

ECONOMIE ET HUMANISME



Centre d'études  
Economie et humanisme

Direction de la Recherche et  
des affaires scientifiques et  
techniques du Ministère de  
l'Équipement, du logement et  
des transports.

Convention 91/01 170/00/223/75/01

**LA PRATIQUE DU RISK MANAGEMENT DANS  
LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AUX ETATS- UNIS**

E. Baye

Décembre 1992



ECONOMIE ET HUMANISME



Centre d'études  
Economie et humanisme

Direction de la Recherche et  
des affaires scientifiques et  
techniques du Ministère de  
l'Équipement, du logement et  
des transports.  
Convention 91/01 170/00/223/75/01

**LA PRATIQUE DU RISK MANAGEMENT DANS  
LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AUX ETATS- UNIS**

**E. Baye**

**Décembre 1992**

I would like to express my gratitude to those, who assisted me before, during and after my trip throughout the United States. Moreover, I especially want to thank the following people for their precious help in contacting the specialists : Mr. Denis Kirschbaum, Executive Director of PRIMA, Professor August Ralston and his wife Paula, from Iowa State University, and Doctor. Ingar Palmlund, from Tufts University.

# SOMMAIRE

## **Introduction**

### **Partie 1 : éléments de synthèse sur une pratique professionnelle**

- Eléments historiques
- Le risk management public aujourd'hui
- Profil du risk manager
- Les organismes professionnels
- Brokers, consultants en risk management et autres spécialistes
- Risk management et recherche sur le risque
- Conclusion et perspectives

### **Partie 2 : éléments monographiques établis à partir de quinze expériences de risk management public**

### **Partie 3 : annexes et bibliographie**

---

## Introduction

Le présent rapport a pour objet la pratique professionnelle du risk management public aux Etats-Unis. Son ambition n'est ni de traiter d'une problématique, ni de s'interroger sur le concept de gestion des risques, ni de faire une évaluation. Il rend compte des objectifs d'une profession, de ses tâches et de son organisation : son caractère est résolument descriptif, et il espère représenter une base féconde à la réflexion de tous ceux qui en France s'intéressent à la gestion des risques.

Avant toute chose, le terme même de risk management pose problème. On aurait pu le traduire par celui de gestion des risques, ce à quoi on s'est finalement refusé, sauf occasionnellement pour échapper aux lourdeurs de style. Ceci permet en effet de réduire les assimilations trop rapides à la situation française : le terme prend un sens précis à la lecture du rapport et non à l'issue d'une traduction approchée. Risk management et gestion du risque sont deux notions différentes, dans le cas des collectivités locales et au moins dans l'état actuel des choses. Leur différence renvoie, compte tenu du contexte français, à une opposition entre deux modes d'approche du risque : celle du gestionnaire, fondée sur des préoccupations budgétaires (l'objectif final est la minimisation des coûts induits par les risques), et celle du technicien ou de l'ingénieur (l'objectif est avant tout la sécurité des personnes, la fiabilité des systèmes, la protection contre les accidents ou catastrophes naturelles), fondée sur des préoccupations essentiellement physiques. Le risk management des collectivités locales américaines relève de la première. En revanche, la réflexion et la pratique françaises de gestion des risques par les autorités locales <sup>1</sup> s'orientent plutôt vers la seconde : plans d'exposition aux risques, P. C. de crise urbains, schémas de circulation des matières dangereuses .... La présente étude suggère que s'interroger sur les origines de cette différence d'approche du risque - ici volontairement accentuée - par les collectivités

---

<sup>1</sup> On ne citera pas ici les noms des nombreux organismes dont les travaux alimentent la réflexion sur la gestion du risque en France. Il faut toutefois mentionner le travail de l'Institut de Prévention et de Gestion des Risques, soutenu par les associations des Maires de France et des ingénieurs des villes de France pour sensibiliser les collectivités locales à ce type de démarche.

locales américaines et françaises pourrait être d'évidence un sujet plein d'intérêt et d'enseignements. Une troisième voie semble suivie par les entreprises industrielles de grandes tailles, venues plus tôt au risk management, qui développent désormais une pratique articulant de façon plus poussée préoccupations financières et techniques.

Encadré : proposition pour une définition du risk management.

En théorie, le risk management consiste à identifier et à analyser les risques liés au fonctionnement d'un organisme donné, à en évaluer les conséquences (en particulier financières), à établir et imposer une politique de prévention des risques, et à mettre en oeuvre les solutions économiquement optimales pour minimiser les charges financières induites par l'occurrence de ces risques.

Le risk management est une pratique peu connue dans l'Hexagone. Des entreprises de l'industrie (réunies au sein de l'ACADEF <sup>1</sup>) en intègrent peu à peu les principes : la Lyonnaise-Dumez, BSN, Pechiney, ont élaboré des fonctions de *risk management*, dont certaines seraient déjà très sophistiquées. De plus en plus, des manifestations professionnelles, voire scientifiques, consacrent tout ou partie de leur programme à ce thème :

- Colloque "Le *risk management* en entreprise", à Paris (avril 1992) ;
- Séminaire "Risques, assurance et environnement", à Paris (octobre 1992) ;
- Salon Inforisk, premier salon sur le management des risques, à Bordeaux en janvier 1993 ;
- ...

Le concept de risk management, compte tenu des préoccupations de plusieurs milieux professionnels (environnement, accidents du travail...), semble donc en passe de rencontrer en France un public curieux et attentif. Désormais, il existe à Bordeaux un cycle de DESS spécialisé en risk management, de même que des séminaires organisés par l'ISSEC (Institut Supérieur des Sciences Economiques et Commerciales), à Paris.

Les collectivités territoriales françaises ne s'intéressent pas encore au risk management avec le même enthousiasme que le secteur économique et commercial.

---

<sup>1</sup> ACADEF : Association des Professionnels de la Gestion des Risques et des Assurances.

Pourtant, il est permis de penser que cet outil de gestion original peut répondre, au moins à terme, à certaines de leurs préoccupations majeures : rationalisation des dépenses, sensibilité croissante des administrés aux problèmes d'environnement et responsabilisation des communes à leur égard... L'expérience des Etats-Unis en la matière représente un cas unique au monde par le nombre et l'ancienneté (dont on verra qu'elle est relative) des programmes de risk management public mis en place, même si d'autres pays comme la Suède, l'Australie ou le Canada en développent aussi la pratique. Quoique l'organisation, l'histoire, la culture de la gestion locale aux Etats-Unis leur soient spécifiques, les principes fondamentaux du risk management ne présentent a priori aucun caractère d'incompatibilité fondamentale avec l'administration publique locale française. Suivre le développement du risk management public Outre-Atlantique doit permettre de savoir ce que l'on peut ou non en attendre, dans le court terme et le moyen terme. Si cette pratique se développe prochainement en France, il sera nécessaire que la profession se structure, que les décideurs locaux soient avertis des responsabilités à lui confier, que ne soient pas proposés aux municipalités des programmes de risk management qui n'en seront pas. L'expérience du secteur privé français sera à maints égards utile, mais de nombreuses caractéristiques séparent le monde des entreprises de celui des collectivités territoriales : un travail comparable à celui-ci, limité au risk management "privé", aurait vraisemblablement été d'un intérêt moyen. Les Américains ont souvent insisté sur la difficulté à s'inspirer de l'exemple des firmes pour rendre efficace le risk management public, même si les principes généraux sont identiques.

Le présent travail résulte d'une demande de l'ancienne Direction à la Recherche et à l'Innovation (DRI), aujourd'hui Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST), suite à une proposition d'étude d'Economie et Humanisme. Le thème du risk management public nous était déjà apparu comme digne d'intérêt lors de précédentes investigations sur le risque en milieu urbain <sup>1</sup>, intérêt renforcé à la suite d'une conférence donnée à Lyon par le professeur Raiston (Université d'Iowa) <sup>2</sup>, devant un public de spécialistes des problèmes de risques urbains. Peu après, un passage aux Etats-Unis a permis de prendre les premiers contacts avec les deux organismes

---

<sup>1</sup> En particulier P. Blancher, J.C. Lavigne, E. Baye, P. Peguet : "Risques urbains et réseaux techniques urbains : un état des connaissances et des savoir-faire" Institut national du génie urbain, Lyon, 1989.

<sup>2</sup> Cette manifestation a été rendue possible grâce au concours financier de la Commission Franco-Américaine d'Echanges Universitaires et Culturels, à laquelle nous renouvelons ici nos vifs remerciements.

professionnels du risk management, et de recueillir des éléments pour fonder un argumentaire d'étude. Il a été convenu avec la DRAST d'aboutir dans un premier temps à une idée claire du contenu de la pratique du risk management public aux Etats-Unis ; à la fois au niveau de son développement, de son organisation, de la personnalité des risk managers et de leurs rapports avec leurs collègues. Une connaissance minimum de la référence américaine a donc été considérée comme susceptible de faciliter des analyses ultérieures sur les possibilités de développement du risk management public en France. Cela étant, le présent rapport est évidemment loin d'avoir épuisé toute la richesse des enseignements à en tirer, et il souligne combien la pratique est susceptible d'évoluer aux USA.

La démarche, détaillée en seconde partie du rapport, a consisté à s'appuyer sur des entretiens, principalement menés auprès de risk managers du secteur public. On s'est efforcé de constituer un échantillon de telle manière qu'y figurent différents types d'administrations (villes, comtés, Etats...), des municipalités de régions et de tailles diverses, ayant mis en place des programmes plus ou moins élaborés suivant les cas. D'autres entretiens ont été sollicités, auprès de courtiers d'assurance, de consultants, d'universitaires et de collaborateurs des risk managers. La plupart des rendez-vous obtenus auprès des risk managers l'ont été avec le concours de l'association professionnelle de risk management public (PRIMA), ainsi que par l'intermédiaire du Pr. Ralston. Nous devons à Mrs. Palmlund, de l'université de Tufts, d'avoir pu rencontrer certains des plus éminents spécialistes universitaires des problèmes de risques. Une abondante littérature a été recueillie lors de la mission, en particulier des documents internes aux administrations visitées, qui a permis de corroborer ou d'enrichir le contenu final du rapport.

La première partie de ce document est composée de "fiches", qui recouvrent l'ensemble des interrogations que suscitent à notre avis la pratique du *risk management* : son histoire, son contenu, son organisation professionnelle, ses perspectives, etc. Ces fiches s'inspirent essentiellement des compte rendus d'entretiens, mais également des autres informations recueillies. On a essayé notamment d'en illustrer les développements en se référant aux programmes d'autres collectivités locales que celles visitées. Cette première partie se termine par une synthèse et une conclusion du rapport, qui s'efforce de mettre en évidence les principaux enseignements à tirer de l'expérience américaine.



La seconde partie rassemble uniquement les compte rendus d'entretiens menés auprès des *risk managers*. Leur contenu se limite aux informations communiquées oralement, dans l'ordre approximatif où les questions ont été abordées.

Un dernier point concerne l'utilisation répétée dans ce rapport de termes anglo-saxons originaux, qui résulte d'un choix délibéré. A chacun de ces termes ne correspond pas nécessairement un équivalent français exact : ils ont donc été conservés, et figurent en italique. Un petit glossaire à la fin du rapport, permet d'en retrouver la signification.

**PARTIE 1 : ELEMENTS DE SYNTHESE SUR UNE  
PRATIQUE PROFESSIONNELLE**

## Eléments historiques

Il est malaisé de dater précisément l'apparition aux Etats-Unis du risk management, en tant que pratique regroupant un nombre donné de fonctions. On peut trouver dans l'ouvrage volumineux de C.A. Williams et R. M. Heins une référence à la théorie de l'organisation du Français Henri Fayol. Celui-ci a le premier reconnu la fonction de sécurité, celle de protéger ses biens et son personnel, comme l'une des six fonctions de l'entreprise (1916) : les auteurs y voient l'origine de la justification théorique du risk management <sup>1</sup>.

De toute évidence, la pratique à grande échelle du risk management s'est d'abord développée dans le monde de l'industrie, et doit être directement corrélée à la contrainte de rentabilité des entreprises. Dans la première partie du siècle, elle se confond d'abord avec la gestion de l'assurance par les firmes, pour acquérir progressivement une spécificité. La chronologie de l'origine de la RIMS, aujourd'hui principale association de risk managers, illustre parfaitement cette tendance :

- Années 30 : apparition du *Risk Research Institute* (RRI).
- 1950 : la RRI et quatre autres groupes forment la *National Insurance Buyers Association* (NIBA).
- 1955 : NIBA devient l'*American Society of Insurance Management* (ASIM).
- 1975 : ASIM devient la *Risk and Insurance Management Association* (RIMS).

Même si des cas antérieurs peuvent être identifiés, l'essor du risk management d'entreprise semble dater des années soixante, et surtout des années soixante-dix.

Les collectivités territoriales, d'une façon générale, sont venues plus tard à cette pratique : années soixante-dix et surtout quatre-vingts. Certaines ont mis en place des

---

<sup>1</sup> Cf. C.A. Williams et R.M. Heins : "Risk Management and Insurance", Mac Graw-Hill international editions, Insurance Series, 1989, p. 34.

programmes à la fin des années soixante, comme la ville de Madison (capitale du Wisconsin). La création de PRIMA, l'association des risk managers d'organismes publics, date de 1978, et ses membres ont souhaité qu'une distance soit clairement établie avec l'assurance, puisque de *Public Risk and Insurance Management Association*, elle est devenue la *Public Risk Management Association*.

Une récente enquête de PRIMA auprès de ses membres (1987) indique que 9 % des sondés pratiquaient alors le risk management depuis plus de 11 ans ; 22 % depuis 8 à 10 ans ; 27 % depuis 4 à 7 ans ; 42 % depuis 3 ans au plus. 69 % des organismes enquêtés employaient un risk manager depuis moins de sept ans <sup>1</sup>.

Notre propre enquête tend à confirmer le caractère récent de la pratique à grande échelle du risk management public.

- Plus de vingt ans : Delaware (1970) ;
- De dix à vingt ans : Nebraska (1981), Anchorage (1977), district scolaire d'Anchorage (1979), Anaheim (1978) ;
- De cinq à dix ans : Harrisburg (1986), Minnesota (1986), Hartford (1981), Santa Monica (1986), Wilmington (1986) ;
- Moins de cinq ans : Boston (1992), New-York city (1987), Des Moines (1987), Ames (1987) ;

Les résultats incitent à faire l'hypothèse que les Etats se sont intéressés plus tôt au risk management, ce qu'aucune étude plus vaste ne permet toutefois de confirmer. Toutes ces dates se heurtent par ailleurs à la difficulté de dissocier les programmes de rationalisation du comportement en matière d'assurance des programmes de risk management au sens véritable du terme. Dans la plupart des cas, les collectivités territoriales ont d'abord requis des risk managers qu'ils mettent en place des systèmes d'auto-assurance.

L'essor de la pratique du risk management public s'explique par trois facteurs majeurs, largement combinés.

---

<sup>1</sup> Cf. PRIMA : "Public Risk Management : State of the Profession 1987-88", survey, 1988, p. 17.

Le premier est l'aggravation de la situation financière générale des collectivités locales, accentuée dans les années quatre-vingts. Il n'est pas propre aux Etats-Unis, et le risk management n'est qu'une des conséquences de la nécessité d'adopter une gestion budgétaire plus stricte. En même temps, le risk management s'inscrit dans une dynamique d'emprunt, par les entités publiques, de méthodes et d'outils de gestion au monde de l'entreprise. Ainsi, l'apparition des *city managers* depuis vingt ans dans les petites et moyennes municipalités a correspondu à une volonté de confier à un "gestionnaire professionnel" la direction des affaires courantes. Ces *city managers* ont d'ailleurs souvent été à l'origine de la décision de mettre en place un programme de risk management.

Le second est plus fondamental, et en même temps bien plus spécifique aux Etats-Unis. Il s'agit de la modification progressive de l'attitude des tribunaux au regard de la responsabilité des parties par rapport à un risque donné <sup>1</sup>. Avant le début des années soixante, lorsque les juges avaient en charge un dossier d'accident par exemple, et en simplifiant, la pratique était d'enquêter pour déterminer si le défendant avait commis une faute professionnelle, technique ou morale. Au cours de la décennie suivante, la jurisprudence a introduit dans le droit civil la notion de contrôle du risque (*risk control*) : le juge cherche à déterminer comment internaliser le coût du contrôle du risque, c'est à dire à en faire supporter le coût par celui ou ceux qui le génèrent. La loi se fonde sur le principe suivant lequel toute action est potentiellement génératrice de risques pour autrui, que chacun contribue dans toute situation à la production de risque et doit, par conséquent <sup>2</sup>, être capable de prendre les mesures de contrôle afférentes. Des condamnations de plus en plus nombreuses ont alors frappé, en particulier, entreprises et médecins suite à des accidents occasionnés par certains produits de consommation ou à des erreurs médicales. La sévérité croissante des tribunaux lors d'affaires de ce type, a entraîné la multiplication des plaintes et l'essor de la profession d'avocat, ainsi que l'établissement de programmes de contrôle des

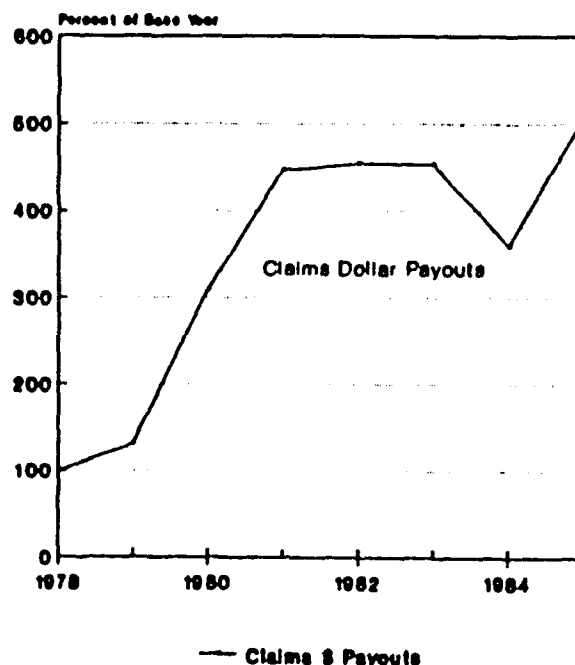
---

<sup>1</sup> Les éléments qui suivent doivent essentiellement à l'article de George L. Priest, d'un intérêt et d'une clarté remarquables. Le lecteur s'y reportera avec grand profit pour plus d'éléments sur l'évolution du droit civil américain à l'égard du contrôle du risque Cf. G.L. PRIEST : "The New Legal Structure of Risk Control", *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Fall 1990, pp. 207 - 227.

<sup>2</sup> Certains événements ont parfois accéléré les processus : ainsi, à Hartford (50 000 h., Massachussets), c'est l'effondrement du toit de la salle de sport, dû à la neige, dix minutes après la sortie des derniers spectateurs d'une rencontre de basket, qui a incité la municipalité à s'intéresser au risk management.

risques dans les organisations. Aux côtés des entreprises industrielles et des cliniques, les municipalités ont dû elles aussi répondre à des plaintes de plus en plus fréquentes portées par les administrés (risques encourus par les visiteurs dans les parcs récréatifs...), les employés municipaux (accidents du travail) etc. Ce phénomène a largement contribué à affaiblir l'immunité traditionnelle dont jouissaient les collectivités locales. On s'en rend compte sur ce graphique.

**Figure 4**  
Municipal Liability: Claims \$ Payouts



Source: Cuomo Commission, 1986

L'érosion de l'immunité des collectivités publiques a d'abord touché les communes puis progressivement les administrations d'Etat <sup>1</sup>(*sovereign immunity* : "the King cannot do wrong") <sup>2</sup> . Elle renvoie aux décisions de la jurisprudence d'admettre la possibilité pour les individus de poursuivre les Etats devant les tribunaux, sans obtenir

<sup>1</sup> Initialement, les Etats sont exposés à des degrés variables aux décisions des cours de justice : tous ne bénéficiaient pas du même degré d'immunité, certains d'entre eux n'en jouissant d'ailleurs pas du tout.

<sup>2</sup> L'article V, section 22, de la constitution du Nebraska l'indique comme suit : "The state Constitution vests exclusive control over immunity from suits in the Legislature. Common law sovereign or governmental immunity protects the state against suit by individuals without the state's consent".

préalablement l'accord des cours suprêmes. Elle correspond à des évolutions juridiques complexes et spécifiques à chaque Etat.

En réponse à cette érosion, administrations d'Etats et municipalités ont donc cherché à réduire l'origine de ces plaintes (sensibilisation des personnels chargés du service public aux réactions possibles des usagers notamment), ou à réfléchir aux couvertures financières accessibles en cas d'obligations de dédommagement <sup>1</sup>.

Parallèlement à la modification de l'attitude des tribunaux, l'évolution même de la réglementation a incité les administrations à accorder une plus grande attention à la gestion des risques. L'adoption de nouveaux textes n'a encouragé le risk management que dans la mesure où les domaines visés étaient considérés comme du ressort du risk manager ; citons parmi d'autres :

- L'*Occupational Safety and Health Act* (OSHA), loi fédérale de 1972, qui a établi des standards d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail à respecter par l'employeur. Chaque Etat doit faire appliquer la loi et développer des normes au moins aussi strictes que les normes fédérales.

- L'*Emergency Planning and Community Right to Know Act*<sup>2</sup>, loi fédérale de 1986, qui garantit aux citoyens et employés l'accès libre à l'information sur l'existence de produits chimiques dangereux pour l'environnement et la santé. La loi impose également la création d'une commission par Etat, réunissant si possible administrations et industriels, chargée de mettre en place des plans d'urgence. Elle impose aussi que des mesures de prévention des risques appropriées soient prises par les utilisateurs et producteurs de substances dangereuses, et charge les administrations locales de s'informer de l'existence des risques, de préciser les normes et de procéder à des inspections <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Des mesures législatives ont parfois été prises pour restreindre les conditions à réunir pour poursuivre les Etats devant les tribunaux, sans cependant remettre en cause la tendance générale ici décrite.

<sup>2</sup> Encore appelée *Superfund Amendments and Reauthorization Act* (SARA) - *Title III*..

<sup>3</sup> Ce texte complète des mesures prises dès 1984 avec l'instauration du *Chemical Emergency Preparedness and Prevention Program* Sur ces points, se reporter à : J. Markin "Community Right to Know", in "Communicating with the Public About Major Accidents Hazards", H.B.F. Gow and H. Otway, Elsevier Applied Science, 1990, pp.65-78.

- Le *Disabilities Act*, loi fédérale de 1990, qui oblige l'employeur à aménager les lieux de travail de telle façon que ceux-ci soient accessibles aux employés souffrant de handicaps physiques ou mentaux.

Nous reviendrons plus loin sur les réglementations envisagées par le *Government Accounting Standard Board's* (GASB) concernant la présentation des comptes des administrations locales, qui seront elles aussi de nature à encourager la mise en place de programmes de risk management.

Dernier facteur, le renchérissement du coût de l'assurance au milieu des années quatre-vingts, en partie lié aux phénomènes précédents. Dans un tel contexte juridique en effet, l'attitude des organismes susceptibles d'être la cible des plaignants a été de se tourner vers l'assurance, perçue comme le moyen de se couvrir (au moins partiellement) contre les conséquences financières du verdict des tribunaux. Priest<sup>1</sup> note qu'à cette époque, le montant des primes d'assurance payées pour les produits ou services "à risque" a considérablement augmenté. Pire, il n'était parfois plus possible de trouver assureur, quel que soit le prix que l'on était disposé à payer. Les municipalités ont particulièrement souffert de cette conjoncture, et nombre d'entre elles ont dû renoncer à certains services (parc de loisirs...), quelques unes ont été conduites à la faillite, et plusieurs maires contraints de se démettre de leur mandat. La crise du marché de l'assurance est aujourd'hui surmontée, les primes plutôt modérées, et la pratique du risk management se justifie par d'autres motifs : coût des réclamations, relations sociales au sein de l'administration (auxquelles nuisent les accidents du travail), coût à terme des primes d'assurance, ou tout simplement effet de mode et d'imitation entre collectivités locales... Quoiqu'il en soit, la crise de l'assurance demeure encore présente dans les esprits, et le risk management représente pour beaucoup la meilleure façon de se mettre à l'abri de la prochaine.

L'extension de la pratique du risk management n'a pas eu lieu partout avec la même ampleur. L'impact de la jurisprudence a par exemple varié en fonction des Etats : les municipalités de Californie, du Colorado et de Floride sont ainsi réputées avoir mis en place des programmes avant les autres. Les initiatives ont d'abord plutôt été le fait des petites et moyennes municipalités, en partie grâce aux *city managers*, avant de concerner avec un succès inégal les plus grandes. La taille est très souvent avancée comme expliquant l'essor et la réussite plus rapide du risk management dans des structures administratives plus petites bénéficiant d'une communication interne plus

---

<sup>1</sup> Cf. Priest, loc. cit. p. 223.



aisée. Cet avis domine mais n'est pas unanime : E. Pouzar, consultant et ancien risk manager de Hartford, ne le partage pas. En fait, les administrations d'Etats par exemple, dont on sait qu'elle suivent souvent des programmes depuis longtemps (Delaware, Minnesota, Washington, Oregon), sont de taille importante en terme de personnel et de budget <sup>1</sup>. Les districts scolaires, les universités, les comtés, et bien entendu les firmes privées (Chrysler, American Express, Tetra Pak..) entretiennent elles aussi des effectifs parfois pléthoriques. La question est moins la taille que le système d'organisation, avec autonomie des services, et éventuellement des programmes spécifiques à chacun d'eux. Même si, historiquement, les grandes municipalités ont adhéré plus lentement à l'idée du risk management, rien ne les empêche de développer cette pratique comme pourrait le laisser penser le cas de New-York City. Les exemples de Baltimore, d'Atlanta, de Dallas, de San Diego, de Los Angeles, ou de Phoenix l'attestent.

Les programmes n'ont pas forcément été sophistiqués à l'origine, quel que soient les types et les tailles de collectivités territoriales : on s'est fréquemment d'abord focalisé sur la centralisation de la gestion des contrats d'assurance, négociés séparément par chaque service jusque-là, sur une analyse plus attentive des réclamations, ou sur la prévention des accidents du travail. Le rôle des consultants dans cette dynamique de propagation du risk management a été appréciable <sup>2</sup>.

Pour conclure sur ces aspects historiques, signalons que nous avons cherché à savoir si des éléments culturels relatifs aux mentalités locales, avaient pu encourager la pratique du risk management. Les mentalités locales jouent un rôle lorsque les habitants d'une région donnée sont prêts à entrer rapidement en conflit avec l'administration, l'encourageant indirectement à "gérer les risques". En fait, les personnes rencontrées n'ont pas apporté sur ce point de réponses précises, en dehors de considérations globales : ainsi les gens de l'Ouest, réputés très individualistes, seraient plus prompts à faire valoir leurs droits auprès de l'administration que ceux de l'Est ...

---

<sup>1</sup> L'Etat de Delaware emploie 12 000 personnes (hors système éducatif), celui du Nebraska 32 000.

<sup>2</sup> Se reporter aux fiches sur la pratique du risk management et sur les consultants.

## Le risk management public aujourd'hui

La définition du risk management conduit en théorie le risk manager à remplir un certain nombre de tâches, relatives à l'identification des risques, à l'évaluation financière de leur occurrence, et aux différents moyens de pouvoir les gérer : prévention, assurance, transfert, etc. Soulignons qu'au delà des présentations générales, le risk management ne fait pas l'objet d'une définition unanime : non seulement l'idée que les spécialistes peuvent en avoir diffère en fonction des générations, de leur formation (...), mais l'évolution de la profession conduit à des interrogations de fond sur sa nature même. Nous reviendrons plus loin sur ces aspects fondamentaux.

La réalité, reflétée par nos enquêtes ou par celles des associations professionnelles, montre clairement qu'il existe une grande diversité de pratiques : certaines administrations confient au risk manager des prérogatives étendues, et se rapprochent davantage de la définition classique du risk management ; d'autres limitent son rôle à un champ précis, par exemple celui des accidents du travail du personnel. Le rôle dévolu au risk manager dépendra d'une série de facteurs, dont en premier lieu le soutien des dirigeants. Certains documents (*policy statement*) définissant le rôle du risk manager déclinent parfois un éventail de tâches ambitieux par rapport aux moyens réels dont il dispose. L'ancienneté du programme de risk management est en général assez bien corrélée avec la diversité des tâches accomplies par le risk manager.

### **Les tâches du risk management public**

En théorie, le risk manager identifie et analyse les risques (*identification of exposure*) liés au fonctionnement de l'activité de l'administration locale ; en évalue (*evaluation of risk*) les conséquences pour celle-ci, en particulier financières ; établit une politique de prévention des risques (*risk control*) ; met en oeuvre les différentes solutions les moins coûteuses permettant de minimiser les pertes consécutives à l'occurrence de ces risques (*risk transfer, risk financing*).

En règle générale, le risk management concerne essentiellement :

- les biens possédés par l'administration ;
- les personnes qu'elle emploie ;
- les services (au sens large) et équipements qu'elle met à disposition du public ;
- les relations économiques qu'elle entretient (contrats...) avec des tiers ;
- les relations administratives entretenues avec d'autres entités publiques ;
- l'environnement, dans certains cas au moins : traitement et stockage des déchets, pollution des sous-sols....

Le risk manager est donc attentif à tous les domaines de responsabilité de son administration d'une part, à la protection de son patrimoine d'autre part.

L'objectif général du risk manager l'amène, en principe, à exercer des fonctions de natures diverses :

- a) Une fonction d'analyse, d'investigation et d'audit : assurabilité de certains biens, simulations financières et scénarios pour déterminer l'optimum entre assurance, auto-assurance, rétention, etc <sup>1</sup> ;
- b) Une fonction pédagogique de sensibilisation de ses collègues et des administrés aux questions de risques ;
- c) Une fonction d'achat, lorsqu'il s'agit de négocier le niveau des primes d'assurance avec les compagnies, de sélectionner les meilleurs *brokers*, etc. ;
- d) Une fonction de gestion financière (suivi des contrats d'assurance, gestion des fonds d'auto-assurance...) ;
- e) Une fonction de conseil auprès de l'exécutif (prise en compte des risques dans la politique d'aménagement, dans certains projets d'investissements...) ;
- f) Une fonction d'information de ses collaborateurs d'autres services (évolution de la réglementation des assurances, équipements de sécurité...) ;
- g) Une fonction administrative vis-à-vis de son service ;

---

<sup>1</sup> Cf. en annexe, la matrice des risques utilisée par l'Etat de Nebraska.

h) Une fonction de *lobbying* auprès des autorités fédérales ou d'Etat, en vue d'orienter les choix réglementaires des autorités politiques <sup>1</sup> ;

Il existe de multiples manières de présenter l'éventail des activités d'un risk manager. On a fait figurer en annexe deux présentations : celle de la ville de Harrisburg, et celle du manuel de risk management publié en 1983 par Merritt Company (aux Etats-Unis l'un des principaux éditeurs d'ouvrages professionnels sur les métiers de l'assurance). La nomenclature respectée dans cette étude s'inspire plutôt de celle utilisée par PRIMA dans son rapport sur la profession en 1987/1988. Ces activités ont été recensées comme suit :

- gestion du système de workers' compensation ;
- gestion du système des assurances-retraite ;
- évaluation des conséquences des sinistres ;
- gestion des contrats d'assurance ;
- contrôle des contrats ;
- gestion des fonds d'auto-assurance ;
- participations aux pools d'assurance ;
- gestion des réclamations ;
- contrôle de la protection des biens et des personnes ;
- organisation de plans d'urgence.

- **Le système de workers' compensation** oblige l'employeur à verser à tout employé accidenté du travail une compensation financière, à régler les frais médicaux nécessaires, à réemployer éventuellement l'accidenté en cas de handicap. Chaque Etat dispose de sa propre législation en matière de *workers' compensation* <sup>2</sup>. Le rôle du risk manager est de déterminer l'ampleur de la charge financière potentielle découlant du système pour l'administration, et de mettre en place les mesures qui en minimisent le coût : politique de prévention des risques, couverture sous forme d'assurance externe

---

<sup>1</sup> Par exemple en collaboration avec d'autres risk managers des sections locales des associations PRIMA et RIMS.

<sup>2</sup> La législation de Virginie par exemple, prévoit (en dehors des frais médicaux) une compensation de l'équivalent du salaire correspondant à 150 semaines de travail en cas de perte d'une main, à 200 semaines pour la perte d'un bras, etc. Des compensations sont évidemment prévues en cas de décès, ou en cas d'impossibilité pour l'employé de remplir la tâche qui était la sienne avant l'accident. Soulignons que le recours fréquent des administrations à des volontaires (pompiers...) semble compliquer singulièrement la tâche de l'employeur en matière de *workers' compensation*.

ou d'un fonds d'auto-assurance, gestion des dossiers d'accidents <sup>1</sup>... Le risk manager peut également avoir pour charge de superviser les contrôles médicaux des employés. Il sera également amené à s'inquiéter de la salubrité et de la qualité des conditions de travail (amiante, climatisation, ergonomie).

- **Le système des assurances retraite (*retiree benefits*)** : assurance-maladie (*health care benefits*) et pensions (*pensions*) .

- **L'évaluation des pertes** potentielles attachées aux différents actifs en fonction de leurs valeurs et des risques auxquels ils sont exposés.

- **La gestion des contrats d'assurance (*insurance management*)** : responsabilité civile concernant biens et personnes (*comprehensive general liability*), assurance spécifique pour les véhicules municipaux (*property liability and property damage on motor vehicles*), assurance contre les incendies et autres catastrophes (*fire insurance, catastrophic insurance*)... Le risk manager peut prendre en charge la totalité de la gestion de l'assurance : choix et achat avec ou non lancement d'appel d'offres (*insurance procurement*), suivi des contrats, paiement des primes et perception des dédommagements. Il peut n'avoir en la matière qu'un rôle de consultant interne si le mode de gestion de l'administration est fondé sur une grande autonomie des centres de décisions.

- **Le contrôle des contrats** passés par la municipalité avec des maîtres-d'oeuvre, fournisseurs et prestataires divers, afin de vérifier que ces partenaires assument leur part de responsabilité (accidents, malfaçons, etc.) et se sont assurés convenablement en conséquence.

---

<sup>1</sup> L'ampleur de ce phénomène est considérable aujourd'hui, de part la charge financière qu'il impose aux employeurs (compensations proprement dites et temps passé à traiter les dossiers). La décennie précédente a vu le nombre des cas se multiplier, en même temps que la jurisprudence avait tendance à élargir le champ du système : ainsi l'Etat de Californie retient-il désormais le stress professionnel comme un préjudice susceptible de relever de la *workers' compensation*. La mission a montré que l'évolution de cette pratique est vécue comme une véritable catastrophe par les employeurs et les risk managers dans la mesure où employés et syndicats (avec les vifs encouragements des avocats) chercheraient à tirer déraisonnablement parti de la législation. L'évolution serait tout à fait comparable à celle observée chez les consommateurs à l'égard des industriels ou chez les patients à l'égard des médecins (*medical malpractice*).

- **La gestion des fonds d'auto-assurance (*self insurance funds*)** mis en place par l'administration. Le risk manager ne se charge pas forcément de la gestion financière du (ou des <sup>1</sup>) fonds. Ses prérogatives concernent l'organisation du fonds : doit-on facturer à chaque service des primes internes d'assurance en fonction des risques qu'il encourt, ou doit-on préférer une budgétisation globale des contributions au fonds ? Quels montants des primes déterminer, et comment les faire évoluer ? Doit-on se contenter de la création d'un fonds d'auto-assurance pour se couvrir contre les risques ou faut-il maintenir une politique d'assurance externe ?

- La gestion d'une éventuelle participation de l'administration à un ou plusieurs **pools d'assurance (*insurance pools*)**. La constitution de pools, entités juridiquement distinctes <sup>2</sup>, comparables à des syndicats intercommunaux, n'est pas autorisée dans tous les Etats. Chacun contribue financièrement (primes versées) au pool, qui dédommage le ou les membres au(x)quel(s) est survenu le sinistre. Alternative à l'assurance externe, le système de pool réduit le coût des dépenses payées par la municipalité puisque celle-ci contrôle l'établissement du montant des primes, en s'affranchissant de la marge de profit de l'assureur (le pool est une organisation qui ne fait pas de profit). Par ailleurs, les membres du pool cernant mieux l'historique des sinistres et leur ampleur, ils ont la possibilité de se mettre d'accord sur des montants de primes épousant davantage leurs besoins de couvertures financières <sup>3</sup>. En revanche, chaque membre est incité à se conformer aux éventuelles recommandations faites par le pool, au risque d'en être exclu.

- **La gestion des réclamations (*claims management*)** émanant des administrés, d'employés, d'autres administrations ou de partenaires économiques tels les fournisseurs, les prestataires de services. Le travail du *claims manager* n'est pas de régler juridiquement des litiges (*litigation management*) mais de mettre en oeuvre

---

<sup>1</sup> Le cas le plus courant est l'établissement d'un fonds pour la *workers' compensation*, mais les municipalités organisent aussi simultanément d'autres fonds "spécialisés" pour couvrir tel ou tel type de risque.

<sup>2</sup> Par exemple la *Vermont League of Cities and Towns*, l'*Intergovernmental Risk Management Agency* (Oarbook, Illinois)... Il existe des pools spécialisés comme le *Water and Sewage Insurance Pool* ou la *Texas School Service Association*. On dénombre environ 360 pools publics aux Etats-Unis, dont 140 en Californie, et leur zone de compétence ne peut dépasser leur Etat d'origine.

<sup>3</sup> Le pool ne couvre pas forcément l'ensemble des coûts relatifs à un risque donné. Une municipalité peut très bien souscrire une assurance complémentaire auprès d'une compagnie.

les moyens d'éviter aux dossiers de réclamations de se transformer en litige juridique : négociation avec les plaignants, constatation de la responsabilité éventuelle de la municipalité, mesures de dédommagements et recherche de compromis, constitution d'un dossier destiné à être utilisé par les services juridiques (lorsque le compromis est impossible). Cette fonction encourage la mise en place d'une centralisation des dossiers de réclamations, constitués par chaque service en suivant des directives communes, et si possible, faciles d'accès aux chefs de divisions : c'est à ce prix que peut être menée une politique de réduction des réclamations futures et de leurs conséquences financières. Le rôle du risk manager chargé des réclamations est en général de veiller au prompt dédommagement des personnes auxquelles un préjudice a été porté.

- **Le contrôle de la protection des biens et de la sécurité des personnes (*safety / loss control*)**, qui se traduit dans certains cas par un rôle de coordination ou d'impulsion : création de commissions de sécurité et de contrôle des installations dans les services municipaux, organisation de sessions de formation et de sensibilisation aux problèmes de sécurité, mise en place de politique d'incitation à la prévention des accidents par le personnel (gratifications et sanctions)... Dans d'autres cas, le rôle du risk manager est plus direct : production de manuels de sécurité destinés à telle ou telle catégorie d'employés, inspection des bâtiments et recommandations en matière de sécurité, coordination d'enquêtes internes après un sinistre, constitution et utilisation de bases de données sur les accidents survenus (causes, coûts induits, circonstances...). Ce rôle est également de centraliser, afin de les analyser, l'ensemble des dommages survenus aux propriétés de l'administration.

- Les administrations locales américaines sont de plus en plus engagées dans **l'organisation de plans d'urgence (*disaster planning*)**, dans la surveillance du transport, du stockage de matières dangereuses par les industriels et des émissions polluantes. Elles doivent également faire face à l'exacerbation de la défiance du public à l'égard de décisions qu'elles prennent elles-mêmes et qui peuvent affecter l'environnement : aménagement de décharges d'ordures, extensions d'aéroports, etc <sup>1</sup>. Les Etats votent des lois spécifiques, les font respecter, de même que les réglementations fédérales, et mettent en place des structures de concertation et des plans de réponses à des catastrophes. Les comtés, mais également les municipalités (indépendamment ou non des premiers), peuvent établir leurs propres structures qui

---

<sup>1</sup> Cette attitude des administrations a été encouragée par la ratification du "*Right to Know Act*", ou SARA, Title III (1986), mais les Etats avaient auparavant déjà souvent mis en place des plans d'urgence élaborés (Rest, Krinsky, Plough, 1991).

réunissent pouvoirs publics, industriels représentants des habitants, etc. Une étude, réalisée par une équipe de l'Université de Pennsylvanie, indique que les villes de Newark (330 000 habitants, New Jersey) et de Springfield (150 000 habitants, Massachussets), ont établi en 1986 et 1985 un bureau pour les matières dangereuses. Le rôle principal est, du côté des municipalités, dévolu au service d'ingénierie (*engineering department*) ou des travaux publics, assisté de ceux de la police, de la santé et des ressources humaines : aucune mention n'est faite de la présence d'un risk manager ou d'un spécialiste de l'assurance <sup>1</sup>. Les entretiens confirment que le risk manager public n'est pas l'homme-clé de l'organisation des plans d'urgence. La prévention des risques majeurs reste encore l'apanage des techniciens, ou des services de secours. Ce point renvoie à la conception initiale qu'ont les décideurs publics du risk management, et au "no bridge" que nous avons identifié entre la recherche sur le risque et la pratique du risk management public (cf. infra).

Le risk manager complet, ou idéal, est capable d'être à la fois juriste, financier, technicien, contrôleur de gestion, voire mathématicien et doué pour les relations humaines. Il est en effet dans la nature du risk management d'obliger le risk manager à maîtriser au moins une ou deux de ces disciplines, et de se montrer curieux des autres pratiques professionnelles. Le risk management doit absolument être conçu comme un travail de coordination et d'impulsion d'une équipe et d'une administration dans son ensemble.

## **Réalités d'une pratique professionnelle**

### **1) Domaines de compétences**

Le constat d'ensemble est que très peu de risk managers, et leurs adjoints directs, semblent remplir l'ensemble des fonctions et des tâches susmentionnées. Ils sont associés à des degrés divers, parfois au seul titre de consultant interne, à leur réalisation. Certaines leur échappent très fréquemment, comme l'élaboration de plans d'urgence, ou couramment, la gestion financière des fonds d'assurance ou d'auto-assurance. La dimension mathématique de l'anticipation des risques futurs par le recours à la technique des probabilités apparaît plutôt comme l'exception, faute de formation adaptée des risk managers. En revanche, notre mission a montré que la

---

<sup>1</sup> Cf K. Rest, S. Krinsky, A. Plough : "Risk Communication and Community Right to Know : A Four Community Study of SARA Title III", CEM, Tufts University, 1991, pp. 5 - 20, et pp. 59 - 75.



gestion de la *workers' compensation*, de même que le *claims management* et les domaines de la sécurité (très liés à la *workers' compensation*) et du contrôle des pertes, relèvent presque toujours, en totalité ou en partie, du risk management. Dans tous les cas, le risk manager est associé aux choix en matière d'assurance externe.

Le récapitulatif suivant n'indique pas le niveau d'implication des risk managers (se référer aux fiches de la seconde partie), mais il donne une idée des domaines de compétences les plus fréquemment identifiées lors des entretiens.

Domaines de compétences du service de risk management :

- *Claims management* : tous les cas, sauf Des Moines et New-York ;
- *Employee benefits* : seulement à Harrisburg, Ames, Des Moines, Wilmington, dans le district scolaire d'Anchorage et dans l'Etat de Delaware ;
- *Workers' compensation* : partout, sauf à Des Moines et à Ames. Suivi de très loin à New-York ;
- *Insurance management* : dans tous les cas ;
- *Security / loss control* : dans tous les cas, sauf à New-York, et à Boston où il est envisagé.

L'enquête de PRIMA, qui décompose les domaines de compétences en fonction du degré d'implication des risk managers, confirme les résultats de nos entretiens. On a signalé par \*\*\*\* les cas où le risk manager supervisait l'activité, par \*\*\* ceux où il partageait son autorité, par \*\* ceux où il ne jouait qu'un rôle de conseiller, et par \* ceux où il n'exerçait aucune responsabilité. Les chiffres sont en pourcentages des réponses pour chaque activité.

	*****	***	**	*
<i>Insurance procurement</i>	66,6	15,1	14,6	2,1
<i>Claims management</i>	62,5	24,8	5,4	7,3
<i>Self insurance</i>	59,9	19,2	14,8	6,1
<i>Workers' compensation</i>	58,2	19,8	7,2	14,7
<i>Safety/loss control</i>	57,6	28,1	7,5	6,8
<i>Employee benefits</i>	26,8	25,9	11,1	36,2
<i>Public safety</i>	28,1	31,8	15,2	24,9
<i>Disaster planning</i>	10,1	31,3	16,7	41,9
<i>Litigation management</i>	17,3	42,2	15,4	25,1

Source : PRIMA, "Public Risk Management, State of the Profession 1987-1988", p.23

L'étendue des prérogatives du risk manager sera largement fonction des moyens dont il dispose par rapport à la taille de l'administration, de son expérience propre et de son charisme, du soutien que lui apporte sa hiérarchie, et de l'ancienneté du programme : c'est au moins ce qui ressort des entretiens menés dans des villes comme Harrisburg, Santa Monica ou Anaheim.

Il n'y a donc pas un risk management mais une multitude de pratiques que conditionnent divers paramètres, et qui vont du risk management cantonné à la gestion des contrats d'assurance <sup>1</sup> à celui embrassant l'éventail le plus large de tâches. Ainsi, et à moins qu'il soit prévu de faire évoluer le poste vers plus de responsabilités (comme à Boston), plusieurs communes prétendent faire du risk management alors qu'elles ne font que rationaliser la gestion de leur assurance. Les pratiques sont évolutives dans une administration donnée. Si elles dépendent avant tout de sa dynamique interne propre (conviction de l'exécutif, intérêt des autres services, ambitions du risk manager...), l'effet d'imitation entre collectivités ou l'occurrence de phénomènes largement médiatisés au niveau national jouent un rôle important : le retentissement de l'affaire de l'agression filmée d'un jeune noir par quatre policiers de Los Angeles a ainsi persuadé plusieurs municipalités de l'intérêt de confier au risk manager un rôle de sensibilisation de la police au problème des exactions de ses membres (comme cela est fait à Ames ou à Virginia Beach).

## 2) Fonctionnement d'un service de risk management

Même si la réalité est complexe et les pratiques parfois fort différentes en fonction des paramètres évoqués plus haut, la plupart des programmes de risk management public présentent plusieurs caractéristiques communes aux expériences apparemment les plus réussies.

Le problème essentiel du risk manager, dont la fonction est bien souvent obscure aux yeux de ses collaborateurs lorsque le programme est lancé, est de pouvoir compter sur ces derniers, leur concours lui étant indispensable : collecte de données, mise en place d'une politique de sécurité, etc. Il est donc important que trois conditions puissent être réunies initialement :

---

<sup>1</sup> Plusieurs professionnels membres de PRIMA ayant répondu à son enquête sur l'état de la profession ne sont pas qualifiés de risk managers par leur administration : certains se désignent comme *safety managers*, d'autres comme *claims managers*, etc.

- Le ferme soutien de l'autorité la plus haute : le maire ou le conseil municipal et le *city manager*. Il traduira une volonté politique de mettre des moyens financiers à la disposition du risk manager et sera indispensable pour venir à bout d'éventuelles réticences d'autres services à abandonner certaines de leurs prérogatives ;
- La mise en place du service de risk management en concertation avec les principaux services préexistants, dont les fonctions s'articuleront étroitement avec celles du risk manager : budget et assurance, affaires juridiques, administration générale, ressources humaines. Cette concertation devra permettre de définir le rattachement du risk management, soit directement à l'exécutif, soit à l'un de ces services. Elle aboutira aussi à déterminer les fonctions qui pourront être transférées au risk manager. Cet aspect est capital, le propre du risk management étant de concentrer, sous l'autorité d'une personne, des prérogatives jusque-là éclatées entre divers services, afin d'accroître l'efficacité de la gestion des risques ;
- La publication d'un document définissant les objectifs globaux du risk management et ses domaines de compétence (*policy statement*). Ce document doit être concis et clair, afin d'être diffusé à l'ensemble des chefs de services de la municipalité pour les informer de la création d'une nouvelle fonction. La plupart des collectivités visitées ont publié un *policy statement* ; même si celui-ci n'a pas toujours été très largement diffusé auprès de tout le personnel d'encadrement ;

Ces trois exigences doivent perdurer au-delà de la phase de lancement du programme.

Ainsi le soutien continu du maire de Harrisburg a permis une augmentation progressive de l'influence du risk manager et de son poids sur les décisions en même temps qu'un accroissement de ses moyens. Le cas inverse s'est apparemment produit à Anchorage, suite à un changement de l'exécutif. Il semble qu'un manque d'intérêt des plus hauts responsables de l'administration se traduise inévitablement par une spécialisation du rôle du risk manager (*claims management, workers' compensation...*), et par une absence d'évolution des prérogatives du poste pour correspondre davantage à la définition théorique.

Insistons sur le fait qu'un risk management considéré comme efficace se traduit dans un premier temps par la concentration de responsabilités et d'informations existantes sous l'autorité d'une personne, et dans un second temps par la participation de l'ensemble des services à la politique de prévention des risques. Les relations avec ces derniers doivent donc évoluer de la reconnaissance d'une nouvelle fonction à une

collaboration active et permanente qui peut aller jusqu'à la modification de leurs habitudes suite à une recommandation expresse du risk manager. Ceci se produit lorsque ce dernier exige la constitution de commissions de sécurité, l'acquisition de nouveaux équipements de protection, ou l'établissement de rapports précis des accidents survenus aux employés municipaux (expériences de Harrisburg, de Santa Monica et de la MWAA) : ces exigences perturbent inévitablement les rythmes de travail passés et apparaissent dans un premier temps comme contrariant l'efficacité. Une meilleure gestion des réclamations devant normalement conduire à mieux identifier les services en cause, le risk management sera à l'origine des éventuelles pénalités financières imposées à ces derniers.

Parfois, le risk manager ne réussit pas, en dépit du succès global du programme et même après plusieurs années, à collaborer avec certains services, tels ceux de la police et des pompiers à Anaheim. D'une manière générale, le risk manager doit être suffisamment diplomate pour ne jamais "imposer", même s'il bénéficie de l'appui de l'exécutif, mais de toujours persuader et de trouver des solutions avec ses partenaires. A Harrisburg par exemple, la mise en forme des questionnaires à remplir en cas d'accidents survenus dans la station locale d'épuration a été effectuée par les employés eux-mêmes, et proposée au risk manager. C'est la caractéristique fondamentale d'un programme de risk management sur longue période : susciter et encourager des attitudes de prévention des risques dans tous les services, à tous les niveaux.

Un risk management purement autoritaire sous prétexte qu'il est soutenu par l'exécutif est voué à l'échec. Inversement, un risk management dépourvu de conviction et rétif à la confrontation directe avec d'autres services est condamné à demeurer une fonction marginale dans l'administration. Une partie de sa réussite tient à sa capacité à répondre aux questions en matière de sécurité, d'assurance, de réglementation (...), émanant de ses collaborateurs : avec le succès de son action au plan financier, la disponibilité doit être son meilleur atout. La réalisation d'un système d'information de risk management (*Risk Management Information System* ou RMIS), considérée comme indispensable à la réussite de tout programme, est un bon exemple de l'interdépendance fonctionnelle qui doit apparaître entre le risk manager et les autres services. Le RMIS est un système informatisé de recueil et d'actualisation de données relatives aux accidents, contrats d'assurance en cours, réclamations déposées et autres informations intéressant le risk management. Sa mise en place nécessite le concours, soit d'un prestataire externe, soit du service informatique de l'administration (voir le cas d'Harrisburg). L'intérêt du système une fois installé est d'être régulièrement alimenté par les déclarations et rapports de tous les services, et de pouvoir être consulté aisément par les différents responsables.

Les collectivités territoriales enquêtées se montrent souvent soucieuses de publier régulièrement des informations sur le risk management à l'attention des autres services, voire du public. La formule classique est l'insertion de ces informations dans le rapport annuel de l'administration (qui se présente de façon comparable à celui d'une entreprise, avec certification des comptes). Ainsi, dans tous les rapports annuels consultés <sup>1</sup>, il était fait mention du risk management, l'Etat du Minnesota produisant même chaque année des rapports d'activité spécialement consacrés au risk management. Dans tous les cas, les informations qualitatives sont complétées de données financières (fonds d'auto-assurance, primes payées, budget du service...). Le travail d'information formelle et officielle apparaît indispensable à la reconnaissance par les employés de la place du risk management. Cela étant, il est tout aussi nécessaire de veiller au caractère informel et direct de ses relations quotidiennes avec les autres services.

Le bureau ou service de risk management est presque toujours de taille réduite, employant souvent de une <sup>2</sup> à cinq ou six personnes environ, les effectifs ayant tendance à s'accroître avec le succès des programmes engagés. On peut atteindre des chiffres beaucoup plus élevés comme à Anaheim ou à San Diego (respectivement 14 et 50 personnes) <sup>3</sup>. La taille de l'administration (en terme de budget) explique incontestablement l'importance des effectifs, mais la volonté politique soutenant le programme est un autre facteur essentiel. Bien souvent, le risk manager est assisté d'un ou deux cadres chargés de domaines très spécifiques comme le *claims management*, le *safety / loss control* ou la *workers' compensation*. Lorsque son personnel est nombreux, il délègue certaines tâches pour se concentrer sur des problèmes plus généraux et les contacts avec les élus, les syndicats, les assureurs, la presse, les autres chefs de service. Les budgets des bureaux de risk management peuvent ou non comprendre, en plus des produits et charges de fonctionnement opératoires, les sommes correspondant aux fonds d'auto-assurance. Ceci est le cas lorsqu'il fait fonction de "centre d'assurance interne", chargé de déterminer et percevoir les primes, de dédommager les services sinistrés, et de placer les fonds sur les marchés

---

<sup>1</sup> Etat du Nebraska, comté de Loudoun, Anchorage, Harrisburg, MWAA. On a fait figurer en annexe des extraits de certains de ces rapports.

<sup>2</sup> Lorsque le risk manager est à temps partiel ou qu'il s'agit d'un consultant externe, il n'y a pas forcément de bureau de risk management.

<sup>3</sup> Le cas de la ville de Los Angeles se révèle intéressant puisque d'après nos interlocuteurs, la municipalité disposerait d'un risk manager pour chaque grand service (eau, aéroport...).

ou en banque. D'après PRIMA <sup>1</sup>, les budgets de fonctionnement atteindraient les montants suivants en 1988 (environ 35 % des enquêtés n'ayant pas répondu) :

- dans 33,2 % des cas, ils seraient compris entre \$ 25 000 et \$ 100 000 ;
- dans 31,6 % des cas, ils seraient compris entre \$ 100 000 et \$ 500 000 annuels ;
- dans 17 % des cas, ils seraient inférieurs à \$ 25 000 ;
- dans 16,3 % des cas, ils dépasseraient \$ 500 000.

L'association évalue à \$ 418 000 le budget de fonctionnement moyen d'un bureau de risk management.

Pour fixer les idées, on peut rapidement passer en revue les grandes rubriques du budget du bureau de risk management de l'Etat du Minnesota pour l'année 1991 (chiffres exprimés en milliers de dollars) <sup>2</sup>.

- <u>Recettes de fonctionnement</u> : 2 440, dont :	
Primes d'assurance automobile (auto-assurance) :	1 315
Primes d'assurance <i>workers' compensation</i> (auto-assurance) :	382
Primes d'assurance, <i>billback</i> :	92
Autres primes :	364
Intérêts de placements :	275

---

<sup>1</sup> Cf. PRIMA, op. cit., p. 19.

<sup>2</sup> Cf. State of Minnesota, Department of Administration, Risk Management Division "Annual Report FY 1991. A Year of Containment", p. 12.

- Dépenses de fonctionnement : 2 238, dont :

Réclamations, auto-assurance véhicules :	1 277
Réclamations, <i>workers' compensation</i> :	357
Réclamations encourues mais non déclarées :	43
Salaires :	38
Dépenses de primes d'assurances, <i>billback</i> :	291
Rémunération du conciliateur ( <i>adjuster</i> ) :	84
Rémunérateur du courtier ( <i>broker</i> ) :	19
Rémunération, conseil juridique et autres :	97
Frais d'informatique :	0,3

Le poids écrasant des flux de nature financière est lié au fait que le bureau de risk management gère les fonds d'assurance internes. Cela étant, si l'on exclut des dépenses le coût des réclamations, les salaires ne représentent que 6,4 % des charges. En revanche, l'ensemble des prestations fournies par les divers experts atteignent 30,7 % du total des dépenses. Par ailleurs, ce budget s'élève à environ 561 milliers de dollars : l'Etat du Minnesota consacre donc au bureau de risk management des sommes plutôt substantielles par rapport à la moyenne nationale.

La place du risk manager dans l'organigramme est réputée devoir être la plus proche possible de la direction. La réalité des collectivités territoriales américaines est sensiblement différente d'après notre enquête :

- dans six cas sur quinze, le risk management est placé sous la responsabilité du directeur du budget ou des finances ;
- dans deux cas, il dépend du directeur administratif (Etat du Minnesota, Harrisburg);
- dans trois cas, il dépend d'un collège de hauts responsables (Etats du Nebraska et du Delaware, Wilmington) ;
- dans trois cas, il est sous la responsabilité directe du *city manager* et / ou du conseil municipal (à Ames, à Santa Monica, à Anaheim) ;
- à New-York City, il relève du "bureau du maire pour les opérations".

Selon PRIMA, sur 401 risk managers interrogés, 27,7 % déclaraient dépendre du *city manager*, 20 % du directeur financier et 14,7 % du directeur administratif <sup>1</sup>.

Dans l'ensemble, les risk managers estiment jouir d'une autonomie suffisante par rapport à leur hiérarchie, en particulier lorsqu'ils rendent compte de leur action à un collègue de responsables. Toutefois, leur place dans l'organigramme n'est pas le seul élément d'appréciation de leur influence sur l'exécutif. Ainsi à Harrisburg, le risk manager est-il très fréquemment en contact avec le maire, son rattachement officiel à la direction financière s'accompagne en fait d'un accès permanent et direct au plus haut niveau de décision. L'accès rapide à l'exécutif, plus aisé dans les administrations petites et moyennes, est une condition de premier ordre du dynamisme d'un programme de risk management.

### 3) Coopération intercommunale entre risk managers

Si on se limite aux résultats des entretiens, aucun des risk managers rencontrés n'a entrepris de coordonner ses efforts avec d'éventuels collègues de municipalités attenantes, hors participation à des pools et achat groupé d'assurance (tel celui réalisé conjointement par Anchorage et son district scolaire). Il n'est d'abord pas évident que ces municipalités aient un risk manager, et dans de nombreux cas, la ville se trouve géographiquement séparée de ses voisines par de longues distances (Midwest, Colorado, Alaska...). Ensuite, ce sont souvent les petites et moyennes municipalités qui ont eu l'initiative d'adopter un programme de risk management : lorsqu'elles sont en banlieue, elles peuvent considérer la coopération avec la ville-centre comme une perte d'indépendance ou douter de l'efficacité de programmes conjoints avec des bureaucraties plus lourdes. On retrouve derrière cet argument l'idée du profond esprit d'indépendance et d'individualisme des collectivités locales aux USA. En ajoutant à cela le fait que la pratique du risk management est encore récente et n'a pas atteint sa phase de maturité, on comprend mieux le défaut de coopération territoriale.

Pourtant, les motifs de collaborer seraient nombreux, à commencer par celui de pouvoir échanger des données sur les systèmes d'informations relatifs aux sinistres dans une même zone, voire de fusionner en partie ces systèmes, de mettre en place des programmes communs de formation et de sensibilisation aux risques. Même si aujourd'hui l'urgence des problèmes que chaque risk manager doit traiter pour sa propre commune rend vraisemblablement secondaire l'idée de coopération, la question apparaîtra tôt ou tard à l'ordre du jour.

---

<sup>1</sup> Cf. PRIMA, op. cit., p. 19.



La sensibilité croissante aux problèmes d'environnement par exemple, est susceptible de favoriser des efforts conjoints. Des initiatives sont prises par les collectivités locales pour gérer de concert certains risques environnementaux. Ainsi Virginia Beach (Virginie) s'est engagée sur cette voie <sup>1</sup>, et des expériences sont menées ici et là (Ouest et Centre-Ouest). PRIMA de son côté, encourage ce type d'initiatives. Mais dans l'ensemble, l'approche intercommunale se traduit pour l'instant davantage par la coopération entre les services de travaux publics, d'incendie, de secours ou de santé, que par l'implication des risk managers.

#### 4) Evaluation

De l'évaluation devrait découler la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre le programme de risk management dans une institution donnée. Deux observations se dégagent de l'investigation :

a) Lorsque le programme concerne la prévention des risques, l'évaluation du risk management est considérée comme un exercice difficile, voire impossible : l'argument récurrent est que le programme, dont la nature est d'avoir un effet à long terme, est trop récent pour que les relevés statistiques aient un sens (accidents de la circulation ou du travail). Pour certains risques qui ne se produisent pas mais qui auraient pu se produire (incendie d'un bâtiment avec de nombreuses victimes, et dû à des vices de conception des systèmes de sécurité par exemple), il est jugé délicat de déterminer en quoi l'action quotidienne du risk manager est décisive.

b) En matière de gestion de l'assurance, l'action des risk managers est évaluée sur la base des économies budgétaires, ce qui conduit globalement à une évaluation extrêmement positive des programmes de risk management. En effet, ceux-ci ont incontestablement permis de diminuer considérablement le coût des primes d'assurance pour les collectivités territoriales :

- soit de façon directe la plupart du temps, en substituant aux contrats d'assurance des systèmes de pools ou de fonds d'auto-assurance, en sollicitant directement le marché de l'assurance sans passer par les intermédiaires (*underwriters*), en menant une politique active de transfert de la charge du risque sur des tiers (contractants...)

---

<sup>1</sup> Cf. R. W. Esenberg "Risk Management in the Public Sector", Risk Management, March 1992, pp. 72 - 76.

- soit indirectement lorsque l'existence d'un programme de risk management impressionne favorablement les assureurs, qui consentent des primes moins élevées aux collectivités locales ou/et acceptent de négocier une police avec elles. Harrisburg offre encore une fois un exemple intéressant puisque, grâce à la notoriété de son programme, le risk manager a réussi à faire assurer une zone de loisirs située sur une île pourtant régulièrement menacée par les crues de la Susquehanna.

c) L'évaluation de l'action du risk manager se traduit parfois par une série d'appréciations formulées par les différents services en fonction de leurs propres préoccupations. Ainsi un directeur du budget sera avant tout sensible aux économies réalisées sur le coût de l'assurance, un responsable du personnel à l'évolution des relations avec les employés résultant du programme, l'exécutif étant soucieux que rien ne se produise qui ternisse l'image de la municipalité (accidents dans les parcs récréatifs, incendies...), etc. Mais ce type d'approche, non dépourvu d'intérêt, ne permet pas une évaluation globale d'un programme.

L'argument des économies sur les coûts de l'assurance justifie dans la plupart des cas la poursuite du programme. Il arrive en tête des motifs qui portent les autres services à reconnaître le bien fondé du risk management et les incitent à collaborer sans hésiter avec lui (cas du service informatique de la ville d'Harrisburg par exemple). On peut trouver plusieurs raisons de tempérer l'enthousiasme qui se dégage de la plupart des entretiens, nous allons le voir, mais il est incontestable que les économies réalisées ont correspondu à un besoin des collectivités territoriales de rationaliser leur gestion, et que de nombreuses équipes dirigeantes, élues sur la base de ce type d'objectifs, y ont largement trouvé leur compte <sup>1</sup>. La preuve en est que le nombre des programmes de risk management public s'est considérablement accru récemment et qu'à notre connaissance, les programmes une fois mis en place sont rarement abandonnés (il semble qu'on ait plutôt tendance à changer de risk manager le cas échéant).

Ce contexte marqué par l'enthousiasme ne peut masquer notre impression que l'outil d'évaluation des programmes de risk management public reste en grande partie à affiner, sans doute en s'inspirant partiellement de l'expérience du secteur privé. En

---

<sup>1</sup> L'intérêt modéré des responsables du district scolaire d'Anchorage pour le risk management corrobore d'une certaine façon cette interprétation, puisque d'après le risk manager, leur préoccupation est avant tout pédagogique, et relativement peu budgétaire.

effet, on ne peut se satisfaire de l'argument de la difficulté d'évaluer les actions de prévention des risques, ou d'une simple mise en évidence des économies réalisées sur les primes d'assurance qui prennent mal en compte les coûts opératoires qu'induisent les programmes. Il ne faut pas non plus oublier le fait que plusieurs d'entre eux ont été lancés suite à une conjoncture de crise du marché de l'assurance : toute comparaison prenant en compte les coûts des primes de l'époque est forcément délicate. Par ailleurs, il n'est pas certain que la rationalité de la rétention des risques, sous forme de fonds d'assurance interne soit la plus appropriée à long terme en cas de sinistres majeurs et répétés. Les risk managers en sont parfois conscients et considèrent comme imprudents de se couper complètement des compagnies d'assurance. Il est vrai qu'en première analyse, une stratégie visant à se passer totalement d'assurance externe doit avoir pour contrepartie une efficacité maximale de la politique de contrôle et de prévention des risques, justement difficile à évaluer... Même si la plupart des programmes ont envisagé des modalités d'assurance externe au delà d'un certain seuil de coût dû à une catégorie donnée de sinistres (*excess insurance*), le danger subsiste d'une évaluation trop limitée au court terme.

Faut-il en déduire que l'évaluation du risk management ne suscite aucune réflexion de méthode ? Il va de soi que non. Les consultants en risk management par exemple savent bien que la période actuelle d'engouement des organismes publics ne durera pas éternellement et que la pratique de l'évaluation sera pour eux une nécessité, et un nouveau marché pour les cabinets d'audit. Dans un récent article, l'un de ces consultants, du cabinet Ernst & Young, proposait une série de critères, formulés sous forme de sept questions concernant le risk manager <sup>1</sup> :

- Ses connaissances sont-elles suffisantes (techniques d'assurance, réglementations...) ?
- Son service travaille-t-il en interaction suffisante avec les autres services (disponibilité, consultations...) ?
- Est-il apte à la communication (présentation des idées...) ?
- Est-il capable de mettre en place une planification de son action, qui intègre l'anticipation des phénomènes ?
- Est-il capable de résoudre les problèmes difficiles ?

---

<sup>1</sup> Cf. E. J. Shields "Measuring the Risk Manager's Performance". Risk Management, March 1992, pp. 46 - 50.

- Quelle est son aptitude à convaincre collaborateurs et partenaires extérieurs ?
- Quelle est sa capacité à mettre en place un RMIS performant et de l'utiliser ?

Ces questions, apparemment simples, exigent un travail d'évaluation difficile et délicat car elles sont davantage relatives à un individu qu'à un programme. On peut craindre qu'une telle démarche (prévue a priori pour tous les types de risk managers) suscite la défiance du risk manager en poste dans une municipalité, et nuise à son enthousiasme futur et aux relations avec ses collègues.

Dernier point, mais non le moindre : le risk management doit être évalué en tant qu'outil de gestion, sur la base de critères micro-économiques. A notre sens, cela ne doit pas exclure la recherche d'une évaluation du risk management de demain, conçu aussi comme un outil de politique locale tourné vers la satisfaction des besoins des populations.

## Profil du risk manager

Ce point est essentiel, le succès d'un programme de risk management tenant avant tout à la personnalité de celui ou celle qui le conduit.

Des éléments qualitatifs ont été réunis lors de la mission, en particulier grâce à l'enquête de PRIMA sur la profession en 1987. Mais certains de ces éléments relèvent d'une appréciation plus globale, inspirée par le temps passé à travailler avec les risk managers.

**Répartition par sexe et par âge.** Le risk manager est d'abord un homme. Sur les quatorze professionnels interrogés, trois seulement étaient des femmes (Metro Washington Airports Authority, Etat du Nebraska et ville de Boston). L'enquête de PRIMA confirme la disproportion observée : 73,7 % des risk managers, sur 420 personnes interrogées, sont des hommes. La profession est réputée être rude, ce qui dissuade vraisemblablement les responsables municipaux de faire appel à des femmes. Elle montre aussi que les hommes sont en moyenne légèrement plus âgés que leurs collègues féminins.

Nous ne disposons pas de données correspondantes concernant le secteur privé. La situation n'y est a priori pas très différente.

Le titre de risk manager d'une collectivité locale demande souvent une expérience professionnelle préalable. Ceci explique la prédominance des individus âgés de 30 à 50 ans. Notre enquête confirme sur ce point celle de PRIMA, d'après laquelle 67 % des individus appartiennent à cette tranche d'âge.

**Formation et mobilité.** En premier lieu, soulignons qu'à la différence des *brokers* dans certains Etats, les risk managers sont entièrement libres de pratiquer leur métier, quelle que soit leur formation et sans autorisation d'aucune sorte.

Quelques universités délivrent des enseignements réputés en matière d'assurance, qui permettent aux étudiants d'acquérir un minimum de connaissances sur les principes et

la pratique du risk management. Citons l'université de Pennsylvanie (Philadelphie), qui a mis en place un programme consacré au risk management, l'université de Géorgie, la *Graduate School of Business and Insurance* de l'université du Texas (Austin) et l'université de St Cloud (Minnesota) <sup>1</sup>. Mentionnons également les cours dispensés par le *College of Insurance* (New-York City) et le soutien apporté par la Fondation Hueber (entretien d'un fonds documentaire). En revanche, ni Harvard, ni Berkeley, universités par ailleurs si prestigieuses, n'organisent de formations de futurs risk managers.

Parallèlement (en dehors des cours par correspondance proposés par RIMS et PRIMA), existent deux diplômes organisés par des associations professionnelles, qui sont souvent requis aujourd'hui des candidats au poste de risk manager : l'ARM et le CPCU <sup>2</sup>. Leur coût est relativement modeste.

- L'*Associate in Risk Management* est un diplôme national, mis en place par l'*American Institute of America* (IIA), et indépendant du système universitaire. Il est possible d'en suivre les cours dans toutes les grandes villes du pays, et aucun diplôme préalable n'est nécessaire pour postuler. Il est composé de trois modules successifs, chacun sanctionné par un examen : le premier permet d'acquérir des éléments de base sur les concepts et la pratique du risk management, le second est relatif au contrôle du risque et le dernier à son financement. Le nombre de candidats tournerait aujourd'hui autour de trois cents, et le taux de réussite avoisinerait les soixante-dix pour cent. Le prix du matériel pédagogique est de \$ 130 pour chaque candidat.

- Le *Chartered Property and Casualty Underwriter*, lui aussi diplôme national, est mis en place par l'*American Institute for Chartered Property and Casualty Underwriters*, qui collabore avec l'IIA <sup>3</sup>. Le CPCU est composé de dix examens : le contenu des cours est très orienté vers l'assurance, mais il accorde une large part au risk management. Le système d'enseignement est comparable à celui de l'ARM, et la durée du cursus s'étale en général sur cinq ans. Le diplôme est considéré comme plus difficile et plus

---

<sup>1</sup> Il est intéressant de noter qu'une thèse a été soutenue à l'université du Wisconsin (Etat dont on vante souvent la qualité du risk management) en 1968, par J. Todd : *The Risk Management Concept Applied to Municipal Government*.

<sup>2</sup> Citons également pour mémoire deux autres diplômes, le CSP (*Certified Safety Professional*) et l'ALCM (*Associate in Loss Control Management*).

<sup>3</sup> Ce diplôme permet d'être membre de la Society of CPCU. Son contenu met l'accent sur les exigences éthiques de la *Society of CPCU* et du métier de l'assurance.

spécialisé que l'ARM (il est particulièrement prisé par les *brokers*), car une bonne expérience préalable de l'assurance est recommandée. 1000 candidats environ se présentent chaque année à l'examen. Le coût de l'inscription est de \$ 45, et celui des documents pédagogiques de \$ 150.

Au-delà de l'existence de ces formations, qu'en est-il de l'origine des risk managers telle qu'elle ressort des enquêtes ?

Les risk managers sont de formations diverses, essentiellement administration publique ou privée (*business administration*), ou encore sciences sociales. Les principaux niveaux d'études représentés sont les équivalents licences (*bachelor's*) et diplômes d'études supérieur (*Master's*) en administrations publique et privée dans le premier cas, sciences sociales dans le second. Les deux niveaux d'études dominants dans la profession représentent d'après PRIMA près de 80 % des praticiens. On note par ailleurs que très peu de professionnels déclarent avoir reçu initialement une formation spécifique de risk manager (0,5 % d'après PRIMA), ce qui s'explique de deux façons :

- L'enseignement universitaire du risk management n'est pas dispensé dans toutes les universités, ou est intégré à d'autres diplômes désignés différemment ;
- Les diplômés de risk management ont plutôt tendance à rechercher des postes dans le secteur commercial : ils sont plus nombreux, et bien souvent mieux rémunérés (cf. infra).

Ces formations jouent un rôle très important dans la perception par le risk manager de sa fonction. Il se considère, à juste titre, comme un généraliste et un professionnel de la relation avec les autres : il ne semble pas toujours disposer du bagage suffisant pour utiliser des outils très sophistiqués, des modèles mathématiques par exemple, ou le calcul économique.

En d'autres termes, il ne se considère pas - ou peu - comme un homme d'études (les titulaires d'un doctorat, soit dit en passant, sont extrêmement rares dans la profession).

Notre mission révèle que peu de risk managers disposent du temps (et parfois des encouragements) nécessaires pour suivre des formations professionnelles dispensées. Elle confirme encore une fois les résultats de l'enquête de PRIMA selon laquelle 12 %

seulement des praticiens <sup>1</sup> sont titulaires de l'ARM et 4,5 % du CPCU. Elle montre par ailleurs que plus les risk managers sont jeunes, plus ils sont susceptibles d'avoir passé l'un de ces deux examens. Si on considère que ces diplômés participent de la structuration de la profession, il y a effectivement une tendance à la structuration.

Un tableau résultant des enquêtes de la mission est présenté ci-après. Il illustre, même incomplet, les développements précédents. Les personnes âgées de moins de cinquante ans sont qualifiées de "juniors", les autres de "seniors".

	Sexe	Formation	ARM	CPCU	Expériences précédentes
MWAA	F (junior)	Psychologie	oui	non	Risk manager de la ville d'Alexandria et du comté d'Henrico
Loudoun County	H (junior)	Administration	oui	en cours	<i>Claims manager</i> Loudoun County
Harrisburg	H (junior)	Financière et technique	non	non	ND
Des Moines	H (junior)	Administration	oui	non	Risk manager de la ville d'Ames. A travaillé pour une compagnie d'assurance de Chicago
Ames	H (junior)	Littéraire	non	non	Secteur des transports (pas risk manager)
Nebraska	F (senior)	Juridique	non	non	<i>Workers' compensation</i> Etat du Nebraska
Minnesota	H (senior)	ND	non	non	Employé chez le <i>broker</i> Johnson and Higgins
Anchorage	H (senior)	ND	non	non	ND
District scolaire d'Anchorage	H (junior)	ND	ND	ND	ND

<sup>1</sup> Praticiens adhérents à PRIMA, c'est-à-dire risk managers en titre et à plein temps, et autres fonctionnaires locaux qui effectuent parmi d'autres tâches, celle de risk management.



District scolaire d'Anchorage	H (senior)	ND	ND	ND	ND
Santa Monica	H (junior)	Sciences polit. histoire	oui	non	Risk manager de la compagnie locale de transports en commun. District d'Orange
Anaheim	H (senior)	ND	non	non	Risk manager. Secteur des transports
Boston	F (junior)	ND	non	non	Service du budget Ville de Boston
New-York	H (senior)	ND	ND	ND	Assurance, risk management
Wilmington	H (junior)	Mathématique	oui	non	Consultant en risk management (secteur privé)
Delaware	H (senior)	Assurance	non	non	Compagnie d'assurance

La colonne relative aux expériences professionnelles des personnes interrogées montre que dans tous les cas où l'information a pu être recueillie, le risk manager est riche d'au moins une expérience. D'une façon générale aux Etats-Unis, la plupart des risk managers du secteur public sont issus de ce même secteur (y exerçant soit la fonction de risk manager soit celle de *claims manager*, de responsable financier ou une autre). Les autres professions d'origine sont celle de *broker*, d'assureur ou, de façon assez minoritaire, de risk manager du secteur privé.

Les risk managers publics ne sont pas attachés a priori à une municipalité, voire à un Etat. Le fait que les législations se modifient d'un Etat à l'autre n'est pas un obstacle rédhibitoire, pas plus en tous cas que pour d'autres professions. Les personnes rencontrées, il est vrai, avaient souvent exercé auparavant une fonction dans la même région, mais plutôt par choix de cadre de vie (Ouest, Midwest, Nord-Est), voire de salaires.

**La rémunération du risk manager.** C'est une question qui n'a pas été abordée lors des entretiens, PRIMA et RIMS fournissant en ce domaine des informations de base intéressantes.

D'après PRIMA, les salaires de risk managers à temps-plein varient autour d'une moyenne évaluée à 38 103 dollars annuels, le mode de la distribution se situant entre

30 000 et 35 000 dollars (19,2 % des cas). Les cas extrêmes vont de moins de 20 000 dollars (2,6 % des cas) à plus de 70 000 dollars (0,4 %). Les données suivantes, reprises de l'enquête de PRIMA <sup>1</sup> montrent que la grande majorité des praticiens émarge à des salaires compris entre 25 000 et 70 000 dollars, ce qui reflète une forte dispersion autour de la moyenne.

Salaires	Nombre des réponses	Pourcentage
<\$20,000	6	2.6
\$20-25,000	14	6.1
\$25-30,000	27	11.8
\$30-35,000	44	19.2
\$35-40,000	43	18.8
\$40-45,000	34	14.8
\$45-50,000	30	13.1
\$50-70,000	30	13.1
\$70,000 +	1	4

Cette dispersion s'explique par différents facteurs :

- La zone géographique : les risk managers de la côte Ouest perçoivent \$ 41 207 en moyenne, ceux du Nord-Est \$ 37 312, les Sudistes \$ 36 382 et ceux du Centre-Nord \$ 33 932 ... ;
- Le type d'employeur : les Etats proposent des traitements plus avantageux (\$ 45 984) que les municipalités (\$ 37 499) ou que les districts scolaires (\$ 38 432) ;
- L'âge et l'expérience ;
- Les diplômes des risk managers ;
- Le sexe enfin, les hommes étant en moyenne mieux payés que leurs homologues féminins (\$ 38 918 contre \$ 36 132).

---

<sup>1</sup> Cf. PRIMA "Public Risk Management : State of the Profession 1987-1988". Survey, p. 43.

Le salaire est assurément un élément important de la mobilité des risk managers, avant tout entre les secteurs publics et privés, où les traitements sont réputés plus substantiels. Plusieurs risk managers ayant acquis une certaine expérience décident de travailler pour une compagnie privée :

- Cas de R. Bieber, sans doute l'un des plus fameux risk managers publics à ce jour : il a exercé dans le comté de Westchester et dans la ville de Yonkers (Etat de New-York) puis au service de la compagnie Ebasco Risk Management Consultants Inc. Il est aujourd'hui vice-président chez le *broker* Johnson and Higgins.

- Cas de E. Pouzar, ancien risk manager de Hartford (Massachussets), aujourd'hui consultant chez Betterley Risk Consultant Inc.

- Cas de F. Haacker, ancien risk manager de New-York et désormais employé par le *broker* Sedgwick James.

Même si le cas inverse s'est présenté (F. Johnson a travaillé chez Johnson & Higgins avant de devenir le risk manager de l'Etat du Minnesota par exemple), les résultats de la mission suggèrent que la mobilité joue plus facilement du public vers le privé que l'inverse.

L'avantage pour les compagnies privées est, en recrutant de tels spécialistes, de se donner les moyens d'aborder le marché du conseil aux collectivités locales ou d'y consolider leur position.

Il est possible que dans un monde aussi restreint que celui du risk management public, les fortes personnalités réputées pour le succès de leurs programmes soient l'objet de propositions salariales très avantageuses émanant d'autres organismes publics, voire privés. Mais d'après notre enquête, les personnalités rencontrées les plus en vue dans la profession (T. Vance ; T. Phillips ; C. Stein ; Y. Leung...), occupaient leur poste depuis au moins quatre à cinq ans : une trop forte rotation nuit assurément au succès du risk manager, et à la reconnaissance par ses pairs de la qualité de son travail.

Inversement, et comme pour n'importe quelle profession, se pose la question de savoir à partir de quand un risk manager en poste doit ou non savoir se retirer : les avis sont partagés. Il faut indubitablement un délai minimum pour que cette fonction, très personnalisée, soit exercée avec une compétence et une efficacité maximum : à moins de n'attendre du risk manager qu'un rôle purement technique (assurance, gestion des réclamations...), il est impératif que celui-ci gagne la confiance et l'estime de ses

collaborateurs pour assurer le succès d'une politique de prévention des risques. Inversement, le danger de s'ancrer dans un certain nombre d'habitudes et de certitudes tirées de sa seule expérience, sont préjudiciables à la profession et aux municipalités. Un des pires écueils serait vraisemblablement que le risk manager devienne une sorte d'"éminence grise" au sein de l'administration, fermé à tout apport de méthodes susceptibles de remettre en question sa pratique professionnelle antérieure.

La personnalité du risk manager et la façon dont il perçoit son métier est fondamentale. Dans l'écrasante majorité des cas, il conçoit sa fonction comme avant tout relationnelle. Celle-ci, surtout dans un pays comme les Etats-Unis, expose à des relations conflictuelles fréquentes avec collaborateurs et administrés, mais oblige le risk manager à faire preuve de persuasion, d'ouverture d'esprit. Elle exige aussi de lui qu'il sache faire montre de discrétion et de patience. On ne prétendra pas avoir saisi la personnalité des professionnels rencontrés lors de la mission, mais on a relevé chez la plupart d'entre eux plusieurs traits de caractère communs :

- Une sûreté de soi évidente et une forte personnalité ;
- Une grande capacité de travail et une forte implication personnelle ;
- Un comportement chaleureux et un sens de la communication ;
- Une passion pour leur métier <sup>1</sup> ;
- Un attrait évident pour l'action, beaucoup moins pour l'étude ou la réflexion théorique sur le risque.

Assez fréquemment, le risk manager s'insurge contre la puissance des juristes, des syndicats et de la presse, qui défendent selon lui des positions trop systématiquement hostiles à l'administration municipale en cas de crise (accidents individuels, préjudices aux administrés...). Il dénonce une société américaine où ester en justice est devenu un phénomène sociétal, extrêmement coûteux pour la collectivité.

Le risk manager d'administrations publiques est le vecteur d'une pratique professionnelle issue du secteur industriel et commercial. Ses réflexes sont ceux d'un praticien qui perçoit l'entité publique comme une entreprise, non pas chargée de

---

<sup>1</sup> Ce dernier point est confirmé par l'enquête de PRIMA, d'après laquelle 78,6 % des personnes interrogées envisageaient de rester risk manager, contre 13,1 % seulement de réponses négatives.

réaliser un profit, mais de limiter ses coûts. Il serait excessif ou inexact d'affirmer qu'il est indifférent à l'idée de mission de service public, mais dans la plupart des cas on n'attend pas de lui qu'il s'interroge sur le sens de cette mission. La compatibilité entre le sens (américain) du service public et les résultats attendus par les municipalités du travail de leur risk manager, est assurément l'un des problèmes les plus intéressants, dont l'issue déterminera l'avenir, spécifique ou non, du risk management public.

**Encadré : Le risk manager-type  
de collectivité territoriale aux  
Etats-Unis**

- . Sexe : masculin.
- . Age : entre trente et quarante ans.
- . Origine ethnique : européenne.
- . Origine professionnelle : secteur public le plus souvent. Au moins trois à quatre ans d'expérience professionnelle, quelque soit le domaine.
- . Formation : bachelor's ou master's, en administration publique ou privée (*business administration*).
- . Salaire annuel : entre 30 000 \$ et 35 000 \$.

## Les organismes professionnels

Le risk management américain est représenté par quatre organismes :

- l'*International Federation of Risk and Insurance Management (IFRIMA)* ;
- la *State Risk and Insurance Management Association (STRIMA)* ;
- la *Risk and Insurance Management Society (RIMS)* ;
- la *Public Risk Management Association (PRIMA)*

L'IFRIMA (fondée en 1984), qui regroupe essentiellement des organismes commerciaux et industriels, ne nous intéresse pas directement. On note simplement qu'y adhèrent les organismes nationaux, en l'occurrence PRIMA et RIMS pour les Etats-Unis.

La RIMS est l'organisation professionnelle la plus importante ; elle couvre les U.S.A. et le Canada. Créée en 1950 sous le nom de *National Insurance Buyers Association*, elle regroupe essentiellement des entreprises, mais également des administrations publiques : 4 200 membres au total dans tous les secteurs.

En dépit de cette orientation dominante vers l'entreprise, RIMS est une association sur laquelle s'appuient de nombreux risk managers de collectivités territoriales. Plusieurs de ceux que nous avons interrogés appartiennent à la section locale de la RIMS ; elle représente pour eux un lieu privilégié d'échange d'expériences entre professionnels des secteurs publics et privés. Le président actuel de la RIMS est le risk manager de la ville de Virginia Beach.

Basée à New-York, la RIMS est présente dans la plupart des Etats, où sont constituées des sections locales, présidées par un risk manager. Celui-ci n'appartient pas nécessairement au secteur privé : cas de Mme Leung (Etat du Nebraska) par exemple.

Ancienne et dotée de moyens importants (1,7 millions de dollars de dépenses en 1988), la RIMS poursuit plusieurs objectifs :

- Proposition à ses membres d'un certain nombre de prestations :
  - a) formation continue ;
  - b) assistance au recrutement de risk managers ;
  - c) promotion du diplôme de l'ARM (voir la fiche sur le profil du risk manager) ;
  - d) mise à disposition depuis 1987 d'une base de données sur les publications intéressant le risk management : RIMSNET.
  
- Organisation d'une conférence annuelle de cinq jours sur le risk management.
  
- Travail de suivi et d'anticipation des réglementations concernant la profession et relation permanente avec les autorités fédérales pour influencer sur les décisions prises à Washington en matière de sécurité, de responsabilité des employeurs, de protection de l'environnement, etc.
  
- Concertations régulières avec d'autres associations professionnelles dont les membres travaillent avec les risk managers : courtiers, compagnies d'assurance, industriels...
  
- Promotion des enseignements de risk management dans les universités et écoles supérieures de commerce ou de finance. La RIMS a créé en 1979 la *Spencer Memorial Foundation* dans le but d'accorder des bourses aux étudiants en risk management.
  
- Publication de rapports d'études sur la profession, de lettres d'informations, d'ouvrages et d'une revue mensuelle : "*Risk Management*"<sup>1</sup>. L'essentiel de ces publications est clairement orienté vers la diffusion de savoir-faire : guides techniques, études de cas, glossaires... La RIMS publie régulièrement une étude sur le coût du risque<sup>2</sup>, appréhendé en fonction des différents secteurs d'activités.

PRIMA est une association spécialement orientée vers le risk management d'entités publiques, ainsi que de pools d'assurance montés par les institutions publiques. Elle

---

<sup>1</sup> Mentionnons au passage l'existence de deux autres mensuels largement consacrés au risk management privé, et dans une moindre mesure public : "*Risk and Insurance*" et "*Business Insurance*".

<sup>2</sup> Défini comme la somme des primes d'assurance payées, des dommages non remboursés, des coûts de prévention des dommages et du contrôle des risques, des coûts administratifs de la gestion des risques.

couvre les Etats-Unis et le Canada. Basée à proximité de Washington D.C. (Arlington), PRIMA a été fondée en 1978, sous l'impulsion des *city managers*, les homologues américains de nos secrétaires généraux. Constituée de 200 membres aujourd'hui, elle a connu un très vif succès dans les années quatre-vingts, et encore aujourd'hui : le nombre des membres, en particulier en poste dans des petites villes, s'est accru de 20 % ces trois dernières années. Certains d'entre eux, sans droit de vote, sont d'ailleurs étrangers (Australiens, Israéliens...).

Il existe trois catégories de membres :

- Les membres dotés du droit de vote : ils sont obligatoirement risk managers, représentants des organismes publics, quel que soit le niveau de leurs compétences territoriales (villages, villes, districts scolaires, comtés, Etats, entreprises publiques), ou des regroupements de ces organismes (pools d'assurance). Chaque entité dispose d'une voix, et est représentée par une seule personne physique.
- Les membres associés, qui n'ont pas droit de vote : représentants (risk managers ou non), des organismes précédents autres que les membres votants.
- Les membres affiliés, sans droits de vote, qui proviennent de tous les milieux.

PRIMA a à sa tête un président (obligatoirement membre votant), élu pour un an, et six vice-présidents représentant chacun une région des Etats-Unis. A ces sept personnes se joint le président de l'année antérieure pour former le conseil des directeurs (*board of directors*). Ce conseil désigne un directeur exécutif, qui n'est pas nécessairement risk manager, pour faire appliquer ses décisions et assurer la gestion courante.

Le conseil des directeurs peut autoriser la création de sections spécifiques (pour les pools par exemple) à l'intérieur de l'association, avec à leur tête leur propre conseil. L'objectif de l'association est de renforcer l'efficacité et la compétence des risk managers publics, mais également des gestionnaires d'assurance (*insurance managers*) et des gestionnaires de prestations sociales (*benefits manager*).

Le rôle de PRIMA est d'informer ses membres, de réaliser les études profitables aux risk managers. Sa fonction est avant tout éducative ; elle organise des cycles de formation et propose des cours par correspondance.



PRIMA revendique donc le rôle d'animation de réseaux de risk managers, et celui de faciliter les échanges d'expériences. A cet effet, l'association dispose de deux outils principaux :

- Une conférence de cinq jours, organisée annuellement à l'échelle nationale. Le droit de participation y est relativement modeste (\$ 395 cette année), en facilitant ainsi l'accès aux petites entités publiques ;
- La publication bi-mensuelle de la revue "*Public Risk*" (\$ 100 l'abonnement).

Elle publie également des études <sup>1</sup> et a réalisé une vidéocassette sur des expériences locales de risk management. Enfin, elle nourrit le projet de constituer une base de données à l'échelle nationale, accessible à ses membres. D'une façon générale, l'association est en mesure de diffuser de très nombreuses informations financières, juridiques et techniques aux risk managers, ainsi que quatre modèles d'exposés généraux-types des objectifs fixés à un programme de risk management (*policy statement*).

Les entretiens montrent que cette fonction de publication et de coordination est globalement hautement appréciée, même si certains des risk managers les plus expérimentés estiment ne plus apprendre grand chose grâce à l'association. Fait essentiel, et contrairement à la RIMS, PRIMA représente un univers de taille (encore) réduite, où la plupart des gens se connaissent et surtout, où les intérêts des participants convergent. Il y existe donc une grande transparence, et le milieu professionnel salue largement l'action de l'association : comme en témoignent les entretiens, de nombreux risk managers expérimentés consacrent une partie de leur temps à la vie associative.

Comme la RIMS, PRIMA cherche à promouvoir les cursus de risk management. Ses membres participent volontiers aux jurys d'examens de l'ARM.

Dernier point, PRIMA ne se veut pas un regroupement de gestionnaires d'assurance, mais de risk managers, même si nombre de ses membres appartiennent de fait plutôt à la première catégorie : on a vu plus haut que la référence à l'assurance avait été supprimée du nom de PRIMA pour éviter la confusion.

---

<sup>1</sup> PRIMA ne propose toutefois aucun rapport sur le coût des risques supporté par les organismes publics.

STRIMA est l'association des risk managers d'Etats. Elle existe depuis seize ans, et est par conséquent plus ancienne que PRIMA. STRIMA regroupe l'ensemble des Etats, mais tous les membres de STRIMA ne suivent pas un programme de risk management (Iowa, New-York...) : une douzaine d'entre eux y est représentée par leur spécialiste de l'assurance, par un responsable du service administratif ou un professionnel non explicitement désigné comme risk manager. Son fonctionnement, eu égard au nombre réduit de membres, apparaît comme beaucoup plus informel que celui de PRIMA ou de la RIMS : elle n'a pas de siège permanent, sinon les bureaux du président en titre de l'association.

Ne pas appartenir à l'une des associations présentées ci-dessus ne nuit en aucun cas à la pratique du risk manager mais le prive d'une source importante d'informations précieuses. Leur rôle, jugé fondamental par les praticiens, est essentiellement d'"accompagner" la démarche du risk manager, surtout lorsqu'il débute, et de créer les conditions d'échanges d'expériences.

## **Brokers, consultants en risk management et autres spécialistes**

La pratique professionnelle quotidienne du risk manager public l'amène à travailler avec de nombreuses catégories de spécialistes extérieurs à l'administration : assureurs, experts juridiques et informatiques, etc. Nous nous intéresserons particulièrement, aux courtiers d'assurance, ou *brokers* suivant la terminologie anglo-saxonne, et aux consultants en risk management.

### **Les *brokers***

Le risk manager travaille très souvent avec l'aide d'un (ou de plusieurs) *broker(s)*. Dans les grandes et moyennes administrations au moins, il arrive fréquemment que le *broker* soit l'objet d'une préqualification, puis d'une sélection par appel d'offres. Il a principalement pour tâche d'aider son client à choisir les meilleures options en matière de couverture financière du risque en tenant compte de ses contraintes et choix : sélection des contrats d'assurance les mieux adaptés, aide à la négociation avec les assureurs, analyse des limites d'un système d'auto-assurance, etc. Cette fonction traditionnelle s'appuie sur une connaissance poussée du fonctionnement des différents compartiments du marché de l'assurance (nouveaux produits, anticipation de l'évolution des primes, etc.). Le contexte américain de l'assurance est complexe, compte tenu du nombre élevé de compagnies et d'agents d'assurance, des types de responsabilités à couvrir et des contrats existants, des bonnes connaissances techniques requises pour négocier les couvertures au meilleur prix avec les assureurs. Le *broker* est donc un partenaire précieux pour le risk manager, même s'il a pu apparaître parfois comme suspect d'avoir tendance à favoriser le recours à l'assurance puisqu'il perçoit une commission sur les contrats souscrits (Todd ; 1970).

Il existe des *brokers* de toutes tailles, proposant une gamme plus ou moins large de prestations. Le marché américain est dominé par quelques grandes compagnies, s'adressant au secteur public et au secteur privé :

- Johnson & Higgins (particulièrement internationalisée) ;
- Marsh & Mc Lennan ;
- Arthur J. Gallagher & Co. ;
- Franck Bhall ;
- Alexander & Alexander ;
- Sedgwick James.

Ces compagnies atteignent des tailles importantes : Gallagher employait par exemple 2341 personnes en 1991. Elles sont en mesure de vendre des prestations de diverses natures <sup>1</sup>, dont celle de conseil en risk management, à partir d'un savoir-faire principal axé sur la connaissance du marché de l'assurance, de la réassurance et des assureurs, des techniques de montages assurantiels. Dans le cas de la MWAA, Marsh & Mc Lennan a aidé le risk manager à négocier directement et avec succès une assurance sur le marché de Londres ; et Johnson & Higgins l'a assisté lors de la mise en place d'un montage en wrap-up <sup>2</sup>. La tendance la plus récente a cependant conduit la profession à s'investir davantage dans les activités de conseil moins liées à l'assurance proprement dite. Cette réorientation se nourrit pour partie du succès des programmes de risk management visant à affranchir organismes publics et privés de la dépendance à l'égard de l'assurance.

Tous les risk managers publics ne font pas appel aux *brokers* (exemple d'Ames), les petites municipalités travaillant fréquemment avec des courtiers locaux et indépendants (Des Moines), parfois en s'inspirant d'une rationalité extra-économique.... Bien que leur clientèle principale soit issue du secteur privé, les "grands" du marché du *broking* assistent aussi les administrations locales : Aéroports de Washington (Johnson & Higgins ; Marsh & Mc Lennan), Harrisburg et Anchorage (Marsh & Mc Lennan), Minnesota (Alexander & Alexander)... L'apport du *broker* au risk manager est d'autant plus bénéfique que le second est compétent et "contrôle" le premier, conservant un réel libre arbitre en matière de choix d'assurance. Les petits cabinets locaux de *broking*, même s'ils ne disposent pas de l'infrastructure et des relations des grandes compagnies, peuvent néanmoins fournir des services de qualité, motivés par le fait que la municipalité est souvent l'un de leurs principaux clients.

---

<sup>1</sup> L'ensemble des prestations proposées par Gallagher aux risk managers figure en annexe.

<sup>2</sup> Voir le compte rendu d'entretien conduit à la Metro Washington Airports Authority.

## Les consultants

La pratique du risk management touchant des domaines très divers, il est difficile de circonscrire le champ d'activités d'un consultant en risk management. Ainsi, doit-on assimiler une société spécialisée dans la mise en place de systèmes informatisés d'informations sur le risque à un cabinet de conseil en risk management ? Les informations collectées ne nous permettent pas de tenir compte de ce type de nuance car elles se fondent sur les déclarations de personnes ou d'organismes prétendant proposer un service de conseil en risk management. Nous avons admis qu'il s'agissait pour tous de la capacité à fournir une expertise sur l'ensemble des tâches assimilables au risk management.

Le consultant peut intervenir au moment de la constitution d'un programme (études de faisabilité, mise en place et définition du contenu), pour le renforcer ou pour le sophistiquer, pour l'évaluer. Il intervient également en tant que risk manager dans une administration qui ne souhaite pas en employer un et, de façon privilégiée, lors des phases d'élaboration et de lancement du programme de risk management. En cela son rôle se démarque de celui du *broker*, qui est sollicité tout au long de la vie du programme de façon plus régulière.

La participation des consultants à l'essor du risk management paraît avoir été fondamentale. Parfois, c'est à la suite d'audit sur son système d'assurance qu'une administration locale a décidé de lancer un programme (cas de Boston). C'est également suite à l'emploi d'un consultant en risk management que peut être embauché un risk manager permanent. Les consultants permettent le transfert d'expériences et de méthodes entre secteurs privé et public d'une part, entre administrations et entreprises publiques d'autre part. Ils incitent les praticiens à réfléchir sur leur métier et écrivent abondamment sur ces questions dans les revues spécialisées de PRIMA ("*Public Risk*") et de la RIMS ("*Risk Management*").

Le profil du consultant en risk management public ne diffère pas beaucoup de celui du praticien en titre, et dans une carrière, il est courant de passer d'un statut à l'autre : l'expérience et la recherche de salaires plus élevés aidant, plusieurs risk managers se font recruter par des sociétés de conseil.

On retrouve parmi les prestataires, les *brokers* (Risk Management Consulting Service est une division de Gallagher Bassett Services, filiale de Arthur J. Gallagher & Co.; Johnson & Higgins...), les compagnies d'assurance, et les grands cabinets d'audit et de conseil financier (Ernst & Young, Standard & Poor's, Deloitte & Touche, Peat Marwick, Coopers & Lybrand...). Conformément à la tradition anglo-saxonne, plusieurs individus travaillent également en indépendants (*free lance*), et l'expertise des universitaires est également sollicitée : citons l'exemple du Pr. P. Young (*St Cloud State Universty*)<sup>1</sup>, lors de l'analyse de performance du bureau de risk management de l'Etat du Minnesota. D'après E. Pouzar, il existe en fait un petit nombre de cabinets non rattachés à d'autres compagnies et spécialisés dans le risk management public : ARM Tech, Tillinghast, Wyatt, et celui auquel il appartient, Betterley Risk Consultants<sup>2</sup>.

La loi, variable selon les Etats, ne réglemente pas toujours l'exercice de la profession de consultant : ainsi une licence est nécessaire dans l'Etat de New-York mais pas en Floride. Telle qu'elle se présente, l'offre de conseil en risk management suscite un certain nombre de questions relatives aux intérêts respectifs pour des compagnies d'assurance, des *brokers* et des sociétés d'audit, à vouloir s'imposer sur ce marché. Si les assureurs par exemple proposent aujourd'hui du conseil, c'est peut-être moins pour compenser la diminution du volume des contrats qui les lient aux collectivités locales que pour valoriser une expertise en partie déjà existante. Le marché des organismes publics étant porteur pour tous ceux qui prétendent les aider à affiner leur gestion, l'objectif est d'en profiter. De ce point de vue, la situation du conseil de gestion aux administrations locales est assez analogue à celle observée en France.

Signalons qu'aucun interlocuteur n'a manifesté de récrimination à l'égard du conseil en risk management lors des entretiens : la structure de l'offre, composée de multiples entreprises de toutes tailles et aux expériences très diverses, n'a pas paru nuire aux intérêts de la demande. L'action du consultant est donc globalement appréciée.

---

<sup>1</sup> Le Pr. Young est également consultant dans une structure de conseil, Risk Management Research Services, à Minneapolis.

<sup>2</sup> Citons par ailleurs Stone & Webster, RISC, Tiller Consulting Group, Inc, Warren Mc Veigh & Griffin Inc, AmGrip...

## **Autres spécialistes**

De multiples professionnels peuvent à tout moment collaborer avec le risk manager public : conseillers juridiques, évaluateurs (*appraisers*), actuaires, enquêteurs (la célèbre agence Pinkerton par exemple), etc. D'autres prestataires proposent des services moins traditionnels : conseillers en gestion de carrière de risk managers, comme Logic Associates Inc ; spécialistes d'études d'impacts sur l'environnement (pollutions, risques d'inondations...), tels Phase One Inc. ; spécialistes des réclamations consécutives à une catastrophe industrielle ou naturelle, tels Pilot Catastrophe Services Inc. Signalons enfin des sociétés, basées à Washington, dont la prestation consiste à représenter les intérêts de leurs clients auprès des autorités fédérales et des membres du Congrès, et de les informer au plus vite des mesures réglementaires susceptibles d'avoir un impact sur le contenu des programmes de risk management <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Citons par exemple le Jefferson Group, qui s'appuie sur un ensemble de collaborateurs, qui, de part leurs fonctions passées, ont conservé des contacts privilégiés avec l'administration fédérale.

## Risk management et recherche sur le risque

Les Etats-Unis ayant une célèbre tradition universitaire en matière de recherche sur les risques naturels, technologiques et industriels, on s'est interrogé sur l'existence de relations entre cette recherche et la pratique du risk management public. Les développements qui suivent sont le fruit d'une investigation limitée : ils représentent davantage une tentative de formulation d'hypothèses de travail à partir d'une perception provisoire, qu'une réponse définitive à une question qui dépasse largement le cadre de la présente étude.

Ces relations apparaissent discrètes, voire inexistantes. Le risk management public étant un outil de gestion, ses affinités avec le monde universitaire sont avant tout la finance et la micro-économie, souvent par le canal des théories de l'assurance, qui lui fournissent une grande partie de ses bases conceptuelles : citons entre autres auteurs Arrow, et ses travaux sur la rationalité économique en univers incertain, et les contributions d'Ehrlich et Becker sur les arbitrages conduisant à la couverture financière du risque <sup>1</sup>. Bien entendu, les contributions inspirées des théories managériales des organisations (Peter Drucker était l'un des invités d'honneur de la conférence de la RIMS de 1992), restent des références pour certains professionnels, et sont reprises dans les cursus de formation et dans les revues de risk management.

De très nombreuses équipes américaines travaillent sur le thème du risque d'origine industriel ou naturel. Outre les laboratoires visités lors de la mission, citons les universités de l'Oregon (P. Slovic), de Delaware (E. Quarantelli), de Californie du Sud (D. von Winterfeldt) et du Tennessee (M. Russell), ou encore le *Los Alamos National Laboratory* (H. J. Otway).

Des entretiens ont été menés au *Wharton Risk and Decision Processes Center* de l'université de Pennsylvanie à Philadelphie, au *Center for Technology Environment and Development* (CENTED) de *Clark University* à Worcester, et au *Center for*

---

<sup>1</sup> Cf. N. A. Doherty : "Some Fundamental Theorems of Risk Management", *Journal of Risk and Insurance*, n° 42, 1975, pp. 447 - 460.



*Environmental Management de Tufts University*, à Cambridge. A partir d'entretiens, conduits auprès d'experts (H. Kunreuther, I Rosenthal, D. Gute, S. Krinsky, R. Kasperson, S. Ratick), et des références bibliographiques obtenues, on est en mesure de tirer un enseignement provisoire.

Sans chercher à rendre compte d'une quantité considérable de travaux, rares sont ceux qui font référence à la pratique du risk management telle qu'elle a été appréhendée dans cette étude <sup>1</sup>. Le risk manager auquel ils font référence est en relation directe avec le public exposé à un risque. Il est avant tout celui qui doit faire prendre en compte la probabilité d'accident, d'empoisonnement ou de maladie, avant une décision (aménagement d'une décharge de déchets, diffusion d'un produit de consommation...), doit anticiper les réactions des victimes (paniques, amplifications par les médias, etc.) et mettre en place les réponses aux situations de crise.

Les approches universitaires sont axées autour des problèmes d'évaluation et de perception du risque, et s'inscrivent essentiellement dans une problématique du rapport de la technologie à l'homme et à l'environnement. Dans les travaux consultés, le risk manager en tant que professionnel au sens strict envisagé jusqu'ici, n'est pas un objet d'étude. On s'y intéresse davantage à une attitude plus abstraite et générique de risk management observée par l'entreprise, l'Etat fédéral, les collectivités locales, etc., et orientée vers les besoins, attentes ou réactions directes de l'environnement (citoyens, consommateurs, milieu naturel...).

Les analyses du risque couvrent des champs où s'entrecroisent : approches sociologiques, psychologiques, organisationnelles, voire anthropologiques et philosophiques, d'une part ; technologiques, épidémiologiques, statistiques d'autre part. Elles ont pour terrain privilégié l'analyse des jeux d'acteurs de la production et de la gestion des risques : populations exposées (habitants, consommateurs, employés), entreprises génératrices de risques, assureurs, organes de presse...

La gestion des risques par les firmes à l'origine de pollutions de l'air et du sol <sup>2</sup>, et

---

<sup>1</sup> Exemple parmi d'autres : l'Institut pour la recherche sur les risques (IRR), de l'université de Waterloo a organisé récemment une conférence internationale sur le transport de matières dangereuses, à Toronto, largement ouvertes aux Américains : aucun risk manager de collectivités locales ne figure parmi les conférenciers.

<sup>2</sup> Certains des chercheurs les plus éminents viennent parfois du monde industriel, comme I. Rosenthal, ancien directeur de la sécurité et du service de la santé et de

l'action du gouvernement fédéral sont les cibles de réflexions privilégiées. Les chercheurs ne négligent pas la dimension financière, dans la mesure où elle s'articule avec ces champs d'études. Les équipes disposent de spécialistes du fonctionnement du marché et des techniques de l'assurance (H. Kunreuther, N. Doherty...), qui s'interrogent sur la sensibilité des assureurs à la génération des risques naturels ou sur l'impact de l'incitation financière (primes d'assurance, amendes...) sur l'éradication ou la diminution des risques.... Les études s'appuient évidemment sur de nombreuses références d'accidents ou de crises localisées, où la combinaison des attitudes des acteurs locaux est analysée. Mais la pratique et les conséquences du risk management des administrations locales y sont peu abordées <sup>1</sup>.

La recherche fondamentale sur les risques ne paraît pas être l'objet d'une grande curiosité de la part des risk managers de collectivités locales ; elle concerne peu leurs préoccupations quotidiennes <sup>2</sup>. L'investigation a par exemple montré que le risk management était encore rarement associé à la relation de la municipalité à ses administrés (préservation de la sécurité et de l'environnement...), et peu utilisé comme argument électoral par les élus. Aussi, les réflexions sur la perception des risques par le public, la vulnérabilité des systèmes complexes ou les processus de décision en situation de crise ne rencontrent-elles que peu d'échos parmi les risk managers en poste. On atténuera a priori cette opinion dans le cas des administrations d'Etats, largement impliquées dans la mise en place de plans d'urgence, et directement mises à contribution pour l'application de l'*Emergency Planning and Right to Know Act*, puisque chaque gouverneur doit désigner une commission de réponse aux situations d'urgence (*State Emergency Response Commission*). Il est probable que les risk managers des organismes comme les aéroports, les entreprises publiques de transports, voire les districts scolaires, se montrent plus sensibles que leurs collègues des municipalités à certaines approches "académiques" (perception des risques par exemple) ; mais ceci reste à vérifier.

---

l'environnement dans une firme de la chimie (Rohm and Haas).

<sup>1</sup> Il faut signaler que la plupart des financements de recherche sur les thèmes du risque proviennent de l'industrie, et surtout des agences fédérales, ce qui expliquerait aussi, partiellement, ce désintérêt.

<sup>2</sup> On met à part les études appliquées et de nature statistique, portant sur les accidents du travail, les maladies professionnelles, etc., qui peuvent être produites par le monde universitaire et qui sont susceptibles d'intéresser directement les risk managers publics.

On ne relève aucune trace des travaux des laboratoires ou auteurs précédemment évoqués, ni dans l'ouvrage de référence de Williams et Heins sur le risk management, ni dans les programmes de formation ARM, ALCM ou CPCU. En ce qui concerne les revues spécialisées, nous disposons de l'index des articles publiés par la revue *Public Risk* de fin 1986 à fin 1990 : aucun d'entre eux ne traite directement de questions de recherche, et une minorité est consacrée aux risques naturels, industriels et technologiques <sup>1</sup>.

L'analyse de la pratique professionnelle quotidienne du risk manager, sa formation aussi d'une certaine façon, l'incitent donc peu à s'intéresser à ces travaux théoriques. La conséquence essentielle, à énoncer sous forme d'hypothèse provisoire, est que la profession bénéficie insuffisamment des progrès réalisés en matière de compréhension des mécanismes d'apparition des risques, et des processus de leur aggravation en fonction des milieux concernés et de leur réponse à une situation de crise.

Cela étant, il est permis d'être plus optimiste si on tient compte du caractère récent du risk management public. Ses efforts visent l'intérêt et l'organisation de l'administration elle-même plutôt que l'intérêt public dans son ensemble, en dehors de la meilleure gestion des fonds publics à laquelle son travail doit contribuer. Si les programmes actuels ne le destinent pas encore à promouvoir une gestion du risque telle que l'entendent les universitaires, il est envisageable qu'il parvienne à déléguer des tâches très techniques et administratives pour mieux s'associer à des initiatives nouvelles (élaboration de plans d'urgence en cas de catastrophe, contrôle des risques engendrés par des tiers qui accroissent ceux supportés par l'administration...). Il devra alors élargir un cadre conceptuel actuellement très largement délimité par des notions héritées de la finance et de l'administration (budget, patrimoine, compensation, couverture du risque, transfert de la charge du risque...), pour intégrer certains des acquis de l'approche système, des théories des jeux, ou de la théorie de l'information. Une fois que le risk management public aura acquis une dimension plus large, que le risk manager sera investi d'un rôle décisif en cas de crise grave, l'un et l'autre deviendront vraisemblablement pour la recherche sur les risques l'objet d'analyses plus attentives qu'elles ne le sont aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> On compte 20 articles portant sur les questions d'environnement et les catastrophes, 17 sur l'assurance, 21 sur le droit, 25 sur PRIMA, 20 sur les problèmes généraux, 10 sur la sécurité et le contrôle des pertes, 9 sur l'informatique, etc. Les auteurs scientifiques ne sont évidemment pas complètement proscrits des revues professionnelles, comme en témoigne la parution d'un article de P. Slovic dans *Risk Management* (mars 1992).

## Conclusions et perspectives

Au terme de cette étude, il est utile de faire le point des principaux acquis que représente le risk management public pour les collectivités territoriales américaines, et de rappeler les potentialités qu'il offre. On développera ensuite l'idée que l'expérience des Etats-Unis peut être utilement mise à profit par les municipalités françaises, en dépit des différences observables de part et d'autre de l'Atlantique.

### **Les acquis et les potentialités**

Il est clair qu'il n'est pas possible de parler d'acquis pour toutes les collectivités territoriales, certaines d'entre elles n'ayant pas encore une pratique suffisamment ancienne du risk management, d'autres connaissant même des difficultés à imposer un programme à la hauteur des ambitions initiales. Mais qu'il s'agisse des cas les plus exemplaires auxquels on s'est intéressé (Harrisburg, Santa Monica, Anaheim, MWAA...), ou des informations recueillies sur la pratique du risk management public dans l'ensemble des Etats-Unis, celle-ci se traduit d'après nous par une série d'acquis dont la portée est loin d'être négligeable.

Au niveau de la réponse qu'il représente à certains problèmes pré-existants à sa mise en place, le risk management est très certainement un facteur de réduction des accidents du travail, et des blessures et décès consécutifs. Outre les améliorations en terme de sécurité et de préservation de la santé, il se traduit par une diminution des coûts relatifs aux dédommagements et amendes qui s'imposent habituellement à l'employeur lorsqu'il est responsable de dommages corporels. Le risk management est évidemment aussi un élément de la politique de protection des propriétés de l'administration. Il est donc un facteur de réduction de coûts occasionnés par les sinistres. Enfin, acquis financier le plus manifeste, il a conduit à une diminution nette du coût de l'assurance supporté par les municipalités. Au plan de l'évaluation par les tiers de l'action du risk manager, ce résultat est sans conteste le plus marquant.

Le programme de risk management est également un facteur de mobilisation des employés de l'administration, autour d'un "projet original". Le propre du risk manager est de solliciter la collaboration de ses collègues, de les inciter et de les aider à mieux gérer les risques que leur service produit ou subit. En ce sens, un tel programme est motivant - il s'articule explicitement à la prévention des accidents corporels par exemple - et s'appuie sur la collaboration de tous les échelons, comme on a pu le constater à Harrisburg. Le risk management a l'avantage de pouvoir se prévaloir d'objectifs stimulants (prévention des accidents...) ou facilement défendables politiquement (préservation du patrimoine public, intérêt du contribuable...), du souci de la concertation et de la participation de tous à la démarche de risk management. L'approche de la gestion par les risques est en effet transversale à tous les services, à tous les niveaux hiérarchiques : la mise en place des systèmes informatiques de risk management l'illustre relativement bien. Dans la mesure où elle implique une démarche contraignante et originale, mobilisatrice et économiquement justifiable, la mise en place d'un programme de risk management participe d'une dynamique visant à moderniser l'image qu'une administration donne d'elle-même, à l'extérieur comme à l'intérieur.

Les programmes de risk management public représentent une étape supplémentaire vers une gestion plus entrepreneuriale des administrations locales. Leur extension a pour corollaire la mise en place d'une série de pratiques qui sont susceptibles de rendre la gestion plus performante d'un point de vue économique. L'intérêt est de conduire la structure qui adopte un programme de risk management à s'introspecter d'une manière qui ne lui est pas forcément habituelle, à repérer certaines carences au niveau de la production et de la circulation d'informations, de la responsabilisation des services à l'égard des coûts induits par les sinistres dont ils sont responsables. Cet acquis n'est pas sans implications préoccupantes par rapport à l'intérêt général qu'est supposée servir toute administration publique. En effet, toute administration qui cherche à moderniser son fonctionnement et à le rendre économiquement plus efficace dans la perspective de servir le bien public s'expose au danger de faire de la rationalisation des choix une finalité plutôt qu'un moyen. Par exemple, une municipalité et son risk manager peuvent s'avérer incapables d'aller au delà des seuls principes d'audit et d'organisation interne de l'administration, en refusant au risk management d'accéder à une dimension davantage politique (gestion des risques encourus par les citoyens, mise en place d'approches intercommunales des risques...). Un deuxième écueil est que, sous prétexte de souci de rationalité économique, le risk manager ne fasse lui-même obstacle à l'adoption de mesures de gestion des risques sur la base d'arguments financiers, alors qu'elles seraient estimées nécessaires - tout

particulièrement dans une perspective de long terme - du point de vue des techniciens, des représentants du personnel ou de la population.

En dernier lieu, l'extension du risk management public contrarie la multiplication des plaintes portées contre les municipalités par les administrés ou des tiers eu égard à l'évolution de la jurisprudence. Même s'il n'est pas dans notre propos de condamner cette multiplication, il est clair que les Etats-Unis vivent là un phénomène qui coûte très cher à la collectivité (procès, dédommagements, contraintes et mesures de sécurité plus ou moins justifiées). Le risk management est une réponse qui permet de prévenir ces plaintes, de les gérer et d'en limiter les effets sur la structure.

### **Fondements et évolutions du risk management public aux USA**

Au terme de cette étude, il paraît impératif d'en resituer les acquis dans un cadre défini par le fondement de la pratique du risk management. Ce cadre n'interdit pas une évolution, bien au contraire, et doit permettre de comprendre ce que l'on peut attendre demain du risk management public.

Il est essentiel de retenir qu'il vise aujourd'hui, in fine, à réduire les dépenses résultant de l'occurrence des risques de différentes natures, cette économie couvrant au moins les coûts du programme de risk management. On attend du risk manager qu'il minimise l'incidence négative des événements aléatoires sur le budget (dépenses directes et temps passé). Son succès sur ce plan est une condition nécessaire à la poursuite du programme, ou au moins à la sécurité de son emploi. Cela étant, l'ambition d'un tel programme ne doit pas se satisfaire de la diminution des coûts des primes d'assurance ou des dédommagements payés, sur deux, trois ou quatre exercices budgétaires (ou sur la durée d'un mandat électoral). Une chose est de réduire ces charges au sortir d'une période où les alternatives à la couverture assurantielle des risques étaient méconnues et où une meilleure attention accordée aux réclamations était négligée ; une autre est de construire une véritable politique de gestion des risques fondée sur la prévention et la vigilance de chacun, à tous les niveaux de la hiérarchie.

La porte d'entrée du risk management dans l'univers de l'administration publique est la gestion. Mais de même que la gestion ne se réduit pas à des questions budgétaires, le potentiel du risk management public en fait une pratique dont la vocation dépasse la

seule réduction des déficits budgétaires des communes, des comtés ou des Etats. Elle peut s'intégrer dans une rationalité électoraliste (un sinistre d'envergure pouvant être utilisé par l'opposition à l'exécutif en place), sociale (prévention des risques d'accidents du travail), culturelle (travailler à la compréhension entre employés d'ethnies différentes, pour éviter les violences) ou écologiste. Ces rationalités ne se traduisent pas nécessairement par la réduction de coûts monétaires, en tous cas à court terme. Inversement, une politique mal avisée de rétention des risques, conçue dans le seul but de réduire les dépenses d'assurance à court terme, peut avoir des conséquences financières catastrophiques en cas d'occurrence d'un sinistre majeur dont la probabilité était faible.

Les résultats de la mission pourraient laisser penser que domine la tendance à s'en tenir à une approche du type "étroitement budgétaire". D'après le contenu des entretiens et des articles de la presse spécialisée, le risk management public se "limite" en effet fréquemment à des préoccupations financières et administratives. De nombreux progrès restent à accomplir, les risk managers étant encore peu associés : à la mise en place de plans d'urgence, aux mécanismes de planification urbaine, aux prises de décisions au plus haut niveau concernant de gros investissements (infrastructures...).

Il serait exagéré d'affirmer que le risk management public est finalement réducteur, en arguant du fait que son contenu est très souvent plus modeste que les programmes idéaux décrits dans les manuels <sup>1</sup>. Il faut raisonner en perspective, et distinguer deux cas :

- Il est probable que, certaines administrations n'ayant ni volonté réelle de comprendre le risk management, ni une structure suffisamment organisée pour assurer son efficacité, il restera parfois confiné à une pratique très spécialisée et à caractère financier trop marqué. Dans le meilleur des cas, on se retrouvera avec un "*super insurance manager*", un "*super claims manager*", etc., mais pas avec un risk manager : il ne peut y avoir d'intégration partielle du risque dans la gestion de l'administration.

- En réalité, la plupart des programmes de risk management considérés lors de la mission sont autant d'états d'avancement ou de sophistication d'une pratique

---

<sup>1</sup> Même lorsque le *statement policy* confie au risk management de vastes prérogatives, le quotidien de la fonction se résume souvent à deux ou trois grands domaines.

professionnelle récente et évolutive. Pour, souhaitons-le, la majorité des cas, le champ du risk management s'élargira à tout le fonctionnement de l'administration, et à l'ensemble des natures de risques. On a noté cette tendance (Etat du Minnesota, MWAA...), à travers le passage d'un risk management *re-active* (gestion classique des contrats d'assurance et des réclamations), à une pratique *pro-active* (prévention des risques, anticipation de l'évolution de la législation, etc.).

Quoiqu'il en soit, l'une des principales leçons de l'expérience américaine est qu'il serait vain de chercher à mettre en place un risk management en faisant abstraction du cordon ombilical qui le lie à la gestion de l'équilibre budgétaire de l'entreprise ou de l'administration publique. Ce n'est que sur la base de préoccupations initialement orientées vers des économies budgétaires que le risk manager pourra sophistication sa pratique, solliciter et convaincre davantage ses collaborateurs. Elles lui apporteront la reconnaissance de son utilité sociale par son entourage, dont il a impérativement besoin pour obtenir sa collaboration, et "s'émanciper" d'une vision réductrice de la gestion des risques.

Anticiper le contenu de cette émancipation est bien entendu un exercice difficile, mais suffisamment de réflexions sont menées sur la question <sup>1</sup> pour s'en faire ici l'écho.

- On vient de le voir, l'évolution du travail de risk manager vers de nouveaux domaines ne signifie pas l'abandon de ses prérogatives actuelles : autrement dit, le risk management devrait toujours conserver avec la finance des liens privilégiés, pour deux raisons au moins. En premier lieu, tout indique que les municipalités devront à l'avenir remplir leurs obligations traditionnelles de service public avec des budgets plus limités, d'où la nécessité de poursuivre des efforts de rationalisation des dépenses liées aux événements aléatoires. Deuxièmement, l'administration fédérale (*Government Accounting Standard Board's*) va contraindre les collectivités locales, dès 1993, à intégrer dans leurs documents comptables des données permettant aux tiers <sup>2</sup> de prendre en compte leur couverture financière par rapport aux risques, et le coût des réclamations <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Renvoyons au numéro de *Public Risk*, de septembre / octobre 1991, consacré à cette question, et spécialement à l'article du Pr. Young : "The Transformation of Risk Management", p. 13.

<sup>2</sup> On pense notamment aux agences de rating, qui attribuent des notes aux émetteurs de titres (parmi lesquels les collectivités locales américaines figurent en bonne place) sur le marché, afin d'améliorer l'information fournie aux investisseurs.

<sup>3</sup> Cette évolution des pratiques comptables va vraisemblablement conduire de nouvelles



- Il existe de nombreux champs d'activités, relativement étrangers au domaine du risk manager jusque-là, qui devraient logiquement l'impliquer davantage à l'avenir, compte tenu de leur étroite relation à la notion de risque : protection de l'environnement, compréhension des phénomènes de perception des risques par le public <sup>1</sup>, zonage et plans d'urbanisme, études de projets d'infrastructures... La confirmation de cette tendance déjà amorcée dépendra largement de l'évolution de la réglementation (fédérale et d'Etat) et du degré de responsabilité qu'elle imposera aux collectivités.

- De façon plus générale, un certain nombre de tendances peuvent conduire le risk manager, chargé jusque-là d'une fonction essentiellement introspective, à considérer les risques engendrés par tous les acteurs présents sur son territoire <sup>2</sup> (industries polluantes, jeunes, touristes...). Cette évolution pourrait résulter de nouvelles répartitions des compétences entre niveaux administratifs, de la pression des populations locales et de l'apparition d'enjeux électoraux locaux autour des questions de risques. Un tel élargissement de son domaine de compétence habituel pourrait amener le risk manager à s'intéresser davantage aux aspects institutionnels et sociétaux de la production des risques. Il pourrait également l'impliquer dans la coopération avec d'autres institutions : par exemple les districts scolaires ou les universités pour la mise en place de programmes de sensibilisation aux risques.

Il paraît improbable que la petite équipe entourant le risk manager, prenne en charge un nombre croissant de problèmes si divers. En outre, il est investi d'un rôle de sensibilisation à la gestion des risques et d'impulsion de l'action, et est destiné à devenir un coordinateur, muni d'une méthode d'analyse et d'orientation de l'action performante, bien plus qu'un responsable de département ou de division (Young, 1992). Une telle évolution exige deux conditions majeures : un ferme et patient

---

municipalités à engager des programmes de risk management. La mission n'a malheureusement pas permis d'obtenir des informations détaillées sur le contenu des futures normes du GASB.

<sup>1</sup> Qui est largement différente de celle des experts, comme le rappelle Slovic. Cf. P. Slovic : "Public Perceptions of Risk", in *Risk Management*, March 1992, pp. 54 - 58.

<sup>2</sup> La définition des normes et réglementations pour la protection de l'environnement et leur contrôle relèvent d'abord des compétences fédérales (*Environment Protection Agency*). Au niveau local, ce sont surtout les Etats qui disposent du droit d'imposer des normes, au moins plus strictes, et qui se chargent de contrôles complémentaires. Les municipalités, notamment les plus importantes, pourront néanmoins être davantage associées à ces fonctions.

soutien du politique et l'existence d'un risk manager qui soit à la fois modeste, compétent et déterminé.

### **Perspectives franco-américaines**

Rappelons rapidement les principales caractéristiques qui distinguent les contextes américains et français dans une perspective de pratique du risk management public.

La structure fédérale induit un certain nombre de particularités. Par exemple, on s'est rendu compte combien faible avait été, historiquement, le rôle de l'Etat fédéral dans le développement du risk management public. Même si, par le jeu des réglementations (OSHA, GASB, *Right to Know...*), les initiatives de Washington sont en mesure de favoriser indirectement la pratique du risk management, il n'y a ni recommandation en ce sens, ni même un quelconque intérêt. Ce schéma se reproduit à l'identique lorsque l'on considère les relations entre les collectivités locales et leurs Etats respectifs ; par ailleurs on a signalé l'inexistence de coopération entre risk managers de ces deux niveaux de compétences. Une telle absence d'interférence paraît peu probable en France.

La tradition assurantielle des collectivités locales est très différente de part et d'autre de l'Atlantique, si l'on considère les trente dernières années, puisque les administrations américaines ont été obligées de contracter de multiples et importantes polices auprès des compagnies. La pratique des municipalités françaises diffère largement, au moins jusqu'aux lois de décentralisation, et les coûts de l'assurance demeurent pour beaucoup d'entre elles un problème de gestion de seconde zone, mal apprécié.

Il n'y a pas de commune mesure entre ce qui se passe aux Etats-Unis et en France en matière de plaintes portées contre les collectivités locales au regard du contrôle du risque. Les administrations de l'Hexagone bénéficient en ce domaine d'une certaine immunité, la jurisprudence n'ayant pas suivi la même orientation qu'aux USA.

Le système, radicalement différent, de protection sociale rend sans objet en France une partie des attributions du risk manager public américain : *workers' compensation* et *retiree benefits* principalement.

Si l'on s'interroge sur l'intérêt de l'expérience américaine, dans une perspective de développement en France du risk management public, ces différences entre les deux contextes apparaissent somme toute comme secondaires. D'une part des évolutions peuvent se dessiner qui pourront rapprocher plus vite que prévu les deux pays (en matière d'érosion de l'immunité des collectivités locales, ou de sensibilité aux coûts d'assurance par exemple). D'autre part, le risk management américain nous paraît au moins aussi intéressant de par sa démarche que du fait de son contenu concret :

- Rationalisation et connaissance des coûts dans un contexte de pénurie de ressources budgétaires ;
- Démarche participative et mobilisatrice ;
- Réflexion d'ensemble sur l'organisation de la structure.

Autre motif d'intérêt, mais non le moindre : le processus de développement de la profession de risk manager public, et le pragmatisme qui l'inspire. On a souligné l'appui apporté par les organismes professionnels en particulier PRIMA, dans la mise en place des programmes de risk management, et le concours que ces associations mobilisent pour améliorer la compétence des risk managers et encourager la formation. Il faut également prendre la mesure du temps qui a été nécessaire pour que se structure une profession finalement si récente.

On sait qu'en France s'est répandue une approche de la gestion des risques en milieu local (PER, cellules de crise...) favorisée par les ingénieurs et techniciens. Sachant qu'il est probable que les milieux de l'assurance et du conseil en gestion chercheront prochainement à faire connaître le risk management aux collectivités locales, un dialogue parfois difficile sera nécessaire entre les tenants de deux types d'approches. Le poids de l'origine professionnelle dominante des risk managers publics - assurance et administration - et ses conséquences sur l'avenir de la profession aux USA, représentent une source de réflexion utile à tous les décideurs locaux.

Plus d'un motif suggèrent donc de ne pas considérer l'expérience américaine de risk management public comme dépourvue d'intérêt pour la France. La mission a montré qu'il ne manquait pas aux Etats-Unis de compétences prêtes à répondre à une demande étrangère de conseil ou d'informations. Par ailleurs, certains interlocuteurs ont exprimé leur curiosité à l'égard de l'approche française de la gestion des risques au niveau local, davantage orientée vers la protection des populations, et qui s'envisage explicitement comme un outil de politique locale directement au service des

administrés. Ils la perçoivent clairement comme répondant aux questions qu'ils seront obligés de considérer à l'avenir, et pour lesquelles les références les plus utiles seront les expériences des collectivités locales étrangères plutôt que celles des entreprises privées compatriotes.

A l'heure où l'on parle tant en France de coopération décentralisée, le risk management apparaît bien comme thème de travail commun à privilégier.

**PARTIE 2 : ELEMENTS MONOGRAPHIQUES  
ETABLIS A PARTIR DE QUINZE EXPERIENCES  
DE RISK MANAGEMENT PUBLIC**