CUCUNUBA PEREZ Z. ; CUOMO-DANNENBURG G. ; DIGHE A. ; DORIGATTI I. ; FU H. ; GAYTHORPE K. ; GREEN W. ; HAMLET A. ; HINSLEY W. ; OKELL L. ; VAN ELSLAND S. ; THOMPSON H. ; VERITY R. ; VOLZ E. ; WANG H. ; WANG Y. ; WALKER P. ; WALTERS C. ; WINSKILL P. ; WHITTAKER C. ; DONNELLY C. ; RILEY S. ; GHANI A., "Report 9: Impact of Non-Pharmaceutical Interventions (NPIs) to Reduce Covid-19 Mortality and Healthcare Demand", Imperial College Report, 16 mars 2020.

FERRETTI L. ; WYMANT C. ; KENDALL M. ; ZHAO L. ; NURTAY A. ; ABELER-DÖRNER L. ; PARKER M. ; BONSALE D. ; FRASER C., "Quantifying SARS-CoV-2 Transmission Suggests Epidemic Control with Digital Contact Tracing", *Science*, vol. 368, n° 6491, 8 mai 2020.

FRANKFURT H., "Freedom of the Will and a Concept of a Person" in Gary Watson (dir.), *Free Will*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, 2003, pp. 322-336.

KONNIKOVA M., "Exploitation in the Amazon, And Why We Underestimated Covid-19", The New Yorker Radio Hour, Newyorker.com, 3 avril 2020. <https://www.newyorker.com/podcast/the-new-yorker-radio-hour/exploitation-in-the-amazon-and-why-we-underestimated-covid-19>

- LAMMERS J. ; CRUSIUS J. ; GAST A., "Correcting Misperceptions of Exponential Coronavirus Growth Increases Support for Social Distancing", *PNAS*, vol. 117, n° 28, juillet 2020.
- LIM W. ; ZHANG P., "Herd Immunity and a Vaccination Game: An Experimental Study", *PLOS ONE*, vol. 5, n° 5, 14 mai 2020.
- MCKENDRICK A. G., "Applications of Mathematics to Medical Problems", *Proceedings of the Edinburgh Mathematical Society*, vol. 44, février 1925, pp. 98-130.
- MAS-COLELL A. ; WHINSTON M. ; GREEN J., *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, 1995.
- ROUSSEAU J.-J., *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1755), Garnier Flammarion, 2012.
- OLSON M., *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965.
- SKYRMS B., *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*, Cambridge University Press, 2004.
- TOCQUEVILLE A. (DE), *De la démocratie en Amérique*, tome 2, Flammarion, 1981.
- VUILLOT, X. ; BONNETAIN A. ; CANTEAUT V. ; CORTIER P. ; GAUDRY L. ; HIRSCHI S. ; KREMER S. ; LACOUR G. ; LEURENT M. ; LEQUESNE L. ; PERRIN A. ; SCHROTTENLOHER E. ; THOMÉ S. ; VAUDENAY C., « Le traçage anonyme, dangereux oxymore. Analyse de risques à destination des non-spécialistes », 25 avril 2020. <https://risques-tracage.fr/>.
- WIKLER D., "Personal and Social Responsibility for Health", *Ethics & International Affairs*, vol. 16, 2002, pp. 47-55.
- WOLMAN D., "Yes, the Public Can Be Trusted in a Pandemic", *Wired*, 27 mars 2020. <https://www.wired.com/story/hed-can-the-public-be-trusted-in-a-pandemic/>

# NOS SOCIÉTÉS DU VIEILLISSEMENT ENTRE GUERRE ET PAIX

*André Masson*

CNRS, EHESS, PSE,

*Chaire « Transitions démographiques, transitions économiques »*

*Les sociétés du vieillissement (1) ont émergé avec le recul de la mortalité à âge élevé, phénomène initié par le Japon à la fin des années 1970 qui s'est diffusé à l'ensemble des pays développés. Leur trait commun est une longue période senior (60 ans et plus), statistiquement inédite, qui correspond en moyenne à quelque 30 % de l'existence. La part des personnes âgées dans la population a augmenté en conséquence. La vieillesse s'est démocratisée. Aujourd'hui, ces sociétés revêtent néanmoins des configurations assez éloignées d'un pays à l'autre. L'expérience du Japon ou celle de la Corée du Sud (où la fécondité, naguère très élevée, s'est effondrée) diffère sensiblement de la nôtre, même si elle s'avère riche d'enseignements pour notre gouverne. Les réflexions qui suivent portent plutôt sur la France et les pays voisins, à la fécondité déjà hétérogène. Elles livrent deux messages majeurs (2). 1. La survie de nos sociétés, fragilisées par les défis redoutables, sociaux, écologiques et maintenant sanitaires qu'elles ont à surmonter, impose que des « retours de solidarité » soient demandés aux seniors (aisés). Ces derniers ont des droits – à la retraite, par exemple – qui doivent être respectés. Mais ils ont également des devoirs, surtout dans la période critique actuelle qui exige que les efforts soient partagés (entre générations). 2. Un enjeu clé est alors financier : retour de solidarité oblige, comment mobiliser l'épargne abondante des seniors pour les investissements d'avenir, source potentielle d'une croissance inclusive et soutenable ?*

## Deux messages clés pour sauver nos sociétés fragiles

**P**récisons quelque peu ces deux messages auxquels aboutit notre étude, afin d'éclairer le cheminement que nous avons suivi. Ne serait-ce qu'en raison du poids massif atteint

par les transferts sociaux à destination des aînés (retraite, santé, dépendance), nos sociétés sont devenues fragiles. Pour répondre par ailleurs aux défis nouveaux auxquels elles sont confrontées, elles doivent donc se montrer plus soudées et inclusives. Au-delà de la liberté et de l'égalité, il faut mettre davantage en avant la solidarité, extension du concept de fraternité qui met l'accent sur les liens d'interdépendance tant sociaux qu'intergénérationnels. La cohésion de nos

sociétés implique en particulier que des « retours de solidarité » bien ajustés soient demandés à des seniors qui ne peuvent se contenter d'exiger le respect de leurs droits acquis. Nous en verrons plusieurs exemples.

Le second message part d'un constat. Nos sociétés sont de plus en plus patrimoniales, avec un poids agrégé croissant du patrimoine par rapport au revenu, une répartition inégale au profit des grosses fortunes, et une concentration accrue de l'épargne des ménages aux mains des seniors. Ces derniers détiennent désormais une part majoritaire de cette épargne, mais sous une forme peu risquée ou immobilière qui se prête mal au financement de l'économie réelle. La question en suspens est bien de savoir comment mobiliser davantage l'épargne abondante des seniors pour les investissements d'avenir, qui constituent de véritables biens communs pour nos sociétés. Ces investissements concernent aussi bien le capital humain de leurs successeurs (éducation, formation), le logement pour les jeunes, la préservation et l'amélioration de notre modèle social, que le financement de besoins impérieux de nos économies à long terme : numériques, écologiques, en infrastructures ou en innovations...

---

## Une société stable d'épargnants du cycle de vie à longévité augmentée

---

**P**our mieux caractériser nos sociétés actuelles, une référence théorique s'impose comme contrefactuelle. Le modèle canonique adapté est celui d'une société d'épargnants du cycle de vie à longévité augmentée mais stabilisée. Dans cette société fictive « en équilibre », chaque individu s'adapterait de manière rationnelle à l'augmentation de sa longévité en arbitrant entre travailler plus longtemps et épargner davantage pour ses vieux jours plus nombreux. Cette société serait assez homogène et égalitaire, voire harmonieuse. Elle serait caractérisée par des niveaux limités de la retraite publique, du patrimoine et de l'héritage :

- la retraite publique servirait pour l'essentiel à pallier les coups du sort et la malchance (les agents sont rationnels) : elle prendrait la forme d'un système beveridgien versant une allocation universelle financée par l'impôt ;
- le patrimoine, qui serait surtout une réserve de précaution et de consommation différée pour les vieux jours, atteindrait rarement des niveaux élevés ;
- l'héritage ne jouerait qu'un rôle limité : chacun laisserait seulement à ses enfants ce qu'il aurait consommé si Dieu lui avait prêté une vie plus longue.

*Dixit* la théorie, la politique fiscale se réduirait alors à une taxation (non linéaire) des revenus du travail [Atkinson et Stiglitz, 1976] et, éventuellement, à des impôts sur la consommation. Tant que les imperfections des marchés du capital sont limitées, la taxation du patrimoine et de ses fruits serait redondante, s'apparentant à une double taxation.

Le risque de perte d'autonomie se prête idéalement à la mutualisation pour deux raisons : son occurrence limitée, d'une part ; mais aussi ses conséquences dramatiques et peu prévisibles, financières ou familiales, d'autre part. Dans la société considérée, la couverture de ce risque par une assurance obligatoire – publique ou privée, peu importe ici – devrait être financée sur une base la plus large possible, incluant les revenus des jeunes actifs (et éventuellement un impôt sur les héritages).

---

## Caractériser nos sociétés du vieillissement actuelles

---

**L**e point important vient de ce que les discours sur le vieillissement se réfèrent souvent, implicitement, à une telle société fictive d'épargnants du cycle de vie, souscrivant notamment à ses implications fiscales ou sociales. La tâche la plus urgente est donc de cerner en quoi nos sociétés du vieillissement diffèrent radicalement de

cette société du cycle de vie et d'en tirer toutes les conséquences en matière de réformes sociales, fiscales ou patrimoniales. Je pointerai ici quatre différences majeures.

- Dans nos sociétés, les transitions nécessaires pour s'adapter à une longévité inédite sont entachées d'une forte incertitude sur l'avenir car l'évolution future de la longévité demeure largement inconnue (tout autant que celle de la croissance). Ces transitions risquent ainsi de se prolonger indéfiniment, l'équilibre cible n'étant jamais atteint. La retraite par répartition, particulièrement sensible aux évolutions démographiques, oblige ainsi à envisager des horizons éloignés mais incertains, qui rendent pour le moins hasardeuse la référence à l'équilibre atteint vers 2040 après le passage du baby-boom. On sera toujours dans les *turbulent waters* évoquées par Joan Robinson [1978].

- La période senior (60 ans et plus) ou de retraite doit être divisée en deux phases distinctes de longueur comparable : ce que j'appelle le « bel âge » du senior encore robuste (60 à 75 ans à peu près), période nouvelle que beaucoup entendent commencer au plus tôt pour en jouir le plus longtemps possible ; puis la phase de fragilité, repli ou relégation (sur le plan social mais aussi statistique <sup>(3)</sup>), qui se termine éventuellement par la dépendance.

- Les rapports entre générations y sont sous tension, du fait du poids massif atteint par la retraite publique en répartition et les coûts croissants de la perte d'autonomie. Et ce d'autant plus que nos sociétés se trouvent à un moment particulier de leur histoire, où :

- les générations dites dorées (à tort ou à raison), qui ont eu vingt ans avant la fin des années 1970, sont à peu près toutes retraitées ; et les « premiers baby-boomers » (nés entre 1943-1958), jugés souvent les plus chanceux, recouvrent aujourd'hui le bel âge ;

- les générations suivantes, dites plombées, sont encore en activité.

L'intérêt stratégique, purement égoïste, des générations dorées serait alors de faire travailler les générations suivantes le plus longtemps possible afin d'assurer largement l'équilibre du système de retraite par répartition et d'éviter ainsi une indexation trop limitée de leurs pensions au cours du temps <sup>(4)</sup>.

- Nos sociétés sont devenues de plus en plus patrimoniales depuis les années 1980 [Piketty, 2013]. Le ratio de la richesse privée au revenu national, d'un minimum de 2 en 1950 est passé à 6,5 aujourd'hui en France, rejoignant presque celui de la Belle Époque. Et, après avoir constamment diminué de 1914 à 1984, les inégalités de patrimoine remontent depuis : la part des 1 % les plus riches dans le patrimoine total atteint le quart chez nous, le tiers aux États-Unis ; celle des 0,1 % d'Américains les plus riches a triplé, s'élevant à quelque 20 %.

Une évolution parallèle est centrale pour notre propos. Le patrimoine vieillit sensiblement dans notre pays :

- la répartition actuelle du patrimoine français entre les âges obéit à la « règle des trois 60 » : les seniors (60 ans et plus) possèdent quelque 60 % du patrimoine non financier (surtout immobilier) et aussi 60 % du patrimoine financier. Mais cette épargne financière abondante est investie en majorité dans des actifs peu risqués (quasi-liquidités, assurance vie) et sert peu aux investissements productifs. Nous parlerons de « crispation patrimoniale » des seniors ;

- comme le patrimoine vieillit, l'héritage a vu son poids par rapport au revenu augmenter plus vite encore que celui du patrimoine : le ratio du flux annuel des transmissions (héritages et donations) au revenu disponible des ménages est passé de 8,5 % en 1980 à 20 % aujourd'hui – et devrait croître encore dans les années à venir avec l'arrivée au grand âge des générations nombreuses des premiers baby-boomers, bien dotés en patrimoine. Mais l'héritage arrive de plus en plus tard – en pleine propriété (nue-propriété et usufruit) à près de 60 ans en moyenne, lors du décès du second parent (en raison des droits accordés

au conjoint survivant). On ne devient riche souvent qu'en devenant vieux dans notre pays ;

– les jeunes générations, dont le processus de formation s'allonge, sont confrontées à une insertion professionnelle longue et délicate. Sauf en cas de donations, elles s'avèrent de plus en plus contraintes dans leurs projets patrimoniaux, au sein desquels l'accession à la propriété demeure privilégiée. Or celle-ci apparaît de plus en plus longue et coûteuse, surtout dans les grandes villes et depuis les années 2000 (le coût du logement a augmenté de 80 %). Ces générations n'auront donc que fort tard les moyens d'épargner pour la retraite ou dans des placements financiers plus risqués.

Ce dernier constat apparaît sous-estimé par la vulgate financière (et la loi Pacte <sup>(5)</sup>), dont l'objectif phare est de développer les placements longs et risqués pour les moins de 50 ans mais délaisse les plus âgés [Arrondel et Masson, 2019]. Une telle situation patrimoniale inédite apparaît néfaste pour l'égalité des chances (entre héritiers et non-héritiers), le bon équilibre des rapports entre générations, mais aussi le financement des investissements d'avenir (*cf. supra*). Elle campe une France héritière et rentière qui regarde vers le passé, comme le montrent d'une certaine manière les taux bas actuels : une offre d'épargne abondante, constituée notamment par la masse du patrimoine « dormant » des seniors, ne rencontre guère une demande d'investissement atone pour le financement de l'économie réelle.

Des facteurs puissants rendent en outre cette situation patrimoniale potentiellement durable : arrivée à 60 ans d'un héritage massif ; diffusion d'un risque de longévité au coût élevé et incertain, source d'une épargne de précaution élevée chez les seniors ; traits spécifiques de la rationalité des seniors du fait de leur fragilisation croissante, qui renforcent encore leur crispation patrimoniale [Masson, 2020].

Cette situation sociale et patrimoniale préoccupante, à laquelle sont confrontées nos sociétés du vieillissement, oblige à modifier profondément notre logiciel de réformes sur plusieurs plans.

## Miser sur la solidarité autant que sur la liberté et l'égalité

Pour ce faire, il s'agit déjà de promouvoir une nouvelle solidarité, surtout entre générations. Le concept doit être revisité au-delà des slogans qui lui sont traditionnellement attachés, tels « tous pour un, un pour tous » ou « chacun cotise selon ses moyens, reçoit selon ses besoins ».

### ■ Liberté, égalité... solidarité

Au-delà des slogans qui lui sont traditionnellement attachés – « tous pour un, un pour tous » ou « chacun cotise selon ses moyens, reçoit selon ses besoins » –, la solidarité a été envisagée, de Léon Bourgeois, père du solidarisme, à Alain Supiot, comme un élargissement du concept de fraternité, qu'elle est supposée englober et remplacer au sein de la devise républicaine. L'accent est mis sur les interdépendances entre individus au sein du groupe considéré, et plus généralement sur les liens, tant sociaux qu'intergénérationnels. Marcel Mauss [1968] invite ainsi à penser à la fois la « solidité du tout » (lien social) et la « perpétuation du tout » (lien intergénérationnel).

Aussi, pour Bourgeois [1998], « la quête de mon propre bien (individu ou génération) m'oblige-t-elle à vouloir le bien des autres ». La chaîne de coopération entre générations constitue un souverain bien qui est censé profiter à chacune, en tant que maillon de la chaîne : chaque génération est dépositaire ou usufruitière – *trustee* – d'un capital indivis accumulé par ses aînés, qu'elle a la charge de sauvegarder et encore d'accroître. Pour Supiot [2013], la solidarité « désigne ce qui *solidifie* un groupe humain, sans préjuger de la nature et de la composition de la *colle* qui fait tenir ensemble les membres de ce groupe » (nos italiques). Apparu dans le vocabulaire juridique à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, le concept de solidarité a eu au départ comme équivalent celui de « solidité ». C'est bien ce dont il s'agit : la solidarité entre générations se mesurera ainsi au degré de « solidité » que révélera la chaîne transgénérationnelle à travers les épreuves rencontrées.

## ■ Leur fragilité oblige nos sociétés à se montrer plus soudées et inclusives

Les propositions de réforme sont habituellement évaluées en termes de liberté et d'égalité – ou selon l'arbitrage efficacité-équité des économistes. C'est ce que l'on fera dans la société d'épargnants du cycle de vie évoquée plus haut, dont l'avenir est bien assuré puisqu'elle est supposée en équilibre. Les différences radicales que présentent les sociétés du vieillissement actuelles par rapport à ce modèle théorique les rendent au contraire incertaines de leur avenir. Leur survie même ne va pas toujours de soi. Soulignée tout autant dans *L'erreur de Faust*, cette fragilité exige d'accorder davantage de poids à la solidarité, fût-ce parfois au détriment des deux autres valeurs républicaines. Nos sociétés devront se montrer suffisamment soudées et inclusives, sur le plan social et plus encore intergénérationnel, pour répondre aux défis les plus dramatiques auxquels elles risquent d'être confrontées.

Dans certains cas, la solidarité peut même prendre le pas sur la liberté ou l'égalité. Les préoccupations liées au climat ou à l'écologie en fourniraient une bonne illustration mais soulèvent des questions trop complexes pour notre propos. Livrons-nous plutôt à un « exercice de pensée » (les *thought experiments* de la philosophie analytique). On vient de découvrir qu'une grosse météorite va frapper la terre dans 60 (ou x) années, détruisant toute vie humaine. Mais un équipement au coût très lourd permettrait de détourner sa trajectoire. Engrange-t-on sa construction ? Et si oui, comment son coût sera partagé entre les différentes générations (ou de même au sein de chacune) ?

C'est une sorte de *stress test* ou de *crash test* pour nos sociétés. Si elles ne sont pas assez soudées ou solidaires, selon l'adage « tous pour un, un pour tous », le financement n'aura pas lieu : les plus jeunes ne voudront plus payer les retraites, ne feront plus d'enfants... et la société « explosera », socialement parlant, bien avant l'arrivée de la météorite. On peut compliquer ce cas d'école en introduisant l'incertitude

(qui sous-tend et complique les enjeux écologiques). Par exemple, il n'est pas sûr que la météorite détruit toute vie humaine (certaines régions seraient préservées) ; ou, a contrario et plus retors, il n'est pas certain que l'appareil détourne vraiment la météorite, on ne sera fixé que progressivement...

## ■ L'exercice de la solidarité s'apparente à un véritable sport de combat

Certes caricatural, l'exemple de la météorite montre que la solidarité (entre générations) ne fait pas toujours dans la douceur angélique – ni dans les comptes précis comme le voudrait l'équité entre générations, concept mal défini s'il en est <sup>(6)</sup>. C'est le prix à payer pour sauver la chaîne transgénérationnelle et préserver le sort des générations futures.

À une conférence récente de la chaire TDTE <sup>(7)</sup> m'a été posée la question : guerre ou paix dans nos sociétés du vieillissement ? Ma réponse est « les deux mon général » ! Pour reprendre l'intuition de Mauss [1950] sur l'« ambivalence du don », les relations et transferts entre générations, en particulier, sont ambivalents, à la fois rapports de partage, d'entraide ou d'affection et rapports de supériorité, de domination ou de violence. C'est notamment le cas encore aujourd'hui au sein des familles comme le souligne Godelier [1996].

Cette ambivalence du don, qui « oblige » le bénéficiaire, est certes un apport crucial de l'anthropologie moderne. Mais elle fait surtout écho à la fameuse sentence d'Héraclite : « Discorde et concorde sont père et mère de toutes choses ». Et on la retrouve dans les maîtres mots de « chaîne » ou de « lien » propres à la solidarité, qui allient contrainte et générosité : chaîne et lien sont synonymes d'asservissement ou de sujétion, mais aussi de relations d'affection ou d'amitié. Bref, pour suivre Supiot [2013], le concept de solidarité « a une généralité et une neutralité que ne possèdent ni la notion de charité et encore moins son avatar contemporain – le *care* –, ni celle de la fraternité (qui postule un ancêtre mythique) ».

## ■ Quels retours de solidarité de la part des seniors ?

La situation sociopatrimoniale décrite plus haut milite dans cette perspective pour des « retours de solidarité » de la part des seniors (aisés), qui ne peuvent se contenter d'exiger le respect des droits acquis en ignorant toute autre considération (« après moi le déluge »). Sans des retours de solidarité bien ajustés, nos sociétés, qui exigent des réformes innovantes mais aussi coûteuses (un message clé de *L'erreur de Faust*), risquent fort en effet de ne pas tenir.

Il y a ainsi urgence dans nos sociétés à mieux couvrir le risque de perte d'autonomie par une assurance dépendance publique, obligatoire et inclusive [Masson, 2020]. Cette dernière aurait encore l'avantage de limiter la crispation patrimoniale des seniors en réduisant leur épargne de précaution contre le risque de perte d'autonomie. Mais quelle base pour son financement ? Pas la plus large possible comme dans la société hypothétique d'épargnants du cycle de vie. Le complément à financer serait assuré par les retraités potentiels (62 ans et plus ?) sur le mode de la répartition : le troisième âge paierait pour le quatrième âge<sup>(8)</sup>. Les cotisations seraient prises sur les revenus (pensions) mais aussi sur le stock de patrimoine. La mesure ne pèserait pas sur le coût du travail (au contraire des journées de « solidarité » actuelles, bien mal nommées), inciterait à la donation du patrimoine (pour éviter les cotisations assises sur son montant), et réduirait les inégalités au sein des seniors comme entre générations.

## La longévité crée des paradoxes à foison

**A**vant d'en venir à d'autres propositions, il faut souligner une complication supplémentaire. La longévité inédite de nos sociétés à l'avenir incertain génère une kyrielle de paradoxes qui rendent d'autant plus délicat le dessin ou le design des réformes à entreprendre.

Des paradoxes que l'on ne retrouve pas, ou alors sous une forme moins accusée, dans la société fictive d'épargnants du cycle de vie à l'équilibre.

## ■ Horizons de vie : individuel, moyen, collectif

Une française qui naît aujourd'hui a près d'un siècle devant elle. Mais l'horizon moyen de la population française (calculé sur les espérances de vie restantes) n'est aujourd'hui que de 49 ans et diminue après 1995 du fait notamment de l'avancée en âge des baby-boomers. L'horizon de vie adulte moyen (20 ans et plus) stagne, lui, après 1995 autour de 37 ans. Et si l'on pondère par les parts de patrimoine, l'horizon « économique » moyen que l'on obtient se réduit de 3 ans entre 1990 et 2015, de 32 à 29 ans<sup>(9)</sup>.

Venons-en à l'horizon collectif de nos sociétés, au sens où ces dernières peuvent être mortelles. Il est certes difficile à mesurer mais aurait tendance, selon de mauvais augures, à se raccourcir. Le poids pris par le court-termisme et les échéances électorales, la multiplication des fragmentations sociales, la montée des incertitudes et des inquiétudes face à l'avenir, l'exploitation effrénée de la nature iraient dans ce sens, alors que les réformes requises devraient s'inscrire sur des horizons toujours plus éloignés, fussent-ils largement inconnus. La priorité accordée à la solidarité, inter- et intra-générationnelle, serait un moyen de conjurer ces sombres projections et d'échapper à un tel pessimisme ambiant.

## ■ La retraite par répartition reste la meilleure protection face à la longévité mais...

Soumise à l'accroissement de la longévité, la retraite par répartition en général (peu importe la forme particulière qu'elle revêt) génère une série de contradictions majeures. Ces paradoxes présentent une structure commune : une réforme ou une avancée souhaitable pour s'adapter à une longévité inédite engendre des effets pervers – inégalités ou même



injustices sur le plan social ou entre générations – auxquels il sera difficile de remédier.

- « Comme on vit plus longtemps, il faudra travailler plus longtemps ». Oui et non. Les générations actives devront travailler plus longtemps pour assurer l'équilibre financier du système non du fait de leur propre espérance de vie mais en proportion de la longévité des seniors actuels, et aussi du poids des générations nombreuses du baby-boom et des « choix » de fécondité passés de ces dernières (qui ont fait peu d'enfants en Allemagne, Espagne ou Italie). Ces générations actives sont donc « pénalisées » par une situation démographique dont elles ne sont pas responsables. L'équilibre financier de la répartition demande beaucoup à la solidarité entre générations. Ce qui justifierait des retours de solidarité de la part de seniors qui bénéficient de l'effort accru des générations actives.

- « Inciter à travailler plus longtemps » pour sauver les retraites. C'est le sens du discours d'Edouard Philippe devant l'Assemblée nationale, le 12 juin 2019 : « Il faut que les Français travaillent plus longtemps. [C'est la] clé de la réussite du pays. [Chacun] pourra faire son choix en liberté et responsabilité [en réponse à] des incitations à travailler plus longtemps ». Dans le contexte actuel peu favorable du marché de l'emploi pour les seniors, ces incitations vont surtout favoriser les personnes en bonne santé et éduquées, aux emplois stables, épanouissants et bien rémunérés, qui percevront ainsi des pensions plus élevées... sur une durée plus longue car elles cumulent les critères favorables à une espérance de vie élevée. Pour ces dernières, c'est une vraie liberté de choix. Mais pour les autres, moins privilégiées en santé ou emploi, ce sera surtout une contrainte. Les incitations vont donc engendrer des inégalités sociales indues, alimentant le débat sur un système de retraite plus redistributif (prise en compte de la pénibilité, taux de remplacement diminuant avec le revenu, etc.).

- « Bien vieillir » ou la prolongation du bel âge. Les seniors disposent d'une longue période inédite de retraite. La remplir au mieux, promouvoir le souci de soi, le maintien de la forme, des activités socialisées utiles, retarde l'arrivée de la dépendance et diminue sa

prévalence. Un tel objectif est louable pour l'individu, son moral et son sentiment d'utilité, comme pour la société <sup>(10)</sup>. Mais la hausse de l'espérance de vie en bonne santé et la diminution de la prévalence de la dépendance (et de ses coûts afférents, tant financiers que familiaux) qui en résulterait auraient une forte contrepartie : la hausse concomitante de l'espérance de vie globale et du nombre des retraités conduirait à une augmentation de la masse des retraites dont le poids serait, sur un plan purement financier, sans commune mesure avec les gains précédents. Les actifs auront ainsi à travailler toujours plus longtemps contre la promesse, lointaine et aléatoire pour les plus jeunes, qu'eux-mêmes auront une espérance de vie en bonne santé encore plus longue que leurs prédécesseurs... Là encore, des retours de solidarité de la part des seniors au bel âge florissant réintroduiraient un certain équilibre entre les générations.

## ■ Retours de solidarité des seniors aisés

Viser à ce que nos sociétés du vieillissement tiennent la longueur en étant suffisamment soudées et inclusives. Répondre aux paradoxes précédents relatifs au « bien vieillir » et aux autres sources de tension dans les rapports entre générations. Ou encore conserver un taux de pauvreté après 65 ans plus bas qu'ailleurs dans notre pays <sup>(11)</sup>. La bonne réalisation de ces objectifs requiert des retours de solidarité conséquents pour des seniors aisés dont l'épargne est particulièrement abondante mais trop « inerte ».

Il a deux grandes options. Redistribuer, *i.e.* prendre aux (vieux) riches, comme le propose par exemple Piketty [2019] grâce à un impôt annuel sur la fortune massif et fortement progressif, qui rapporterait quelque 5 % du PIB – 20 fois l'ex-ISF en France (les taxes foncières seraient toutefois supprimées). Ou inciter les seniors aisés à ne plus se crisper sur leur patrimoine mais à financer davantage l'économie réelle, comme je le propose ci-après.

Mais il ne faut pas se méprendre. Dans un cas comme dans l'autre, toute réforme oblige plus ou moins

à revenir sur un droit de propriété sacro-saint (12) dans nos sociétés. Il faut donc savoir si le jeu en vaut la chandelle.

## Propositions de réformes

**P**our répondre aux défis sociaux et patrimoniaux de nos sociétés comme aux paradoxes soulevés par une longévité inédite, les réformes proposées s'articulent autour de trois objectifs, en introduisant des retours de solidarité bien ajustés de la part des seniors (aisés).

### ■ Recréer du lien social et intergénérationnel

- Lier au niveau macro les dépenses publiques pour les jeunes (éducation-formation) et pour les aînés (retraite-dépendance), décidées ensemble au sein d'un même package. Plutôt que de se focaliser sur le rendement de ses cotisations retraite, chaque génération devrait prendre conscience qu'elle ne peut se sauver seule, mais que le versement d'une pension conséquente à la précédente et l'investissement approprié dans le capital humain de la suivante sont les conditions requises pour recevoir à son tour une retraite adéquate. Ainsi conditionnée, la promesse de la retraite garantirait les investissements requis en éducation [Rangel, 2003 ; Boldrin et Montes, 2005]. Rangel [2003] suggère même que la promesse de la retraite soit conditionnée par des investissements suffisants en faveur des générations futures : avec un tel mécanisme incitatif, « la retraite serait bonne pour l'environnement » et l'écologie.

- Lier le sort des retraités aisés à celui des jeunes non qualifiés. Au-delà d'un certain seuil, les retraites élevées seraient indexées sur un indicateur – à définir – de la réussite de ces jeunes. Ce ne serait pas un mécanisme de redistribution, mais un véritable partage des risques entre les « vieux riches » et les « jeunes pauvres » : si ces derniers vont bien, les retraites élevées ne seront pas amputées.

### ■ Mieux couvrir le risque de perte d'autonomie

- Instaurer une assurance dépendance publique, obligatoire et inclusive, dont le complément à financer serait assuré par les retraités sur le mode de la répartition : le troisième âge paierait pour le quatrième âge (voir les modalités ci-dessus).

- Développer l'offre privée d'un nouveau produit viager, le prêt viager-dépendance, qui aurait l'avantage de n'intervenir qu'une fois la dépendance (lourde) dûment constatée et de requérir une concertation familiale. L'espérance de vie de l'assuré serait alors plus courte et mieux contrôlée, permettant au professionnel d'offrir des coûts d'entrée et un taux d'intérêt beaucoup plus bas que dans le prêt viager standard, produit de niche qui a peu d'avenir (13).

### ■ Inciter les seniors à réorienter leur épargne vers le financement de l'économie

Pour être efficace, toute incitation (fiscale) doit comporter à la fois un bâton et une carotte.

- Le bâton serait constitué par une hausse sensible des droits de succession (en ligne directe) ciblée sur les seuls héritages familiaux : devenir le plus riche du cimetière n'est pas un objectif à encourager. Dons ou legs caritatifs, donations familiales ou d'entreprises (si elles sont pleines et entières) ne seraient pas touchés. Les seuils d'exemption (seules 20 % des successions sont taxées) seraient inchangés, mais les taux pratiqués ensuite (30 % puis 60 % par exemple) seraient beaucoup plus élevés que la kyrielle des (sept !) taux actuels.

Les seniors peuvent affecter leur patrimoine à quatre usages : consommer (aujourd'hui et demain, pour eux ou leurs enfants) ; donner (à la famille ou aux œuvres) ; « thésauriser » au sens large, *i.e.* conserver son patrimoine en l'état (par précaution, pour la *joy of having*) ; ou enfin investir à long terme. La surtaxe successorale introduite diminuerait les héritages

laissés par ceux qui ne réagissent pas à l'incitation, tout en générant des recettes supplémentaires ; elle amènerait les autres à moins thésauriser. Cette surtaxe produirait ainsi une puissante incitation à la donation et à la « liquéfaction » du patrimoine immobilier (14). Au total, la mesure réduirait le fossé patrimonial entre générations et les inégalités des chances (entre héritiers et non-héritiers) – effets qui seraient renforcés si les recettes accrues étaient pré-affectées au financement de programmes à destination des jeunes en difficulté. Mais, telle quelle, elle ne suffira pas pour encourager les seniors à investir davantage (ce sera l'objet de la « carotte »).

Je passe sur les problèmes techniques – mort prématurée, transition (à 90 ans...), délai de rappel des donations à la succession (réduit à 10 ans ?) – qui ne sont pas insurmontables (15). Les difficultés socio-politiques sont plus ardues. Il faut que la mesure soit crédible à long terme pour inciter les seniors aisés à préparer leur succession suffisamment à l'avance en vue d'éviter la surtaxe. Un autre écueil tient à la forte impopularité des droits de succession actuels. Sur ce point, le nouvel impôt aurait l'avantage d'être plus juste dans la mesure où il ne frapperait que les ménages aisés « qui le méritent » du fait de leur égoïsme ou de leur myopie : soit qu'ils ne soient pas assez altruistes sur le plan familial et/ou social, soit qu'ils ne soient peu intéressés par leur succession ou ne la préparent pas suffisamment à l'avance.

- Quelle « carotte » ? La surtaxe successorale devrait être combinée à une offre innovante de placements financiers de long terme, au besoin transgénérationnels. Ces produits seraient largement exonérés de droits de succession pourvu qu'ils soient détenus sur une durée minimale de 25 ans par exemple, au besoin successivement par deux générations (le père puis le fils). Ils s'avèreraient d'autant plus attractifs que la surtaxe sur les héritages serait importante et que les avantages fiscaux de l'assurance vie en matière de transmission seraient réduits (16).

Ces nouveaux produits pourraient servir dès demain de substituts aux fonds de pension ou

d'investissement peu développés dans notre pays. Les investisseurs à long terme, à l'instar des assureurs vie, pourraient les placer pour une part importante en actions, même si cette épargne était à capital garanti au bout d'un nombre fixé d'années (17).

Si l'on veut produire une société solidaire, qui se projette vers son futur et se soucie du sort des générations d'après, il serait toutefois préférable que ces nouveaux produits alimentent d'abord, un peu à l'image du plan Juncker à l'échelle européenne, des fonds dédiés aux investissements d'avenir, biens communs dont la rentabilité s'inscrit dans le temps long : infrastructures, révolution numérique, énergies bas carbone, innovations, R&D, mais aussi éducation et logement. Ces fonds seraient gérés par des investisseurs de long terme avec les critères appropriés : ISR (investisseurs socialement responsables), ESG (environnementaux, sociaux et de gouvernance). Cette politique volontariste et ambitieuse impliquerait une complémentarité entre l'investissement public, actuellement en berne, et l'investissement privé, trop timoré [Aglietta, 2019].

## Le coût de l'humain

**P**ourquoi nos sociétés à la longévité inédite sont-elles à ce point truffées de paradoxes ? Pourquoi leur sauvegarde paraît-elle requérir des réformes aussi innovantes ou à contre-courant, dont le coût financier considérable et la faisabilité politique aléatoire risquent d'en inquiéter ou d'en rebuter plus d'un, comme le souligne Zajdenweber [2019] dans son commentaire de *L'erreur de Faust* ?

La source de ces difficultés semble résider dans une contradiction majeure produite par les mutations du capitalisme et le coût de notre modèle social, au regard de l'objectif de prospérité de nos sociétés. La hausse de la longévité renchérit le coût de l'humain. Chacun veut être formé (dans une économie de la connaissance), soigné, protégé contre les accidents de la vie, avoir surtout une retraite (de durée)

conséquence et être pris en charge en cas de maladie chronique ou de perte d'autonomie.

Or dès le « tournant libéral » des années 1980, avant même le recul de la mortalité à âge élevé, ce coût de l'humain était déjà dénoncé à travers la critique d'un modèle social « à l'européenne » devenu trop lourd. La réduction des dépenses publiques et des « charges » sociales permettrait de diminuer les impôts, notamment sur la propriété, et de préserver la dynamique de l'innovation et de l'accumulation du capital, source à terme de prospérité générale. Mais le capitalisme actuel peut-il encore remplir de telles promesses ?

Après 1980, la montée de l'activité féminine et le baby-boom ont pu un temps freiner les ardeurs de ces critiques néolibérales en rendant le travail abondant. Mais aujourd'hui, ces deux phénomènes ont pour effet, de concert avec l'accroissement de la longévité, d'augmenter le coût des retraites en répartition. Le coût de l'humain s'envole...

Il faudrait donc « faire des économies » sur les dépenses publiques et sociales grâce à des « réformes structurelles » qui sauveraient le dynamisme entrepreneurial et l'attractivité économique de notre pays. Le risque est que ces réformes conduisent à une stagnation, voire à une baisse de l'espérance de vie, dans la mesure où l'augmentation de la longévité est le produit de l'essor du modèle social (et réciproquement).

L'autre voie pour financer le modèle social serait de faire travailler nos concitoyens plus et plus longtemps. Le problème est que la polarisation accrue du marché du travail, générée par les nouvelles technologies (TIC), rendrait caduques les emplois intermédiaires, si bien qu'au total, la masse des classes moyennes ne serait plus très utile (économiquement parlant), et toujours plus chère sur le plan social, du fait d'une longévité accrue. Où va-t-on ?

Le pire n'est jamais sûr. L'épisode dramatique du coronavirus montre jusqu'ici que la santé et la vie humaine – même âgée – semble primer la « raison

économique ». Mais cette « expérience naturelle » est en cours. C'est sans doute le moment de redonner un sens profond, mais aussi équilibré, à la formule quelque peu éculée de Jean Bodin : « il n'est de richesse que d'hommes » dans une société (re)devenue plus solidaire.

## Notes

1. Voir Lorenzi, Albouy et Villemeur [2019].
2. Voir mon livre à paraître [Masson, 2020]. Ce livre a beaucoup bénéficié des suggestions et remarques des membres de la chaire TDTE sur des versions successives de la rédaction. Je reste bien sûr seul responsable des opinions émises dans ce texte.
3. Typiquement, les enquêtes interrogent les individus entre 16 ou 18 ans et 75 ans : la période de repli est aussi celle où l'on « disparaît » du recueil de nombreuses données. Le panel international Share (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) qui suit les ménages de plus de 50 ans va certes plus loin. Il montre clairement une chute brutale après 70 ou 75 ans des « activités socialisées » : activités bénévoles et caritatives, dans les associations publiques et les services communautaires, d'éducation et de formation, etc. (voir L'erreur de Faust, pp. 139 à 151).
4. Il y a certes des freins à un tel cynisme : l'altruisme parental, le souci des générations suivantes... ou la crainte que ces dernières refusent de coopérer. Reste que le soutien (devenu minoritaire) à la réforme actuelle des retraites se trouve chez les retraités et une partie des électeurs de droite.
5. Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.
6. L'équité entre générations, surtout éloignées, n'est guère opérante car elle suppose de comparer des cohortes aux vécus historiques trop dissemblables. Comment « compenser » les générations aînées du baby-boom pour leur participation forcée à un événement peu glorieux de notre histoire, la guerre d'Algérie (« avoir vingt ans dans les Aurès ») ? Comment, plus précisément, définir une situation de référence égalitaire, ou mieux juste, par rapport à laquelle on pourrait évaluer les écarts observés entre générations en faisant fi des aléas de l'histoire ?

7. Chaire « Transitions démographiques, transitions économiques », conférence du 6 février 2020.

8. Cette proposition rencontre les vues de certains professionnels de l'assurance comme André Renaudin, directeur général d'AG2R La Mondiale.

9. Voir Masson et Touzé [2019]. Les évolutions seraient pires encore chez nos voisins à faible fécondité.

10. Voir les développements sur ce thème dans L'erreur de Faust (pp. 91-120).

11. Ce taux de pauvreté après 65 ans s'élève en 2015 à 8,3 % en France (en forte baisse depuis 2005). Il est de 18,2 % en Allemagne et 14,6 % en Suède (en forte hausse depuis 2005 dans les deux cas) et de 19,3 % au Royaume-Uni (source Eurostat).

12. Piketty [2019] est conséquent sur ce point puisqu'il milite explicitement pour une propriété plus sociale et temporaire qui permettrait, selon ses vœux, de « dépasser » le capitalisme.

13. Voir par exemple Masson [2016].

14. Liquéfaction ou valorisation du patrimoine immobilier obtenue soit par : la vente anticipée occupée (VAO), décrite dans L'erreur de Faust (pp. 165 à 175) ; le viager mutualisé ou viage, où l'acheteur est un professionnel qui ne verse qu'un bouquet ou capital ; ou encore le prêt viager [Masson, 2016].

15. Voir Masson [2018].

16. Le senior aisé disposerait ainsi d'une panoplie de moyens pour éviter la surtaxe successorale (donner, liquéfier son patrimoine immobilier, investir à long terme), ce qui rendrait le nouvel impôt moins sujet à l'exil fiscal.

17. Voir les articles sur l'épargne retraite supplémentaire dans le n° 114 de la revue Risques (juin 2018).

## Bibliographie

AGLIETTA M., « Pour une croissance inclusive et soutenable », in Aglietta M. (dir), *Capitalisme. Le temps des ruptures*, Éditions Odile Jacob, chapitre 9, 2019, pp. 463-562.

ARRONDEL L. ; MASSON A., « Épargne des ménages et financement de l'économie », in Aglietta M. (dir), *Capitalisme. Le temps des ruptures*, Éditions Odile Jacob, chapitre 7, 2019, pp. 345-408.

ATKINSON A. ; STIGLITZ J., "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, vol. 6, 1976, pp. 55-75.

BOLDRIN M. ; MONTES A., "The Intergenerational State Education and Pension", *Review of Economic Studies*, vol. 72, n° 3, 2005, pp. 651-664.

BOURGEOIS L., *Solidarité*, Presses universitaires du septentrion, Paris, 1998, (édition précédente, Colin, 1912).

GODELIER M., *L'énigme du don*, Fayard, Paris, 1996.

LORENZI J.-H. ; ALBOUY F.-X. ; VILLEMEUR A., *L'erreur de Faust. Essai sur la société du vieillissement*, Éditions Descartes, Paris, 2019.

MASSON A., *Nos sociétés du vieillissement entre guerre et paix. Plaidoyer pour une solidarité de combat*, Éditions L'autre face, 2020, à paraître.

MASSON A. ; TOUZÉ V., « Vieillesse et épargne des ménages. Comment favoriser une meilleure accumulation du capital ? », *Revue de l'OFCE*, n° 161, 2019, pp. 225-286.

MASSON A., « Les enjeux du patrimoine et de sa transmission dans nos sociétés vieillissantes », *Revue française d'économie*, vol. XXXIII, n° 2, 2018, pp. 179-234.

MASSON A., « Vivre (très) vieux avec les moyens requis : quels produits viagers ? », *Revue d'économie financière*, n° 122, 2016, pp. 193-204.

MAUSS M., *Essais de sociologie*, Éditions de minuit, coll. « Points », Paris, 1968.

MAUSS M., *Sociologie et anthropologie*, PUF, Paris, 1950.

PIKETTY TH., *Capital et idéologie*, Seuil, Paris, 2019.

PIKETTY TH., *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil, Paris, 2013.

RANGEL A., "Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good for the Environment?", *American Economic Review*, vol. 93, n° 3, 2003, pp. 813-834.

ROBINSON J., *Contributions to Modern Economics*, Blackwell, Oxford, 1978, p. 125.

France/Fayard, Paris, 2013.

SUPIOT A., *Grandeur et misère de l'État social*, Collège de

ZAJDENWEBER D., « Commentaire de *L'erreur de Faust* », *Risques*, n° 118, juin 2019, p. 127.

# MÉDIATION DE L'ASSURANCE AU CŒUR DE LA RELATION CLIENT

*Arnaud Chneiweiss*

*Médiateur de l'assurance (1)*

*Avec 15 000 saisines par an, la Médiation de l'assurance (LMA) est la plus importante en France par le volume traité. Ces cas concrets de litige entre l'assuré et l'assureur permettent de se situer au cœur de la relation client, de la souscription au règlement du sinistre. Ils montrent les incompréhensions de l'assuré qui, à tort ou à raison, s'estime mal traité. Le médiateur doit notamment vérifier qu'il n'existe pas dans le contrat de clause abusive et que les clauses d'exclusion opposées par l'assureur sont valables (en particulier, elles doivent figurer en caractères très apparents et être « formelles et limitées »). Par la publication régulière d'études de cas, la Médiation de l'assurance doit contribuer aux efforts d'éducation financière et de compréhension du fonctionnement des contrats d'assurance.*

**A**vec 15 000 saisines par an, la Médiation de l'assurance est la plus importante en France par le volume traité. 15 000 saisines par an, est-ce beaucoup ? On pourra dire que c'est bien peu par rapport aux 13 millions de sinistres réglés tous les ans par les assureurs rien qu'en assurance dommages. C'est vrai et tant mieux. Nous sommes biaisés à la Médiation de l'assurance, nous ne voyons que des cas posant un problème, ceux où les sentiments d'injustice ou d'incompréhension des assurés les ont poussés jusqu'à nous. Et ils ont parfois eu raison de faire preuve de cette détermination : depuis le début de l'année 2020, la Médiation leur a donné raison, en tout ou partie, dans un tiers des cas.

Si bien que ces 15 000 saisines annuelles peuvent être vues comme la partie émergée de l'iceberg. Car il a fallu beaucoup d'énergie aux assurés pour saisir la Médiation, tout particulièrement si c'est via un inter-

médiaire (courtier, banquier...) que l'assurance a été souscrite : il faut au moins deux réponses négatives de l'assureur, dont celle du service réclamation, ou deux mois de silence de l'assureur devant la réclamation de l'assuré, pour que les recours internes soient épuisés et que l'on puisse se tourner vers la Médiation de l'assurance.

---

## 15 000 saisines par an, comme autant de révélateurs de la relation client

---

**L**es litiges qui sont soumis à la Médiation de l'assurance par les particuliers ou, de façon plus rare par les PME, portent sur tous les moments de la relation entre l'assuré et son assureur.

## ■ Au moment de la souscription

Certains assurés estiment avoir été mal conseillés sur le produit à souscrire ou l'avoir mal compris. Les exemples abondent : un plan d'épargne retraite populaire (Perp) dont on demande le rachat en capital alors que ce produit – à terme remplacé par le Plan d'épargne retraite individuel – est bloqué (2) jusqu'au départ en retraite de l'adhérent et ne peut sortir que sous forme de rente ; un contrat obsèques pour lequel l'assuré, qui a eu heureusement une longue vie, ne comprend pas avoir cotisé davantage que le capital qui sera versé ; un produit mixte « vie entière » combinant épargne et assurance décès alors que l'assuré pensait avoir souscrit un contrat d'épargne...

Tirons deux enseignements de cette situation :

- le devoir de conseil de l'assureur trouve sa limite dans le fait que l'assuré doit s'impliquer dans l'acte de souscription. L'assuré doit lire le contrat auquel il adhère, essayer de se projeter dans les situations qui lui importent le plus. Très souvent, c'est au moment du sinistre que l'assuré semble découvrir l'étendue de ses garanties, les exclusions, voire la philosophie du contrat ;
- l'assureur doit redoubler d'attention pour bien faire comprendre à l'assuré l'étendue de ses garanties. Malgré les efforts des assureurs pour être plus pédagogues et de la réglementation obligeant à davantage mettre en avant les points essentiels du contrat, beaucoup reste encore à faire. « Trop d'information tue l'information » et de ce point de vue les législateurs et régulateurs doivent également s'interroger. (3)

## ■ Pendant la vie du contrat

Le devoir de conseil doit continuer à s'exercer, que ce soit via le courtier, l'agent général ou l'assureur. L'assuré doit s'interroger sur ses nouveaux besoins au fil du temps mais on attend aussi de l'assureur et de ses représentants un contact régulier pour s'enquérir de l'évolution de la situation de son assuré et poser la question de l'actualisation des valeurs assurées.

Lors du règlement du sinistre. De nombreux cas d'incompréhension existent. En voici quelques-uns que nous voyons souvent :

- un désaccord avec l'évaluation faite par l'expert envoyé par l'entreprise d'assurance. Rappelons à ce sujet que : 1. l'expert est indépendant ; 2. si l'assuré est en désaccord avec cette première évaluation il lui appartient de diligenter une contre-expertise. Au besoin les deux experts auront à en désigner un troisième pour dégager une évaluation s'imposant aux parties ;
- « comment est-il possible que je ne sois pas reconnu invalide par mon assureur alors que je le suis par la Sécurité sociale ? » C'est que derrière le même mot les définitions sont différentes, l'assureur ne faisant souvent jouer la garantie que lorsque l'assistance d'une tierce personne pour les actes élémentaires de la vie quotidienne est nécessaire ;
- cette même logique est à l'œuvre en matière d'accident du travail. Tel que défini par le Code de la Sécurité sociale, l'accident du travail n'exige notamment pas de conditions d'atteinte corporelle et d'extériorité, à la différence, en général, des contrats d'assurance garantissant des sinistres d'origine accidentelle.

Plus on aura été pédagogue au moment de la souscription, plus on évitera ces incompréhensions au moment du sinistre, parfois fortement ressenties par les assurés comme une injustice.

## La pratique de l'équité

**J'**exprime mes avis « en droit et en équité ». C'est la chance que j'ai en tant que médiateur, je peux aller au-delà de la lecture stricte du contrat, quand avec l'équipe de LMA nous estimons que cela est nécessaire pour « rétablir le juste » (4).

Voici deux exemples de propositions de solution « en équité », l'un en assurance de personnes, l'autre en assurance de biens :



- une enseignante est agressée dans sa salle de classe. Elle n'est pas physiquement blessée mais, traumatisée, fait une dépression à la suite de cet événement. Elle est donc en arrêt de travail et demande la prise en charge des échéances de son emprunt au nom de la garantie « incapacité temporaire de travail ». L'assureur refuse de prendre en charge, indiquant que les maladies psychiques sont exclues de sa garantie, le contrat ne garantissant que l'incapacité de travail résultant d'un accident corporel. En revanche, si l'assurée avait été physiquement blessée elle aurait été prise en charge. J'ai considéré que la dépression était la conséquence d'un accident corporel – qui n'était pas défini au contrat – et invité l'assureur à prendre en charge ;

- en assurance automobile, un assuré dispose de la garantie bris de glace qui prévoit la réparation ou le remplacement de : « votre pare-brise ; votre lunette arrière ; vos vitres latérales ; vos optiques [...] ; votre toit ouvrant ou panoramique ». La lunette arrière de son véhicule décapotable est retrouvée brisée alors qu'en stationnement. L'assureur accepte de mobiliser sa garantie pour remplacer cette lunette arrière. Il est établi par l'expert qu'auprès de ce constructeur automobile et pour ce type de modèle, le remplacement de la lunette arrière ne peut se faire indépendamment de celui de la capote entière. L'assureur refuse cette prise en charge globale car la capote du véhicule ne fait pas partie des éléments garantis au titre de la garantie bris de glace.

J'ai constaté que l'assureur garantissait en toute connaissance de cause un véhicule décapotable, avec des primes d'assurance rehaussées pour ce type de véhicule. Et j'ai estimé que, dans la mesure où la vitre arrière du véhicule ne pouvait être réparée sans que la totalité de la capote soit remplacée, l'assuré ne pouvait être replacé dans la situation dans laquelle il se trouvait avant son sinistre sans que l'intégralité de la capote soit indemnisée par l'assureur.

Cette pratique de proposition de solution en équité a représenté 3,5 % des positions exprimées au premier semestre 2020.

## Les clauses d'exclusion sont un sujet d'attention tout particulier

**L**e Code des assurances nous dit que les exclusions doivent être, pour être valablement invoquées par l'assureur, formelles, limitées et mentionnées en caractères très apparents. Il y a rarement des soucis avec le caractère « très apparent » (impression en caractères gras se différenciant du reste du texte par exemple). Par contre, les clauses d'exclusion ne sont parfois pas assez précises, donc « formelles et limitées ». Voici deux exemples.

### ■ Premier exemple

Une entreprise de coupe de bois souscrit un contrat d'assurance responsabilité et dommages environnement. Des voisins, particuliers, l'attaquent pour divers préjudices, et notamment pour des troubles du voisinage à la suite de poussières dans leur propriété, de nuisances sonores ou encore de mauvaises odeurs.

L'affaire vient devant la cour d'appel locale, qui condamne l'entreprise pour « préjudice né du trouble anormal de voisinage » occasionné par l'activité. L'assuré sollicite la prise en charge de cette condamnation par l'assureur. Celui-ci refuse : le contrat prévoit, dans ses exclusions générales, que ne sont jamais garanties « ...les conséquences de tout sinistre causé par les conditions normales d'exploitation des sites ou d'exécution des activités de l'assuré... ». L'assuré conteste : « les émissions de poussière ont eu lieu en période de grand vent », « les pollutions pour lesquelles nous avons été condamnés ne sont pas liées à des conditions normales d'exploitation ». L'assureur répond : « la coupe de bois entraîne inévitablement de la poussière susceptible de se propager par le vent », « ce risque est inhérent à votre activité ».

Toutefois, au terme de l'article L. 113-1 du Code des assurances, si l'assureur est libre de stipuler des

exclusions, c'est à la condition qu'elles soient formelles et limitées. Or, l'exclusion qui vise, sans autre précision, « les conditions normales d'exploitation », « les normes en vigueur », « les prescriptions établies par les autorités administratives compétentes », ne permet pas à l'assuré de savoir avec certitude ce qui est exclu de la garantie.

Le débat entre assuré et assureur sur la signification des « conditions normales d'exploitation » en témoigne. Il y a deux appréhensions différentes d'une expression qui n'est pas suffisamment explicite pour être bien comprise et qui est sujette à interprétation, ce qui, au terme de la jurisprudence, invalide la clause d'exclusion (5). En conséquence, l'exclusion conventionnelle opposée n'étant pas formelle et limitée, elle doit être écartée, et c'est la position que j'ai prise.

## ■ Second exemple

Sur un bateau, le moteur tombe en panne. L'assureur refuse de prendre en charge les frais d'assistance car il estime, à la suite d'un rapport d'expert, que la panne du moteur résulte d'un défaut d'entretien de la part de l'assuré. Cependant, concernant la validité de la clause d'exclusion relative à l'« usure normale, vétusté, défaut ou insuffisance d'entretien, vice propre », rappelons que la Cour de cassation condamne, dans une jurisprudence constante (6), les clauses d'exclusion relatives au défaut d'entretien et de réparation qui, en l'absence de référence à des critères précis ou à des hypothèses limitativement énumérées, ne sont ni formelles, ni limitées au sens de l'article L. 113-1 du Code des assurances. J'ai donc invité l'assureur à délivrer sa garantie.

## Les clauses abusives doivent bien sûr être sanctionnées

### ■ Premier exemple

Peu de temps après ma prise de fonction, j'ai eu l'occasion de m'exprimer sur le cas du vol sans effrac-

tion d'une automobile. Pour que les choses soient claires, voici la garantie vol du contrat d'assurance en question :

La garantie vol – A. Étendue de la garantie

Ce qui est garanti :

Article 5.1 - le vol total du véhicule

- la disparition du véhicule assuré et de ses accessoires par :
  - soustraction frauduleuse (article 311-1 du Code pénal) ;
  - menace ou violence à l'encontre de son propriétaire ou gardien ;
  - obtention du véhicule par paiement avec un chèque volé ou un faux chèque de banque ;
  - effraction d'un garage privatif, clos et fermé à clé ;
  - vol des clés du véhicule assuré dans un local ou un bâtiment clos et fermé à clé ;
- si le véhicule est retrouvé :
  - les détériorations du véhicule assuré et de ses accessoires s'il est prouvé qu'il y a eu forcement de la direction, détérioration des contacts électriques permettant la mise en route ou de tout système de protection antivol en état de fonctionnement ;
  - les frais engagés, avec notre accord, pour la récupération du véhicule.

La première partie de la clause définit donc les vols garantis en listant les circonstances dans lesquelles le vol doit avoir été commis. On peut observer que la soustraction frauduleuse, soit le vol, n'est pas exigée avec effraction. Dès lors, dans cette clause de définition de la garantie, l'effraction n'est pas une condition de la garantie vol, contrairement à d'autres clauses qui peuvent exister chez d'autres assureurs.

La seconde partie de la clause envisage l'hypothèse du véhicule retrouvé et indique ce qui est garanti dans ce cas et à quelles conditions : les frais engagés pour la récupération du véhicule, à condition d'avoir obtenu l'accord de l'assureur ; les détériorations du véhicule et de ses accessoires, à condition de prouver soit le forcement de la direction, soit la détérioration des

contacts électriques..., soit la détérioration d'un système antivol.

La garantie n'est ici acquise que si la preuve de la cause des détériorations listées par la clause est rapportée. Or, dans la première partie de la clause il est prévu que la garantie vol s'applique à toute soustraction frauduleuse ; dans la seconde partie cette garantie disparaît si la preuve de certaines causes de détériorations du véhicule n'est pas rapportée, alors qu'en principe « l'assuré devrait être libre de prouver » la soustraction frauduleuse et les dommages qui en ont résulté. C'est vraisemblablement cette configuration particulière de la clause, comme les termes employés par les rédacteurs du contrat (la preuve est visée), qui a conduit la cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 22 septembre 2015 à invalider cette clause en considérant que la « clause est abusive en ce qu'elle réduit les moyens de preuve de l'effraction ». En outre, amputant la garantie vol d'une partie de sa substance à raison de circonstances concomitantes au vol (7), la clause se rapproche davantage d'une exclusion que d'une condition de la garantie.

Ainsi, « la clause qui prive l'assuré du bénéfice de la garantie des risques de vol en considération de circonstances particulières de réalisation du risque s'analyse en une clause d'exclusion de garantie » (8). Or, l'exclusion de garantie doit figurer en caractères très apparents dans le contrat (art. L. 112-4 al. 3), ce qui n'est pas le cas de la clause précitée qui doit donc être écartée.

Enfin, il appartient à l'assureur de rapporter la preuve de la réunion des circonstances de l'exclusion. Faire reposer cette preuve sur l'assuré réalise une inversion de la charge de la preuve qui fait irréfragablement présumer le caractère abusif de la clause (art. L. 212-1 du Code de la consommation (9)).

## ■ Second exemple de clause abusive

Dans un contrat d'assurance complémentaire santé, deux articles de la notice d'information disposent que le montant des cotisations dues au titre des

options peut être majoré, à l'initiative de l'assureur, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

Ces articles prévoient différents facteurs d'évolution du montant des cotisations, tels que le plafond annuel de la Sécurité sociale, les impôts, contributions et taxes auxquels le contrat est assujéti, les résultats techniques du périmètre de mutualisation considéré, ainsi que tout élément de nature à modifier le risque assuré.

Or, l'article R. 212-1 du Code de la consommation dispose que « dans les contrats conclus entre des professionnels et des consommateurs, sont de manière irréfragable présumées abusives, au sens des dispositions des premier et quatrième alinéas de l'article L. 212-1 et dès lors interdites, les clauses ayant pour objet ou pour effet de : [...] 3° Réserver au professionnel le droit de modifier unilatéralement les clauses du contrat relatives à sa durée, aux caractéristiques ou au prix du bien à livrer ou du service à rendre ».

Ainsi, en principe, l'assureur ne peut, sans recueillir l'accord préalable de l'assuré, modifier unilatéralement le montant de la prime, en particulier en usant de critères imprécis qui ne permettent pas à l'assuré de comprendre quel facteur d'évolution a provoqué l'augmentation de sa cotisation et dans quelle proportion.

S'il n'est bien sûr pas impossible que le contrat puisse prévoir une clause de révision des cotisations, pour faire face notamment à la hausse de la sinistralité et à l'augmentation du risque, ce n'est qu'à la condition qu'elle offre à l'assuré la faculté de résilier son contrat dans un délai raisonnable à compter de l'information délivrée par l'assureur sur l'augmentation de la cotisation. En l'occurrence, ni les dispositions précitées, ni l'avis d'échéance faisant état de la hausse du montant des cotisations ne prévoyaient cette faculté de résiliation.

J'ai donc constaté que les clauses étaient abusives, de sorte que les modifications du montant des cotisations intervenues depuis la souscription du contrat

d'assurance ne sauraient être opposables à l'assurée, et ai invité l'assureur à restituer l'intégralité des sommes indument prélevées.

## Conclusion

**L**a Médiation de l'assurance ne peut être utile que si elle est crédible auprès de toutes les parties prenantes (associations de consommateurs, assureurs, courtiers...), c'est-à-dire vue comme impartiale, indépendante, compétente, ayant l'empathie nécessaire pour comprendre le contexte dans lequel le sinistre s'est produit et répondant dans un délai raisonnable.

Plus de 3 400 professionnels (assureurs, courtiers, agents généraux, gestionnaires de patrimoine...) nous font confiance aujourd'hui pour assurer leur médiation, nombre qui ne cesse de croître.

Du côté des assurés, les saisines – 15 000 par an – sont en hausse de 12 % d'une année sur l'autre à fin août 2020.

Ce sont des indices encourageants quant à la confiance qui nous est accordée pour mener une médiation impartiale. Nous ferons tout pour la mériter.

### Notes

1. Ce texte s'inspire de ma présentation du rapport annuel

2019 de la Médiation de l'assurance, disponible sur le site [www.mediation-assurance.org](http://www.mediation-assurance.org), qui revient plus longuement sur ces sujets.

2. Sauf circonstances exceptionnelles.

3. Arnaud Chneiweiss, « L'avalanche réglementaire, l'exemple de l'assurance », *Réalités industrielles*, août 2018 ; Arnaud Chneiweiss, « Les assureurs face à l'avalanche réglementaire », *Revue française des finances publiques*, septembre 2017 ; Arnaud Chneiweiss et Maud Schnunt, « Compliance, une illusion dangereuse », *Risques*, juin 2015.

4. À l'inverse, le fait que je ne sois pas un juge signifie que mes propositions de solution ne s'imposent pas aux parties. Celles-ci peuvent refuser de me suivre (c'est alors au directeur général de l'entreprise d'assurance de me le dire) et il est possible d'aller devant les tribunaux si le litige persiste après ma médiation. En 2019, les propositions de solution ont été suivies par les assureurs dans 99 % des cas.

5. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 22 mai 2001, n° 99-10849.

6. Il a ainsi été jugé, dans un arrêt du 5 février 2015, rendu par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, concernant une clause d'exclusion relative au défaut d'entretien, que « cette clause d'exclusion de garantie ne se référant pas à des critères précis et à des hypothèses limitativement énumérées n'est pas formelle et limitée et ne peut ainsi recevoir application en raison de son imprécision ».

7. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 26 novembre 1996, n° 94-16058.

8. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 26 novembre 1996, n° 94-16058.

9. « 12. Imposer au consommateur la charge de la preuve, qui, en application du droit applicable, devrait incomber normalement à l'autre partie au contrat. »

# EN MATIÈRE D'ÉPARGNE D'INDISPENSABLES PRÉCAUTIONS

*André Babeau*

*Professeur honoraire, Université de Paris-Dauphine*

*L'épargne des ménages est une grandeur souvent mentionnée, mais beaucoup plus complexe qu'on ne le pense. De nombreuses précautions s'imposent donc quand on y fait référence.*

**N**on, il ne faut pas, comme le fait trop souvent l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), après beaucoup de confusions, privilégier la notion d'épargne des ménages nette de la consommation de capital : il s'agit là en effet d'une estimation comptable qui n'est utile que pour rapprocher les comptes de flux des comptes de stocks. La notion d'épargne brute, excédent des revenus sur les dépenses de consommation, est beaucoup plus proche des choix réellement faits par les ménages.

Non, il ne faut pas, comme le font beaucoup de journalistes, confondre cette épargne brute avec la seule épargne financière des ménages : l'épargne brute des ménages comporte en effet deux autres types d'affectation : le remboursement de leurs dettes et leur contribution à l'apport personnel demandé lors de l'acquisition de biens durables ou la réalisation de travaux. Une hausse du taux d'épargne brute, par exemple, peut donc a priori provenir certes d'une augmentation de l'épargne financière, mais aussi d'une accélération des comportements de remboursement ou d'une contribution plus importante à la constitution des apports personnels.

Non, il ne faut pas, comme le font parfois l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et trop d'économistes, appeler épargne non financière la formation brute de capital fixe des ménages (FBCF). Celle-ci n'est pas en effet une épargne, mais un investissement (achats de logements neufs, travaux) qui peut, certes, être financé par l'épargne courante, mais aussi, bien souvent, par recours au crédit. Il en résulte que la somme de l'épargne financière et de la FBCF, « fausse » épargne non financière, n'est nullement égale au flux total d'épargne brute.

Non enfin, il ne faut pas, en matière de recours au crédit ou d'apport personnel, se limiter au financement de la seule FBCF : l'activité immobilière des ménages, comme le montre le Compte satellite du logement (CSL) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), doit inclure les transactions entre ménages portant sur les logements de seconde main. Celles-ci font en effet appel au crédit dans des proportions voisines de celles qui caractérisent les acquisitions de logements neufs et la constitution d'un apport personnel pose les mêmes problèmes.

Parmi les différents travers qui viennent d'être signalés, certains sont faciles à éviter : préférer toujours la notion d'épargne brute à celle d'épargne nette, éviter toute confusion de cette épargne brute avec la seule épargne financière, bannir la dénomination d'épargne non financière associée à la FBCF. Pour aller plus loin, il faudra attendre que de nouvelles informations statistiques soient accessibles : par exemple, les montants de « vrais » nouveaux crédits et de « vrais » remboursements, en excluant de ceux-ci ces nouveaux crédits et remboursements qui ne correspondent qu'au remplacement de crédits déjà existants. Il faudra aussi pouvoir préciser la part dans ces « vrais » remboursements de ceux qui sont financés par l'utilisation d'actifs préexistants (opération de

gestion de patrimoine). De même conviendra-t-il de recueillir des données sur la constitution des apports personnels qui, eux-aussi, peuvent faire appel à une épargne antérieurement constituée.

Si les diverses informations requises pour répondre aux questions évoquées étaient faciles à obtenir, elles seraient bien évidemment déjà disponibles. En fait, seule une mobilisation des banques centrales, en tête desquelles la Banque centrale européenne (BCE), des instituts statistiques nationaux, d'Eurostat et des établissements de crédit permettra d'obtenir ici des résultats, dans un délai qu'on peut raisonnablement imaginer compris entre trois et cinq ans. L'urgence de cette mobilisation n'en est donc que plus grande.

# MUTUALISATION DE MOYENS ET TVA

## LES NOUVELLES RÈGLES

*Jean Vincensini*

*Avocat à la Cour*

*Afin de limiter les frottements de TVA, les acteurs du monde de l'assurance recourent de manière extensive à des structures de mutualisation de coûts placées sous le régime spécial des groupements de moyens. Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a profondément bouleversé ce contexte juridique, imposant au législateur français la transposition d'un nouveau régime d'assujetti unique, issu de la directive TVA. Ces évolutions sont susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur le secteur de l'assurance en France et devraient accélérer les rapprochements. Dans l'attente des textes définitifs, il est d'ores et déjà possible d'anticiper certains sujets, afin d'éviter tout ou partie des surcoûts potentiels liés à l'évolution des modalités fiscales de ces mutualisations de moyens. Qu'en est-il exactement ?*

### État des lieux

#### ■ Les opérations taxables ouvrent droit à récupération de TVA

En principe, la TVA est exigible sur les prestations de service rendues à titre habituel par un assujetti agissant en tant que tel <sup>(1)</sup>. Corrélativement, la TVA d'amont grevant les charges exposées pour la réalisation d'opérations taxables est déductible de la TVA collectée sur les ventes de ces services <sup>(2)</sup>. En revanche, la taxe grevant les charges externes directement affectables aux opérations exonérées ou non assujetties à TVA n'est pas récupérable. Elle constitue un surcoût, la « TVA rémanente », qui vient augmenter le coût financier de ces services.

#### ■ L'externalisation d'activités d'assurance est source de TVA rémanente

Les opérations d'assurance et de réassurance, ainsi que les prestations de service afférentes à ces opérations effectuées par les courtiers et intermédiaires d'assurance sont en principe exonérées de TVA <sup>(3)</sup>.

En pratique, toutefois, les tribunaux ont une vision très restrictive des services visés par l'exonération. Ainsi, selon la jurisprudence, une prestation d'assurance se caractérise par la fourniture, par l'assureur à l'assuré, de la prestation convenue lors de la conclusion du contrat en cas de réalisation du risque couvert, moyennant le paiement préalable d'une prime par ce dernier <sup>(4)</sup>.

En cas de démembrement de l'activité d'assurance, une opération ne peut être considérée comme exonérée que si elle entraîne la prise en charge d'un risque par le prestataire et une relation avec l'assureur et l'assuré (5) ou si elle présente un lien direct avec la conclusion du contrat d'assurance (6). De plus, l'opération consistant simplement à confier le traitement des sinistres à un tiers, sans que cette prestation soit liée à la recherche de prospects et à la mise en relation de ces derniers avec l'entreprise d'assurance en vue de la conclusion de contrats d'assurance, n'est pas exonérée de la TVA (7).

Aussi, l'externalisation et la sous-traitance de tout ou partie de l'activité d'assurance est susceptible de générer des coûts de TVA rémanente substantiels. Or, dans le contexte actuel de numérisation des activités économiques, les partages de moyens humains et matériels s'accroissent et la faculté de mutualiser des moyens en franchise de TVA revêt une importance critique pour les assureurs, capitalistiques ou non capitalistiques, et leurs partenaires commerciaux, liés ou non.

## ■ Le droit communautaire institue deux régimes d'exonération

Pour réduire ces frottements, la directive TVA institue deux régimes distincts permettant d'exonérer les refacturations de coûts liées à des mutualisations de moyens entre personnes morales distinctes.

Le premier de ces régimes est celui des « groupements de moyens » (8), qui permet l'exonération de TVA des mutualisations de ressources au sein d'un groupement dont les services contribuent principalement et directement à l'activité exonérée (ou hors champ) de ses membres, sous réserve de respecter certaines conditions. Ce régime existait en France (9) bien avant la première directive TVA de 1986, et est utilisé de manière extensive par le secteur de l'assurance.

Le second de ces régimes est celui « d'assujetti unique » (10), qui permet à des entités étroitement liées sur les plans financier, économique et de l'organisation d'opter pour former un seul et même assujetti à la TVA (non transposé en droit français).

## ■ La transposition par les États membres n'est pas homogène

À ce jour, les différents États membres de l'Union européenne (UE) n'ont pas transposé ces deux modèles de manière homogène.

Le régime des groupements de moyens a été transposé par la totalité des États membres. Dans certains d'entre eux, notamment en France, Lettonie, Pologne et Hongrie, cette transposition permet l'application du dispositif aux activités financières (banque et/ou assurance). Dans ces États, les entités juridiques du secteur financier, en particulier dans le domaine de la prévoyance, de la santé, des assurances sociales, des aides sociales et des retraites, utilisent très fréquemment ces structures.

Ainsi, en France, les groupements d'intérêt économique (GIE), sociétés en participation et autres groupements de fait constitués au sein ou entre des groupes d'assurance fonctionnent sous ce régime lorsqu'ils fournissent à leurs membres des services d'ordre administratif, technique ou informatique directement liés à des activités d'assurance, de réassurance ou de courtage. Dans le secteur de l'économie solidaire et de la protection sociale, les unions mutualistes (UMG), les sociétés de groupe assurantiel de protection sociale (SGAPS), les sociétés de groupe d'assurance mutuelle (SGAM) ou encore les associations sommitales et les associations de moyens bénéficient elles aussi le plus souvent de ce dispositif.

Par ailleurs, le régime d'assujetti unique n'a pas été transposé dans huit États membres de l'UE, dont la France. Dans la plupart des autres États membres, la transposition locale de ce dispositif permet le plus souvent de considérer que les ventes de biens et services entre membres du groupe sont hors du champ de la TVA.

Cependant, une incohérence de textes soulevée récemment par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a profondément modifié le régime des groupements de moyens et bouleversé ce contexte juridique.



## Les modifications en cours

### ■ La CJUE limite le régime des groupements de moyens

Le texte instituant le régime d'exonération de TVA des groupements ne contient aucune limitation expresse à l'éligibilité dès lors que les membres exercent une activité exonérée ou hors du champ de la TVA. Cependant, il a été intégré à la directive TVA au sein du chapitre 2 dédié aux « exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général ».

Ce point avait toujours été ignoré depuis la première mouture de la directive TVA. Cependant, dans plusieurs arrêts de 2017 <sup>(11)</sup>, la CJUE a soulevé cet aspect pour écarter l'éligibilité des activités financières exonérées de TVA au régime des groupements de moyens et condamner successivement le Luxembourg (en mai), l'Allemagne, la Lettonie et la Pologne (en septembre) au titre de leur transposition respective du dispositif. Depuis lors, dans bon nombre des États membres de l'UE, la limitation du régime des groupements aux seules activités d'intérêt général exonérées ou non assujetties à TVA n'a pas encore été transposée. De plus, même si la directive qualifie expressément certaines activités comme étant d'intérêt général, cette caractérisation ne coïncide pas toujours avec la notion locale d'activité d'intérêt général au sein des États membres.

En France, le régime d'exonération des groupements de moyens est toujours en vigueur. Il continue à s'appliquer de plein droit aux entités exerçant des activités d'intérêt général au sens de la directive. Compte tenu des conséquences significatives que sa disparition aura sur le secteur financier français, l'application de l'inéligibilité posée par la CJUE est suspendue de manière provisoire, dans l'attente de la mise en place d'un dispositif alternatif ou de la modification de la directive TVA. Cependant, le maintien de l'éligibilité des entreprises exerçant des activités financières au régime des groupements paraît incertain, voire compromis.

### ■ Le projet français de régime d'assujetti unique

Les autorités fiscales françaises travaillent actuellement à l'élaboration d'un régime d'assujetti unique français qui permettrait de transposer le régime d'assujetti unique institué par la directive TVA, avec une première application en 2022, sur option formulée en 2021.

Cependant, les dispositions de la directive encadrant ce régime sont assez laconiques. Aussi, ce chantier soulève de nombreuses questions. En effet, les modalités d'appréciation des liens étroits sur les plans financier, économique et de l'organisation entre les membres conditionneront le périmètre de l'assujetti unique. De même, les dispositions régissant les relations entre les membres concernant, notamment, le traitement des paiements de la TVA ou encore les modalités d'entrée et sortie du périmètre devront être définies par les textes de transposition.

En tout état de cause, le dispositif devrait permettre l'exonération de TVA des flux internes à l'assujetti unique. Dans un contexte de remise en cause de l'éligibilité des activités financières au régime des groupements, cet aspect revêt une importance particulière pour les holdings mixtes et les entreprises du secteur de l'assurance dont les activités sont exonérées en tout ou partie de TVA.

En effet, dès lors qu'une entité qui fonctionnait antérieurement sous le régime des groupements de moyens fait partie du même assujetti unique que ses membres, les flux de facturation entre ces personnes morales distinctes devraient être exonérés de TVA. A contrario, les flux financiers entre entités qui ne disposent pas de liens étroits d'un point de vue financier, économique et de l'organisation devraient être taxables (sauf exonération à raison de leur nature). Aussi, le nouveau régime d'assujetti unique ne permet pas la mutualisation de moyens entre entités tierces, membres de groupes différents.

Or, en France, les entreprises et groupes du secteur de l'assurance sont régulièrement amenés à constituer

des plateformes de services partagés. Cette pratique est particulièrement étendue dans les secteurs de l'économie solidaire et de la protection sociale, où bon nombre de groupes non capitalistiques participent à des véhicules destinés à porter des outils partagés, tout en conservant leur identité et leur autonomie. Dans l'hypothèse d'une confirmation de l'inéligibilité des activités d'assurance et assimilées au régime des groupements de moyens, il est probable que ces plateformes de services partagés seront rattachées à un assujetti unique, rendant ainsi imposables les prestations au bénéfice d'entités appartenant à des groupes (et, le cas échéant, à des assujettis uniques) différents.

Enfin, la question des modalités de coexistence du régime des groupements de moyens et du nouveau régime d'assujetti unique, en conformité avec le droit communautaire, s'avère très technique. En effet, dans bien des cas, en particulier au sein du secteur mutualiste et des groupes de protection sociale, les groupements de moyens existants comptent parmi leurs membres des entités à but non lucratif exerçant des activités d'intérêt général hors du champ de la TVA (gestion d'institutions de retraite complémentaire, associations d'intérêt général destinées à porter les œuvres et actions sociales du groupe...). Quel sera le sort de ces groupements existants qui risquent, à défaut d'exclusion de leurs membres exerçant des activités financières désormais inéligibles, de ne plus respecter les conditions d'application du régime d'exonération de TVA ?

Les travaux en cours avec les associations de place – FFA (12), FNMF (13) et CTIP (14) – devraient permettre d'apporter des réponses adaptées à ces questions afin d'intégrer ce projet dans une prochaine loi de finances.

## Quelles conséquences à moyen terme ?

**L**a limitation de l'exonération de TVA aux seuls services mutualisés entre membres d'un même assujetti unique devrait inciter les acteurs du secteur à repenser la structuration

de leurs activités. L'ensemble de la chaîne de valeur pourrait être impacté : certaines activités, auparavant externalisées ou mutualisées au sein de plateformes communes, comme par exemple certains outils informatiques, pourraient être réinternalisées. Les rapprochements entre partenaires autrefois indépendants pourraient également se multiplier.

Dans l'attente des textes définitifs, il est d'ores et déjà possible d'anticiper certains sujets, susceptibles de donner lieu à des travaux importants, tels que la détermination du périmètre potentiel de l'assujetti unique, l'identification des ressources partagées avec des entités qui ne seront pas membres de l'assujetti unique, la revue des possibilités de réinternalisation de certaines fonctions jusqu'alors partagées, le paramétrage des systèmes ou encore l'identification des partenaires et la négociation des accords en vue d'un rapprochement préalable à la constitution d'un même assujetti unique.

Dans le contexte actuel de concentration des acteurs et de numérisation des activités, anticiper ces chantiers devrait permettre de limiter les surcoûts potentiels liés à l'évolution des modalités fiscales de mutualisation de moyens des entreprises exerçant des activités d'assurance et assimilées.

### Notes

1. Article 2 de la directive TVA n° 2006/112/CE, transposé à l'article 256 du Code général des impôts (CGI).

2. Article 168 de la directive TVA n° 2006/112, transposé à l'article 271 du CGI.

3. Article 135-1-a de la directive TVA, transposé à l'article 261 C- 2° du CGI.

4. CJUE affaire C-349/96 CPP et affaire C-8/01 Taksatorringen.

5. CJUE affaire C-7/13 du 17/09/2014, 2<sup>e</sup> chambre, Skandia America Corp.

6. CJUE affaire C-40/15 du 17/03/2016, Aspiro.

7. CE 9<sup>e</sup> - 10<sup>e</sup> chambre, 09/10/2019, n° 416107.

8. Article 132-1-f) de la directive 2006/112/CE, appelé aussi régime des « groupements autonome de personnes ».

9. Article 261 du CGI.

10. Article 11 de la directive 2006/112/CE.

11. CJUE affaire C-274/15 du 04/05/2017 et CJUE affaires C-616/15, C-326/15 et C-605/15 du 21/09/2017.

12. Fédération française de l'assurance.

13. Fédération nationale de la mutualité française.

14. Centre technique des institutions de prévoyance.



# Actualité de la Fondation du risque

## LES ROBOTS-CONSEILLERS AMÉLIORENT-ILS LES DÉCISIONS DES INVESTISSEURS INDIVIDUELS ?

*Marie Brière*

*Présidente, Risk Forum*

*Pour remédier à la relative frilosité des ménages à l'égard des marchés financiers et les aider à diversifier davantage leurs placements, les robots-conseillers peuvent constituer une alternative prometteuse aux conseillers humains, en prodiguant des conseils plus personnalisés. Une étude scientifique récente s'est intéressée à cet outil en plein développement au sein des gestionnaires d'actifs et institutions financières (1).*

**L**e marché des robots-conseillers (*robo-advisor* en anglais) est en pleine expansion depuis la mise sur le marché du premier outil de ce type aux États-Unis en 2008, période marquée par la terrible crise financière liée aux *subprimes*. Les actifs sous gestion des robots-conseillers ont ainsi bondi de 47,1 % sur l'année 2019, pour atteindre 1 277 milliards de dollars (1,3 trillion) répartis entre plus de 70 millions d'utilisateurs à travers le monde, d'après Statista. D'ici à 2023, ce marché devrait

croître annuellement de 21 % selon les prévisions du fournisseur de données basé en Allemagne. « Même si le taux de pénétration des robots-conseillers est encore marginal, il devrait poursuivre sa croissance dans le futur, notamment auprès des jeunes générations dans les pays développés. Dans les pays en développement, comme la Chine, les outils financiers numériques constituent un moyen de financiariser rapidement certaines catégories de population », précise Marie Brière. (2)

## Méthodologie

Les chercheurs ont étudié l'impact des robots-conseillers sur les performances d'investissement et les caractéristiques de leurs utilisateurs. Pour ce faire, ils ont eu accès à une base de données d'environ 20 000 clients d'un robot-conseiller en épargne salariale proposé par un grand gestionnaire d'actifs européen sur une période de deux ans, ainsi qu'aux données d'une population test. Après avoir réparti leur échantillon dans un groupe test et un groupe de contrôle, ils ont analysé les différentes variables en utilisant la méthode d'expérimentation statistique des doubles différences, afin de comparer les comportements différentiels des investisseurs avant et après la souscription au robot-conseiller, comparés à la population test.

## Améliorer les décisions des investisseurs individuels

Le développement grandissant des robots-conseillers s'appuie sur plusieurs besoins, à la fois pour les professionnels de la gestion et les investisseurs particuliers. D'une part, une réduction des coûts, une amélioration de la relation-client avec davantage de personnalisation des offres ou encore la limitation des conflits d'intérêts des conseillers humains constituent des axes d'amélioration essentiels. D'autre part, les décisions d'investissement prises par les ménages sont généralement entachées de nombreux biais, comme l'a largement démontré la littérature scientifique. De fait, les investisseurs particuliers concentrent plusieurs lacunes comme une moindre participation aux marchés financiers, en particulier la Bourse, un manque d'attention sur leurs investissements, une faible diversification de leurs placements, des biais de familiarité (préférence nationale, etc.) dans leurs décisions, souvent liées à un déficit d'éducation financière.

Pourtant, parallèlement à ces constats, dans plus de 7 cas sur 10, les investisseurs particuliers consultent un conseiller humain pour souscrire des produits financiers en Europe et aux États-Unis. Dès lors, plusieurs questions de recherche émergent : existe-t-il des synergies entre les robots et les conseillers humains traditionnels ? Quels sont les impacts de ces outils sur les décisions des investisseurs particuliers ? Quelles sont les caractéristiques des utilisateurs ? Il faut préciser que les robots-conseillers orientent les investisseurs en fonction de leurs profils respectifs après un questionnaire détaillé (situation financière personnelle, objectifs d'épargne, horizon des placements, appétence pour le risque...).

## Une étude sur le comportement des investisseurs utilisateurs de robots

Pour répondre aux problématiques préalablement listées, les chercheurs ont conduit une étude spécifique portant sur un échantillon d'environ 20 000 utilisateurs de robots-conseillers en France durant une période de deux ans. « L'analyse de l'impact des robots-conseillers est très intéressante, car c'est l'un des seuls domaines de la finance dans lequel nous pouvons étudier les interactions entre les humains et les machines », souligne Marie Brière, tout en ajoutant que : « notre étude s'est portée sur un robot-conseiller spécialisé en épargne salariale, un marché très important en France ». Concrètement, chaque entreprise disposant de plans d'épargne salariale propose à ses salariés de placer son épargne salariale dans une offre de fonds dédiés. Dans le cadre d'un plan d'épargne entreprise, l'argent est bloqué au moins cinq ans, et jusqu'à la retraite dans un plan d'épargne retraite, sauf en cas de déblocage anticipé. L'épargne est donc plutôt orientée vers des objectifs de long terme. Ensuite, la gestion d'actifs est déléguée auprès d'une société de gestion. L'offre du robot-conseiller a été introduite graduellement à partir de 2017 auprès des salariés, qui ont eu l'opportunité de sous-

## À retenir

- La souscription à un robot-conseiller augmente l'activité et l'attention des investisseurs. Ce résultat suggère une certaine complémentarité entre jugements humains et ceux émanant des machines.
- En moyenne, le robot-conseiller étudié a amélioré les décisions des investisseurs individuels en termes de performance et de diversification.
- Les clients actuels des robots-conseillers sont composés majoritairement de jeunes, d'hommes et de personnes ayant un patrimoine et une attention à leur épargne plus élevés que la moyenne de la population. Il n'est pas encore clair que ce type de service puisse toucher des pans de la population plus éloignés des marchés financiers.

crire ou non au service. « Nous avons comparé les comportements différentiels des investisseurs sur plusieurs variables avant et après la souscription au robot-conseiller, en les comparant à une population test, qui n'avait pas été exposée au robot », relate Marie Brière.

## Le robot accroît l'attention et la réactivité des investisseurs...

Si de nombreux travaux ont démontré que les investisseurs particuliers sont peu attentifs à leurs placements par manque de temps ou pour éviter de mauvaises surprises sur leurs performances financières, le recours au robot-conseiller semble positif sur l'attention des investisseurs. Cette dernière a notamment été mesurée par le nombre mensuel de connexions d'un investisseur sur ses comptes d'épargne ou le nombre de transactions effectuées. « L'attention des investisseurs est particulièrement élevée durant les premiers mois suivant la souscription au robot. Ce résultat est très intéressant. Il est ainsi possible d'imaginer une complémentarité

entre les décisions humaines et celles guidées par le robot, sans forcément les opposer », détaille Marie Brière.

## ...et leurs performances financières

Outre l'amélioration de l'attention, le robot-conseiller accroît la diversification des placements des investisseurs, alors que c'est une de leurs lacunes observées historiquement. Ce résultat se traduit également par la détention de davantage de placements risqués, et notamment de fonds diversifiés, par rapport aux investisseurs non-utilisateurs du robot. Quant aux performances financières, elles sont en moyenne plus élevées chez les souscripteurs du robot. « Notre travail n'est pas terminé, nous devons le poursuivre pour affiner et confirmer ces premiers résultats. Peut-être que, dans la tourmente actuelle des marchés, nos résultats seraient plus ou moins élevés, alors qu'entre 2017 et 2019, les Bourses ont beaucoup progressé », tempère Marie Brière.

Enfin, le profil des utilisateurs n'était pas forcément celui auquel s'attendre a priori. En moyenne, ils sont jeunes, de sexe masculin, ont un patrimoine (dans le cadre de l'épargne salariale) supérieur à la moyenne. Ce sont des individus déjà relativement attentifs à leur épargne. Par conséquent, il n'est pas clair que les robots-conseillers puissent attirer un public plus éloigné des marchés financiers, comme les personnes aux revenus modestes ou avec une éducation financière plus limitée. En attendant une éventuelle démocratisation des robots-conseillers, la population devra adhérer au concept, alors que l'aversion aux algorithmes est particulièrement palpable.

### Notes

1. D'après "Robo Advising, Attention, and Long-Term Investment", écrit par Milo Bianchi et Marie Brière, ainsi qu'un entretien avec cette dernière. *Cahiers Louis Bachelier*, n° 36, intitulés « Les enjeux des nouvelles technologies en

*finance », avril 2020. Téléchargeable sur <https://www.louis-bachelier.org/les-enjeux-des-nouvelles-technologies-en-finance/>*

*2. Marie Brière est également responsable du centre de recherche aux investisseurs chez Amundi et professeur associée à l'Université PSL Paris-Dauphine.*



# Livres

■ Emmanuel Saez et Gabriel Zucman

*Le triomphe de l'injustice. Richesse, évasion fiscale et démocratie.*

Seuil, février 2020, 297 pages

Il s'agit de la traduction française d'un livre publié avec succès aux États-Unis en 2019 par deux auteurs français, enseignants à l'Université de Californie à Berkeley. Premier paradoxe, il ne s'agit pas d'auteurs américains. En effet, la science économique contemporaine est largement dominée par les auteurs américains. Il suffit de compter le nombre de médailles Nobel attribuées à des auteurs américains (56) par rapport aux autres nationalités (28) pour s'en convaincre. Ce succès paradoxal est comparable à celui d'un autre auteur français, qui a également publié des travaux en collaboration avec Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, Thomas Piketty, dont le gros livre (970 pages) *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, paru en 2013, a connu un succès de librairie exceptionnel aux États-Unis et dans le monde entier. Deuxième paradoxe, *Le triomphe de l'injustice*, tout comme *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, est un livre très critique envers l'économie publique américaine, ce qui a contribué à son succès. Précisément, Saez et Zucman critiquent fortement la fiscalité et le système de couverture santé des États-Unis. Mieux, ils proposent une réforme radicale de la fiscalité afin de la rendre plus juste et qu'elle puisse servir à financer un futur système de couverture santé

universelle, réforme qui a inspiré Bernie Sanders et Elizabeth Warren, deux des candidats démocrates à l'élection présidentielle.

La thèse principale du livre est que la fiscalité américaine actuelle n'est plus progressive, comme elle l'était entre les années 1930 et 1980. Elle est devenue tout simplement proportionnelle avec, facteur aggravant, une diminution de la pression fiscale pour les plus riches, à savoir les 1 % des contribuables dont les revenus et les patrimoines sont très élevés. Autrement dit, en proportion de leurs revenus, les plus riches paient moins d'impôts que tous les autres citoyens. Il s'agit d'une double anomalie. D'une part, l'absence de progressivité frappe durement les titulaires de revenus faibles et même moyens, pour lesquels l'utilité marginale d'un dollar est élevée, contrairement aux titulaires de hauts revenus. D'autre part, elle prive les États et l'État fédéral des ressources fiscales, potentiellement procurées par les tranches de revenus très élevées, pour financer un éventuel système de couverture santé universelle.

La diminution de la progressivité de l'impôt n'est d'ailleurs pas un phénomène purement américain. On la constate également en France, ce qui rend la lecture du livre encore plus pertinente. En effet, à part l'impôt sur le revenu dont la tranche maximale est égale à 45 % et les droits sur les donations et sur les successions, tous les autres prélèvements obligatoires (CSG, TVA, PFU) sont proportionnels (sauf quelques

petites exceptions pour la CSG des petits revenus) et même régressifs, comme la TVA puisqu'elle ne frappe que la consommation, dont la part est très élevée pour les revenus les plus faibles. Quant à l'impôt sur la fortune, il ne concerne plus que la propriété immobilière, laquelle ne représente plus la part principale des patrimoines des plus riches, dorénavant largement constitués de produits financiers échappant à l'impôt sur la fortune.

Cette comparaison entre les fiscalités américaine et française, si différentes quand on prend en compte les charges sociales obligatoires et la TVA (toutes deux absentes aux États-Unis), est d'autant plus pertinente que la pression fiscale française actuelle, réputée très élevée, a été beaucoup plus forte aux États-Unis qu'en France dans la période comprise entre la présidence de Franklin D. Roosevelt (à partir de 1932) et celle de Ronald Reagan (1980). L'histoire de la fiscalité américaine, l'un des apports essentiels du livre, montre par exemple que pendant ce demi-siècle-là, les impôts sur les tranches de revenus les plus élevées pouvaient atteindre 93 % ! Autre facteur aggravant de l'injustice fiscale, la « *tax avoidance* », pudiquement baptisée « optimisation fiscale ». Elle permet aux plus riches, qui ont les moyens de se payer des conseillers fiscaux, de profiter de montages juridiques et comptables fiscalement avantageux. Elle permet aux entreprises ouvertes sur la mondialisation de localiser leurs profits dans des « paradis fiscaux », afin de payer des impôts là où

la loi fiscale leur est la plus favorable. L'évasion fiscale existe aussi dans les économies européennes avec ces petits « paradis » internes à l'Europe que sont l'Irlande et le Luxembourg qui multiplient les possibilités d'évasion avec d'autres paradis sous les tropiques.

Saez et Zucman, à juste titre, dénoncent l'évasion fiscale. Outre son immoralité, elle augmente l'inégalité face à l'impôt en favorisant les plus riches. Ils proposent plusieurs mesures susceptibles de la limiter. Curieusement, ces auteurs ne mentionnent pas la loi Foreign Account Tax Compliance Act – Facta –, promulguée par le président Obama, qui s'est révélée efficace pour contraindre les banques à dénoncer les placements internationaux des nationaux américains, toutes résidences confondues, comme ont pu le constater à leurs dépens les banques européennes.

Mais l'essentiel de la réforme fiscale proposée est bien plus radical que la chasse aux évadés. Elle consiste à taxer fortement les plus riches, sans créer une TVA jugée trop régressive, afin de financer un ambitieux futur système de couverture santé universelle et d'aide aux familles pour la garde des enfants ainsi que la gratuité des universités publiques. Pour ce faire, les auteurs proposent de modifier deux impôts annuels, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, et de créer deux nouveaux impôts annuels, l'un sur le revenu national, l'autre sur la fortune. Ils ne modifient pas les droits de succession conservés par ailleurs. Ils sont jugés insuffisants pour financer les réformes sociales, car prélevés au moment des décès des contribuables, c'est-à-dire deux ou trois fois par siècle seulement,

compte tenu de la jeunesse des milliardaires actuels. Le tableau de la page 270 donne le détail de ces réformes :

- impôt sur les sociétés : taux effectif de 30 % sur les sociétés américaines et de 25 % au minimum, pays par pays ;
- impôt sur le revenu : taxation intégrale des plus-values et des dividendes afin de faire disparaître l'avantage fiscal du rachat d'actions. Taux marginal supérieur de 60 % ;
- impôt sur le revenu national : taux fixe de 6 % ;
- impôt sur la fortune : taux de 2 % au-dessus de 50 millions de dollars et de 3,5 % au-dessus d'un milliard.

Nous avons gardé pour la fin cet impôt car il s'agit bien sûr du plus discutable. Sans même aborder les fondements constitutionnels de cet impôt – qui ne concernerait que quelques dizaines de milliers de contribuables pour la tranche cinquante millions de dollars et environ cinq cents pour la tranche un milliard –, il faut bien admettre qu'il s'agit d'un impôt confiscatoire. La plupart des actions ne rapportent pas un taux de dividende net d'impôt sur le revenu supérieur à 2 % et très peu rapportent plus de 3,5 %, quand elles ne versent pas de dividendes du tout, cas de nombreuses start-up. Autrement dit, pour payer cet impôt les très riches titulaires de portefeuilles de titres devraient vendre des titres, facteur de baisse des cours, tout en subissant au passage l'impôt sur les éventuelles plus-values, ou bien, suggestion des auteurs, céder des titres à l'État fédéral ou à l'État de leur siège social à leur valeur de marché. Une sorte de dation en

paiement, comme en France pour les œuvres d'art admises en paiement des droits de succession. Mais il y a plus grave. Les deux auteurs n'analysent pas les importantes conséquences économiques de leur impôt sur la fortune.

Premièrement, la dation en paiement reviendrait à organiser une nationalisation rampante qui, à terme, ferait de l'État fédéral ou de chacun des États des États-Unis l'actionnaire principal de nombreuses entreprises. Cette conséquence très discutable du point de vue économique n'est pas abordée dans le livre – quelle est la légitimité de l'État fédéral ou de chaque État des États-Unis à gérer des entreprises ? À moins que l'État ou les États ne revendent les titres au fil de l'eau et deviennent ainsi un facteur structurel de baisse des cours des titres obtenus en paiement de l'impôt sur la fortune.

Deuxièmement et surtout, les auteurs ne tiennent pas compte de la volatilité des actions. Elle n'est jamais négligeable ; même en dehors des périodes agitées, comme celle que nous vivons actuellement avec la pandémie de Covid-19. Aux États-Unis, l'écart-type annuel de l'indice Dow Jones est d'environ 16 %. Il croît comme la racine carrée de la longueur de la période de référence. La volatilité d'un cours est évidemment encore plus grande dans le cas d'une action particulière. Or l'impôt sur la fortune, en privant les actions d'une part importante de leur rentabilité, voire de la totalité, détournerait des placements en actions les contribuables assujettis qui ne pourraient être rémunérés pour le risque lié à ces placements. Qui alors investirait dans les entreprises à haut risque que sont les start-up ?

Aucune de ces conséquences, pourtant évidentes, n'est envisagée par les auteurs qui disent utiliser des simulateurs numériques pour comparer les effets macroéconomiques des politiques fiscales. C'est dommage, car cela réduit beaucoup la valeur des réformes proposées. À moins qu'ils n'utilisent à nouveau ces simulateurs en supprimant l'impôt annuel sur la fortune. Les trois autres impôts annuels analysés mis ensemble représenteraient alors 9,8 % du revenu national au lieu de 8,6 %, leur part dans le projet actuel, plus les 1,2 %

représentés par l'impôt sur la fortune retiré du projet.

La lecture de ce livre est passionnante car il est documenté par de nombreuses données historiques convaincantes, et il affiche d'emblée le projet des auteurs : rétablir la progressivité de l'impôt et taxer les plus riches pour créer un système de protection sociale proche de ceux en vigueur dans certains pays européens. Ce projet n'est pas exempt de conséquences graves, sous-évaluées par ses auteurs. Mais il est un aspect

historique qui n'est pas abordé dans le livre. Pourquoi à partir des années 1980 les États-Unis ont-ils systématiquement atténué la progressivité de l'impôt, laissé se développer l'évasion fiscale et favorisé outrageusement la richesse financière au détriment des politiques sociales ? Des recherches historiques complétant les données fiscales analysées dans le livre apporteront peut-être des réponses.

Par Daniel Zajdenweber

■ Anton Brender

*Capitalisme et progrès social*

Éditions La Découverte, Paris,  
2020, 128 pages

Économiste à forte sensibilité sociale, Anton Brender nous présente un nouveau livre où il traite d'un sujet d'actualité à multiples facettes qui incite à une réflexion profonde sur l'avenir de nos sociétés. Au centre de ses arguments, l'auteur soutient la thèse, largement diffusée de nos jours, selon laquelle le progrès social serait en panne dans les pays développés. Et cela, argumente l'auteur, alors qu'après la Seconde Guerre mondiale les populations occidentales avaient « connu une amélioration, profonde et largement partagée, de leurs conditions de vie, parce que, au terme d'une longue et tumultueuse histoire, elles ont réussi à maîtriser la force productive du capitalisme. Les années 1980 ont toutefois été celles du triomphe de l'idéologie libérale : face à la mondialisation et aux changements techniques qui s'esquissent alors, les sociétés occidentales auraient dû redoubler d'efforts pour rester dans un rapport de force favorable avec le capitalisme. Elles ont préféré laisser faire. »

Avec une approche originale, l'auteur se livre à une analyse critique du capitalisme dans les pays développés, qui, selon lui, se caractérisent ces quarante dernières années par la « montée presque générale des inégalités, face à la stagnation des revenus d'une large partie de leurs populations, face aussi aux dommages de plus en plus visibles causés à la planète par leur développement passé... »

D'une manière qui peut paraître paradoxale, selon lui « en attribuer la faute au capitalisme, sur lequel ce développement a été fondé, serait pourtant une erreur : il n'est pas plus responsable de la panne actuelle qu'il ne l'a été hier des progrès accomplis ». Pour expliquer l'origine de la large liste de progrès sociaux et économiques advenus au sein du capitalisme depuis plus d'un siècle dans nos sociétés développées, Brender a recours dans un sens large à la notion de « social-démocratie » – que je ne suis pas sûr de bien comprendre – qui aurait facilité ce processus. Selon lui, c'est justement cette mouvance « social-démocrate » qui aurait, dans le cadre de luttes dans les domaines politique, social et économique, permis en substance de faire réaliser d'énormes progrès à nos populations. À l'inverse, l'auteur met face à cette vision qu'il qualifie implicitement de « progressiste » celle qu'il nomme « libérale », ou du « laisser-faire », qui serait à la racine de la panne de l'ascenseur social et, partant, des problèmes de ces dernières décennies.

Ce point de vue me semble quelque peu réducteur si l'on considère l'histoire sociale et politique des derniers siècles dans les sociétés développées, et en particulier en Europe. S'il est certain que des progrès ont été en grande partie le résultat de combats menés par les différentes forces sociales, il me semble également que l'existence d'un cadre institutionnel et d'un État de droit fondé sur la liberté des individus, en développement continu depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, de nature plutôt libérale, ont été des facteurs qui ont largement contribué à améliorer le niveau de vie de ces populations. Attribuer de

manière pratiquement exclusive les progrès sociaux à la composante « social-démocrate » de nos sociétés me paraît démesuré. Ce serait oublier le rôle positif qu'ont joué les différentes formes du libéralisme – dont le mouvement des Lumières – ces derniers siècles. Par ailleurs, et sans chercher à polémiquer, l'histoire des influences socio-démocrates dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle n'a pas toujours été aussi glorieuse et heureuse qu'on l'aurait souhaité.

En sept chapitres bien équilibrés, et avec une vision historique qui retrace les évolutions du capitalisme, de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours, avec un regard critique, l'auteur traite des avatars du progrès social dans les sociétés développées.

Les fondements du progrès social sont traités en profondeur dans les deux premiers chapitres, dont le titre du deuxième chapitre traduit bien son contenu : « un capitalisme maîtrisé », où il explique comment le capitalisme, malgré ses contradictions internes (et j'ajouterais du fatalisme de ses détracteurs), a pu non seulement se maintenir mais plus encore se développer puissamment sur la base d'un processus de forte accumulation économique et surtout sociale.

Les chapitres 3 et 4 nous rapprochent de la situation actuelle. Ils développent une analyse sur la mondialisation du capitalisme, l'émergence d'une forte concurrence à partir de « nouveaux territoires » arrivant en force sur les marchés, et, en conséquence, la concurrence effrénée qui en découle. Malgré toutes les déconvenues de cette concurrence pour nos sociétés et, surtout pour les économies développées

– concurrence induite par une accélération de la mondialisation –, le phénomène de rattrapage des pays émergents ou moins développés me semble plutôt très positif, même si de toute évidence il nous complique lourdement la vie. Plus sérieusement, je serais tenté de dire que, mondialisation aidant, la notion de progrès ne doit en aucun cas se limiter à nos seuls pays développés.

Une vision des nouvelles formes qu’assume le progrès technique ainsi que les inégalités, de revenus et de patrimoine qui en découlent, est proposée dans le chapitre 5.

Dans un climat qui, selon l’auteur, voit se gripper l’ascenseur social, il se demande comment maintenir une demande soutenue pour assurer les équilibres économiques et sociaux de nos sociétés développées, dans un contexte de capitalisme affaibli. C’est le thème dont traite le chapitre 6.

Enfin, phénomène nouveau par rapport à ses ouvrages précédents, son

chapitre final laisse une large place aux considérations environnementalistes. En effet, en position privilégiée dans ce chapitre, comme dans les conclusions de l’ouvrage, Brender s’interroge : « Après quarante ans de dérive, est-il trop tard pour reprendre la barre ? » Sa réponse est claire et met en évidence la nécessité d’introduire le plus rapidement possible des changements radicaux en matière de politique environnementale. Selon lui, sans ces changements radicaux dans ce domaine les perspectives de nos sociétés ne peuvent être que négatives.

Exercice délicat que de critiquer un auteur connu pour sa sensibilité sociale, et que j’admire. Toujours est-il que dans nos sociétés, stigmatisées aujourd’hui car trop libérales, nous devons nous féliciter que l’ascenseur de la critique – en toute conscience, ouverte et souveraine – continue de fonctionner. C’est un point positif. En paraphrasant Karl Popper, philosophe social-libéral, nous vivons dans des sociétés ouvertes, et cela est une condition *sine qua non*

pour continuer d’améliorer le fonctionnement de nos sociétés démocratiques. Selon ce penseur, « nous devons construire des institutions sociales, imposées par l’État, pour protéger les économiquement faibles des économiquement forts ». (1)

Enfin, si je partage l’essentiel des critiques de l’excellent ouvrage d’Anton Brender sur certains dysfonctionnements de nos sociétés complexes par nature, je pense que, au-delà d’œuvrer à consolider nos institutions, nous devons être non seulement vigilants mais aussi patients et observer l’avenir avec une certaine dose d’optimisme car le temps historique est long et parfois, souhaitons-le, plein de – bonnes – surprises.

Carlos Pardo  
*Économiste*

#### Note

1. Karl Popper, *La société ouverte et ses ennemis, tome II Hegel et Marx, chapitre 17, section 3, Seuil, 1979.*



## VENTE AU NUMÉRO - BULLETIN D'ABONNEMENT

	Prix	FRANCE		Prix	FRANCE
1 Les horizons du risque.			42 L'image de l'entreprise. Le risque de taux.		
2 Les visages de l'assuré (1 <sup>ère</sup> partie).	19,00		Les catastrophes naturelles.	29,00	
3 Les visages de l'assuré (2 <sup>e</sup> partie).	19,00		43 Le nouveau partage des risques dans l'entreprise.		
4 La prévention.			Solvabilité des sociétés d'assurances.		
5 Age et assurance.			La judiciarisation de la société française.	29,00	
6 Le risque thérapeutique.	19,00		44 Science et connaissance des risques. Y a-t-il un nouveau risk management ? L'insécurité routière.	29,00	
7 Assurance crédit/Assurance vie.	19,00		45 Risques économiques des pays émergents. Le fichier clients.		
8 L'heure de l'Europe.			Segmentation, assurance, et solidarité.	29,00	
9 La réassurance.			46 Les nouveaux risques de l'entreprise. Les risques de la gouvernance. L'entreprise confrontée aux nouvelles incertitudes.	29,00	
10 Assurance, droit, responsabilité.			47 Changements climatiques. La dépendance. Risque et démocratie.	30,50	
11 Environnement : le temps de la précaution.	23,00		48 L'impact du 11 septembre 2001. Une ère nouvelle pour l'assurance ? Un nouvel univers de risques.	30,50	
12 Assurances obligatoires : fin de l'exception française ?			49 La protection sociale en questions. Réformer l'assurance santé.		
13 Risk managers-assureurs : nouvelle donne ?	23,00		Les perspectives de la théorie du risque.	30,50	
14 Innovation, assurance, responsabilité.	23,00		50 Risque et développement. Le marketing de l'assurance.		
15 La vie assurée.	23,00		Effet de serre : quels risques économiques ?		
16 Fraude ou risque moral ?	23,00		51 La finance face à la perte de confiance. La criminalité.		
17 Dictionnaire de l'économie de l'assurance.			Organiser la mondialisation.	30,50	
18 Éthique et assurance.	23,00		52 L'évolution de l'assurance vie. La responsabilité civile.		
19 Finance et assurance vie.	23,00		Les normes comptables.		
20 Les risques de la nature.	23,00		53 L'état du monde de l'assurance. Juridique. Économie.	31,50	
21 Assurance et maladie.	29,00		54 Industrie : nouveaux risques ? La solvabilité des sociétés d'assurances. L'assurabilité.	31,50	
22 L'assurance dans le monde (1 <sup>re</sup> partie).	29,00		55 Risque systémique et économie mondiale. La cartographie des risques. Quelles solutions vis-à-vis de la dépendance ?	31,50	
23 L'assurance dans le monde (2 <sup>e</sup> partie).	29,00		56 Situation et perspectives. Le gouvernement d'entreprise : a-t-on progressé ? L'impact de la sécurité routière.	31,50	
24 La distribution de l'assurance en France.	29,00		57 L'assurance sortie de crise.		
25 Histoire récente de l'assurance en France.	29,00		Le défi de la responsabilité médicale. Le principe de précaution.	31,50	
26 Longévité et dépendance.	29,00		58 La mondialisation et la société du risque. Peut-on réformer l'assurance santé ? Les normes comptables au service de l'information financières.	31,50	
27 L'assureur et l'impôt.	29,00		59 Risques et cohésion sociale. L'immobilier. Risques géopolitiques et assurance.	31,50	
28 Gestion financière du risque.	29,00		60 FM Global. Private equity. Les spécificités de l'assurance aux USA.	31,50	
29 Assurance sans assurance.	29,00		61 Bancassurance. Les agences de notation financière. L'Europe de l'assurance.	33,00	
30 La frontière public/privé.	29,00		62 La lutte contre le cancer. La réassurance. Risques santé.	33,00	
31 Assurance et sociétés industrielles.	29,00		63 Un grand groupe est né. La vente des produits d'assurance.		
32 La société du risque.	29,00		Une contribution au développement.	33,00	
33 Conjoncture de l'assurance. Risque santé.	29,00		64 Environnement. L'assurance en Asie. Partenariats public/privé.		
34 Le risque catastrophique.	29,00		65 Stimuler l'innovation. Opinion publique. Financement de l'économie.		
35 L'expertise aujourd'hui.	29,00		66 Peut-on arbitrer entre travail et santé ? Réforme Solvabilité II.		
36 Rente. Risques pays. Risques environnemental.			Pandémies.		
37 Sortir de la crise financière. Risque de l'an 2000.			67 L'appréhension du risque. Actuariat. La pensée du risque.		
Les concentrations dans l'assurance.	29,00				
38 Le risque urbain. Révolution de l'information médicale.					
Assurer les OGM.	29,00				
39 Santé. Internet. Perception du risque.					
40 XXI <sup>e</sup> siècle : le siècle de l'assurance. Nouveaux métiers, nouvelles compétences. Nouveaux risques, nouvelles responsabilités.	29,00				
41 L'Europe. La confidentialité. Assurance : la fin du cycle ?	29,00				

## VENTE AU NUMÉRO - BULLETIN D'ABONNEMENT

	Prix	FRANCE		Prix	FRANCE
68 Le risque, c'est la vie. L'assurabilité des professions à risques. L'équité dans la répartition du dommage corporel.		<b>ÉPUISÉ</b>	98 Quelle assurance pour les risques majeurs ? Les réseaux sociaux bouleversent l'assurance.	39,00	
69 Gouvernance et développement des mutuelles. Questionnement sur les risques climatiques. La fondation du risque.		<b>ÉPUISÉ</b>	99 Le poids de la fiscalité sur l'assurance. Les gaz de schiste, une solution alternative ?	39,00	
70 1ère maison commune de l'assurance. Distribution dans la chaîne de valeur. L'assurance en ébullition ?	35,00		100 101 personnalités répondent à <i>Risques</i>	39,00	
71 Risque et neurosciences. Flexibilité et emploi. Développement africain.	35,00		101 Cybersécurité, <i>terra incognita</i> . Survivre à des taux d'intérêt historiquement bas.	39,00	
72 Nouvelle menace ? Dépendance. Principe de précaution ?	35,00		102 Les nouvelles addictions. <i>Compliance</i> : entre raison et déresponsabilisation.	40,00	
73-74 Crise financière : analyse et propositions.	65,00		103 Le choc du <i>big data</i> dans l'assurance. L'e-santé est-elle une révolution ?	40,00	
75 Populations et risques. Choc démographique. Délocalisation.	35,00		104 Risques de la croissance urbaine. Les multiples facettes du défi climatique.	40,00	
76 Événements extrêmes. Bancassurance et crise.	35,00		105 L'assurance automobile face aux chocs du futur. Terrorisme et assurance.	41,00	
77 Etre assureur aujourd'hui. Assurance « multicanal ». Vulnérabilité : assurance et solidarité.	36,00		106 Assurer la culture ? Gérer la multiplicité des risques pays.	41,00	
78 Dépendance... perte d'autonomie analyses et propositions.	36,00		107 Matières premières : richesse ou malédiction ? Montée des risques et populisme.	<b>ÉPUISÉ</b>	
79 Trois grands groupes mutualistes. Le devoir de conseil. Avenir de l'assurance vie ?	36,00		108 Les risques du vivant. Les ruptures dans la mondialisation, quel impact sur l'assurance ?	41,00	
80 L'assurance et la crise. La réassurance ? Mouvement de prix.	36,00		109 Le risque climatique est-il assurable ? La protection des données personnelles des individus.	42,00	
81-82 L'assurance dans le monde de demain. Les 20 débats sur le risque.	65,00		110 Le choc démographique dans l'entreprise. Comment rendre liquide le patrimoine immobilier des ménages.	42,00	
83 Le conseil d'orientation des retraites. Assurance auto, la fin d'une époque. Y a-t-il un risque de taux d'intérêt ?	36,00		111 L'assurance contribue-t-elle au développement de l'industrie spatiale ? Le rôle insoupçonné de la capitalisation dans les retraites en France.	42,00	
84 Gras Savoye, une success story. L'assurance, objet de communication. L'assurance, réductrice de l'insécurité ?	36,00		112 Heurs et malheurs de la <i>supply chain</i> . Brexit : <i>soft</i> ou <i>hard</i> ?	42,00	
85 Solvabilité II. L'aversion au risque.	36,00		113 Se protéger face aux cyberattaques. Sécuriser et valoriser les parcours professionnels.	43,00	
86 Un monde en risque. Le risque nucléaire. Longévité et vieillissement.	37,00		114 Peut-on réformer les retraites. La <i>blockchain</i> (chaîne de blocs), fausse ou vraie révolution ?	43,00	
87 Segmentation et non discrimination. Vieillesse : quels scénarios pour la France ?	37,00		115 Le changement climatique, porteur de catastrophes naturelles ? Les assurtechs transforment-elles le milieu de l'assurance ?	43,00	
88 Sport, performances, risques. Des risques pays aux dettes souveraines.	37,00		116 Peut-on réguler les dépenses de santé ? Assiste-t-on à un ralentissement de l'espérance de vie ?	43,00	
89 Le risque opérationnel, retour au réel. Vieillesse et croissance.	38,00		117 La réassurance, rempart face aux menaces. L'irrésistible montée du courtage en assurance.	44,00	
90 Les risques artistiques, industriels et financiers du cinéma. Les institutions et opérateurs de la gestion des risques au cinéma.	38,00		118 L'assurance des biens immobiliers. La difficile révision de Solvabilité II.	44,00	
91 Les tempêtes en Europe, un risque en expansion. L'actif sans risque, mythe ou réalité ?	38,00		119 Quels défis pour les réseaux de distribution captifs ? L'assurance chômage est-elle la bonne solution au chômage ?	44,00	
92 L'assurance vie : la fin d'un cycle ? L'assurance européenne dans la crise.	38,00		120 L'assurance des grands chantiers. Les taux zéro vont-ils durer ?	44,00	
93 Protection sociale, innovation, croissance. Les ressources humaines dans l'assurance, préparer 2020.	39,00		121 Numéro spécial pandémie. Face aux crises du Covid-19.	45,00	
94 Risque et immobilier. Mythes et réalités du risque de pandémie.	39,00		122 L'assurance aviation en question. Les progrès de la responsabilité sociétale d'entreprise.	45,00	
95 <i>Big data</i> et assurance. Les risques psychosociaux en entreprise.	39,00				
96 Les risques dans l'agroalimentaire. Et si l'assurance était vraiment mondiale ?	39,00				
97 Les nouveaux défis du risque transport. Le risque de réputation, le mal du siècle.	39,00				



# Où se procurer la revue ?

*Vente au numéro par correspondance et abonnement*

## Seddit

26, boulevard Haussmann, 75009 Paris

Tél. +33 (0)1 40 22 06 67

www.seddit.com



À découper et à retourner accompagné de votre règlement à

**Seddit - 26, boulevard Haussmann, 75009 Paris**

Tél. +33 (0)1 40 22 06 67

Abonnement annuel (4 numéros) FRANCE 152 € EXPORT 172 €\*  
 Je commande \_\_\_\_\_ ex. des numéros \_\_\_\_\_

Nom et prénom \_\_\_\_\_

Société : \_\_\_\_\_

**Adresse de livraison** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ Ville \_\_\_\_\_

**Nom du facturé et Adresse de facturation** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

E.mail \_\_\_\_\_ Tél. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Je joins le montant de : \_\_\_\_\_ par chèque bancaire à l'ordre de Seddit

Je règle par virement en euros sur le compte HSBC 4 Septembre-code banque 30056-guichet 00750-07500221574-clé RIB 17

\* Uniquement par virement bancaire

Conformément à la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent.

Si vous souhaitez exercer ce droit et obtenir communication des informations vous concernant, veuillez vous adresser à SEDDITA, 26, boulevard Haussmann, 75009 PARIS



# Risques

Les cahiers de l'assurance

## Directeur de la publication

Grégory Gaudet

## Directeur de la rédaction

Jean-Hervé Lorenzi

## Rédaction

Tél. +33 (0)1 42 47 93 56 • Courriel : [risques@ffa-assurance.fr](mailto:risques@ffa-assurance.fr)

## Éditeur

SARL Seddita

26, boulevard Haussmann, 75009 Paris

Tél. +33 (0)1 40 22 06 67

Prix de l'abonnement (4 numéros)

France : 152 € • Étranger : 172 €

Prix au numéro

France : 45 € • Étranger : 53 €

## Mise en page

L.C Création - 06 60 67 81 57

## Impression

Jouve - 561, rue Saint-Léonard - BP 3 - 53101 Mayenne cedex

Créée en 1990 avec le soutien de la Fédération française de l'assurance, la revue *Risques* apporte des éléments d'analyse et de réflexion sur les grands débats de société et constitue une référence sur les questions de risque et d'assurance.

Lieu de débat et de réflexion, cette revue à caractère scientifique réunit un comité composé d'universitaires de toutes les disciplines du risque et de praticiens de l'assurance.

Pour les numéros parus depuis 2000 (numéro 41 et suivants), sur le site

<http://www.revue-risques.fr>

vous pouvez consulter :

- les éditoriaux du directeur de la rédaction,
- les chapitres introductifs des responsables de rubrique,
  - un résumé de chaque article,
- de nombreux articles et entretiens dans leur intégralité.

