Cour des comptes

LES POLITIQUES DE MAÎTRISE DES RISQUES MAJEURS: UN ÉTAT DES LIEUX

Patrick LEFAS,
Président de chambre

Club APREF – 2 juillet 2015

Les travaux de la Cour

- Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique et dans le Var : rapport public de juillet 2012
- Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat : enquête pour le Sénat (mai 2013)
- Les coûts de la filière électronucléaire (janvier 2012) et le coût de la production nucléaire pour l'Assemblée nationale (mai 2014): 58 réacteurs d'une puissance installée de 62 510 MW
- Tous les rapports prévus par des dispositions de loi organique
- Des rapports particuliers sur les entreprises publiques (CCR, CNP)

Les principales recommandations du rapport public sur Xynthia et les inondations du Var

- **Recommandations pour les différents acteurs publics sur les volets suivants:**
  - Alerte
  - Prévention en matière d'urbanisme
  - Protection des zones bâties
  - Système d'indemnisation

Les principaux risques majeurs

- Les catastrophes naturelles : un modèle développé par la CCR permet de simuler certaines catastrophes naturelles extrêmes nécessitant l'appel en garantie de l'État
- Selon l'IRSN un accident majeur coûterait 450 Md€ et un accident grave 120 Md€
- Une grande pandémie de type grippe espagnole: 25 à 50 millions de morts au cours de l'hiver 1918-1919 dont 165 000 en France
- Une tempête solaire: destruction de toutes les centrales électriques; la dernière en 1872 a arrêté le télégraphe transatlantique
- Le risque terroriste de type World Trade Center : 40 Md$
- L'assurance-crédit
- Le risque émergent sur le Big Data

Période de retour des grandes inondations récentes

Pays ou ville	Année	Fleuve ou rivière en crue	Période de retour
Prague	2002	Vlatva	500 ans
Royaume-Uni	2007	Severn	200 ans
Pakistan	2010	Indus	>>100 ans
Brisbane	2011	Brisbane	120 ans
Bangkok	2011	Chao Phraya	> 100 ans
New-York	2012	Effet Sandy	400-800 ans

Source: OCDE - La Seine en Ile-de-France - 2014

L'incidence du changement climatique sur l'occurrence des catastrophes naturelles

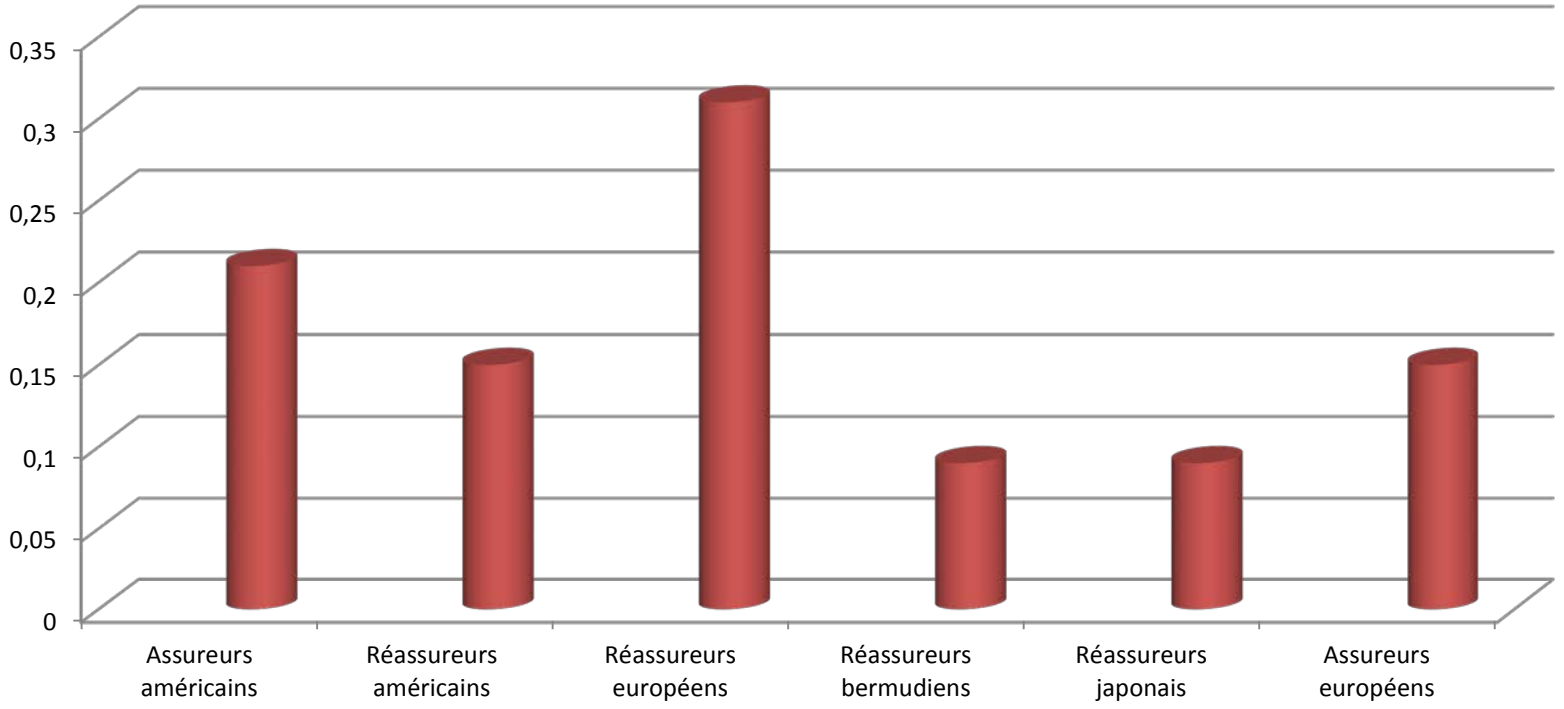
- **Selon une étude de Swiss Ré en 2014,**
  - Le niveau de la mer autour de New York est monté de plus de 33 cm depuis 1990
  - Des ouragans de type Sandy pourraient coûter plus de 4 fois plus cher en 2050 : 90 Md$ contre 19 Md$ (hors programme national d'assurance inondation qui a apporté 8 Md$)
  - Surtout la perte annuelle moyenne due aux tempêtes pourrait passer de 1,7 Md$ à 4,4 Md$ en 2050
- **Selon une étude BRI de décembre 2012** , une perte économique de 1,7 à 2,6 % du PIB due à la partie non assurée des sinistres s'ajoute aux pertes indemnisées (http://www.bis.org/publ/work394.htm).

Comparaison estimations des coûts de Fukushima Daïchi avec les coûts estimés d'un accident majeur

En Md$	Accident Fukishima				Accident majeur en France	
	Informations EDF		Informations IRSN		Estimations IRSN	
	Mini	Maxi	Mini	Maxi		
Coût sur site	10	35	20	50	20	
Coûts radiologiques	45	105	100	200	215	
Effet parc			100	300	115	
Coûts d'image			?	?	235	
Total	55	140	220 +	550 +	585	

Source:: Cour des comptes – EDF, IRSN, ambassade de France, Tepco, METI

La répartition des sinistres résultant de l'attentat du World Trade Center, soit 27 Md$



Source: Dowling & Partners Securities, LLC

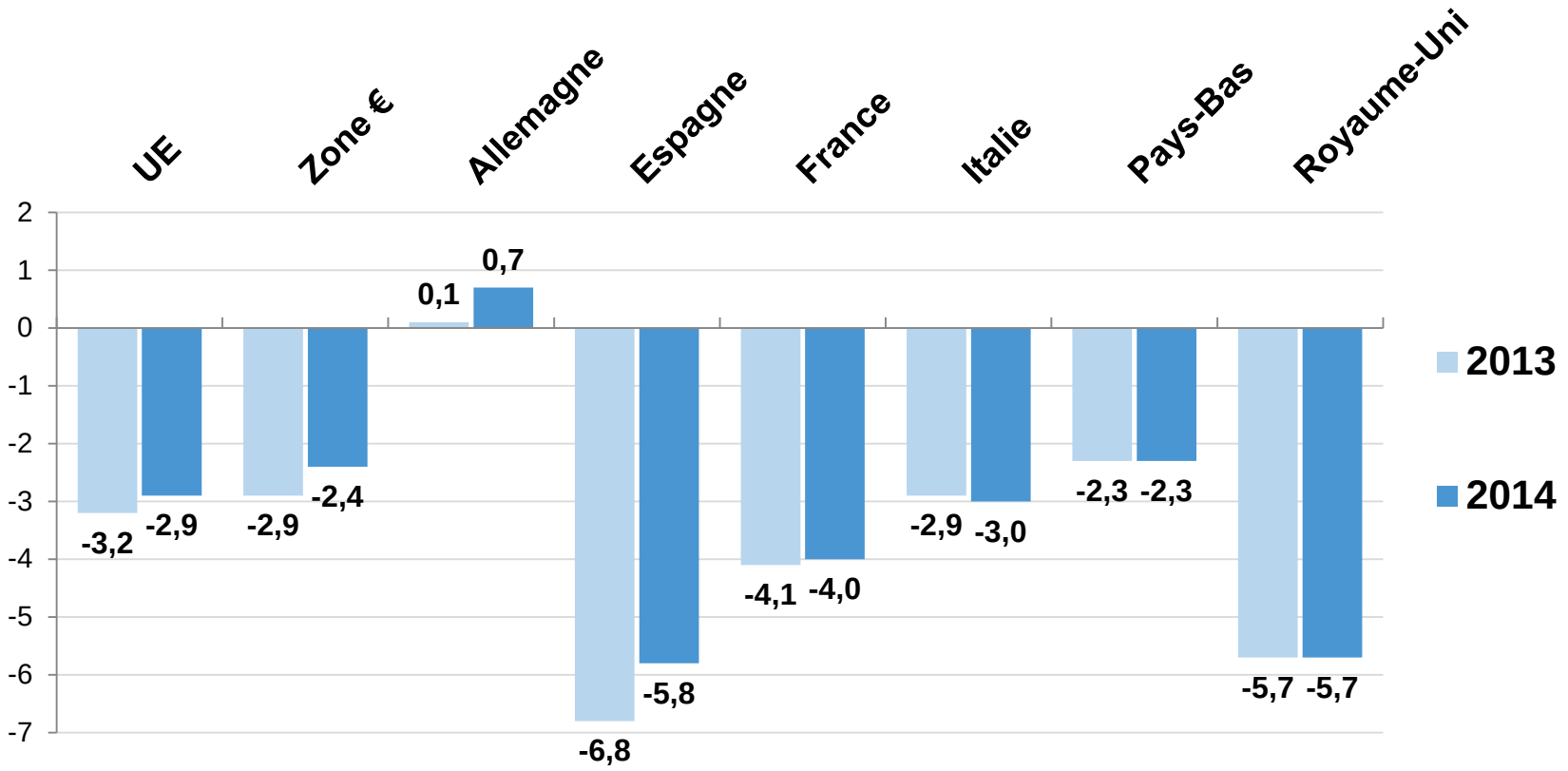
Face à des risques majeurs l'Etat peut-il être réassureur en dernier ressort ?

- En guerre l'Etat est son propre assureur
- Faut-il un Etat qui promette de payer beaucoup mais ne paiera peut-être rien du tout?
- Faut-il au contraire un Etat qui pousse au développement des capacités de marché, fixe les seuils et les plafonds de ses garanties mais refuse d'indemniser au-delà?
- Il y a une limite au relèvement des primes d'assurance.
- Le risque zéro n'existant pas, faut-il responsabiliser l'ensemble des acteurs économiques?
- La limite entre le marché et l'Etat est-elle claire partout?
- Un juste équilibre à trouver entre la prévention et la compensation des pertes subies.

Des marges de manœuvre limitées de l'Etat en sortie de crise financière

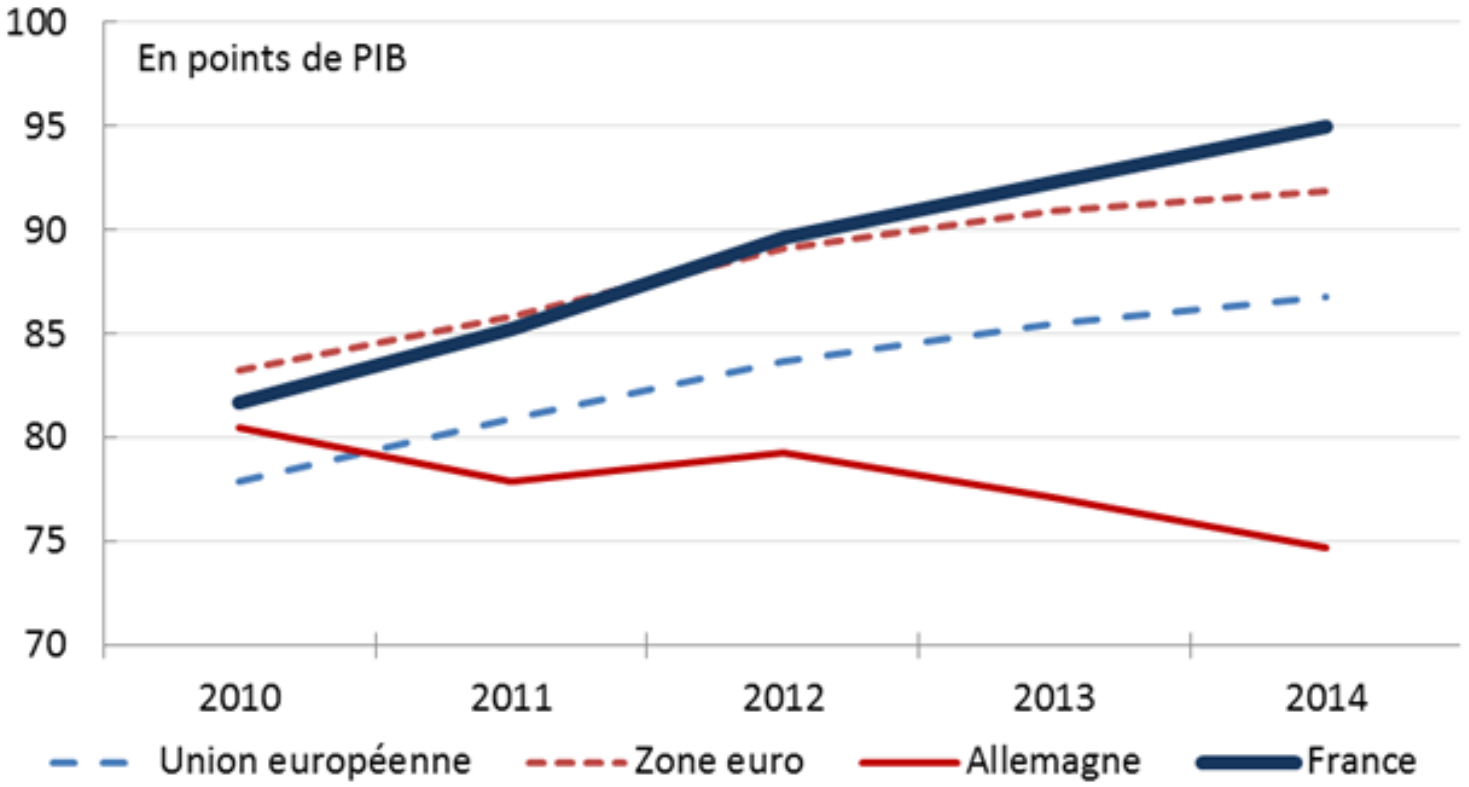
- Un déficit public encore trop élevé
- Un endettement public qui diverge avec l'Allemagne
- Des dettes sociales de 217 Md€, soit 10,2% du PIB
- Un niveau de prélèvements obligatoires excessif au regard de la qualité de la dépense publique
- Un effort de réduction de la dépense plus lent que nos principaux partenaires
- Un objectif de déficit public en 2017 crédible, mais avec des risques
- Une forte sensibilité à une remontée brutale des taux

Soldes publics 2013 et 2014 (en % du PIB)



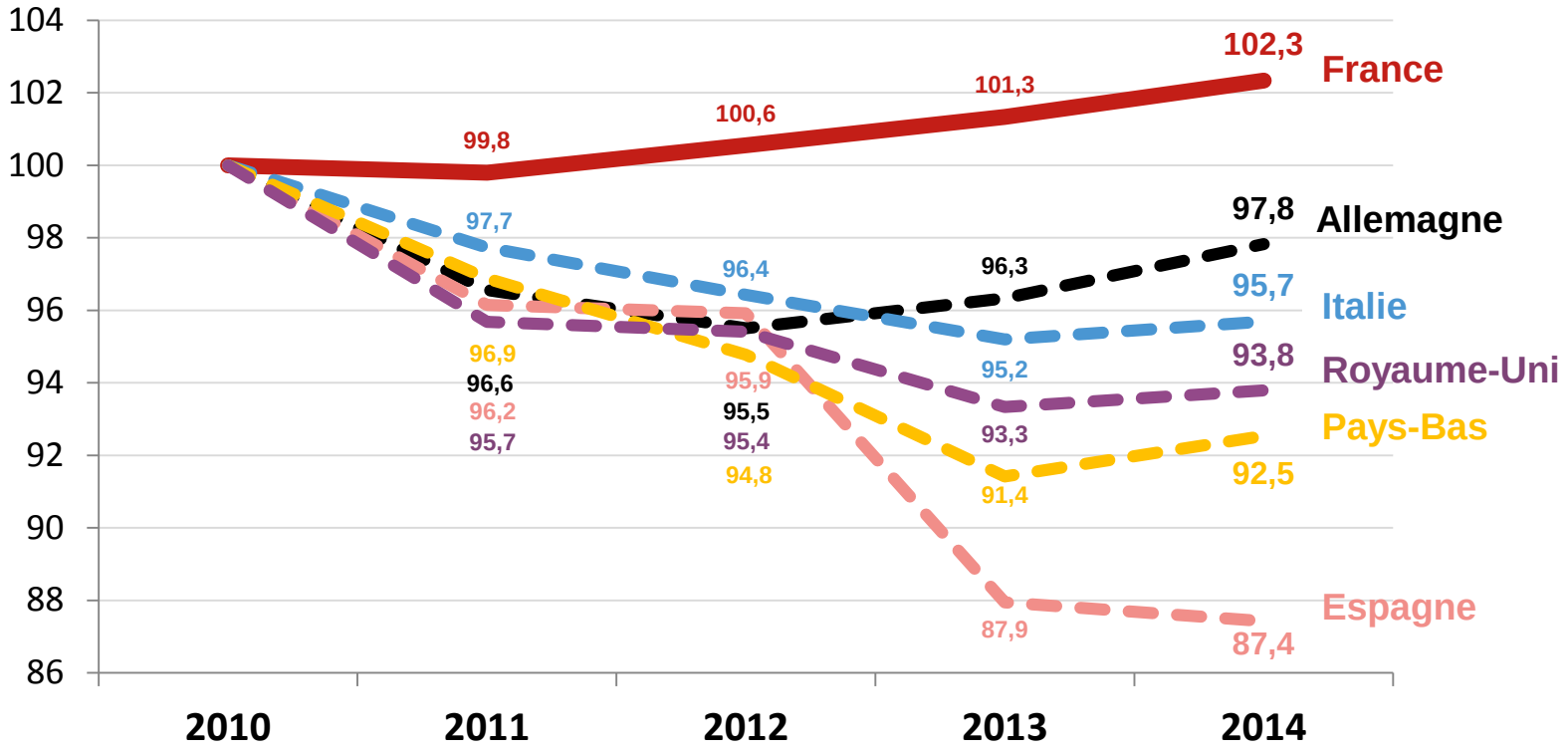
Source : Cour des comptes d'après Eurostat

Évolution des dettes publiques



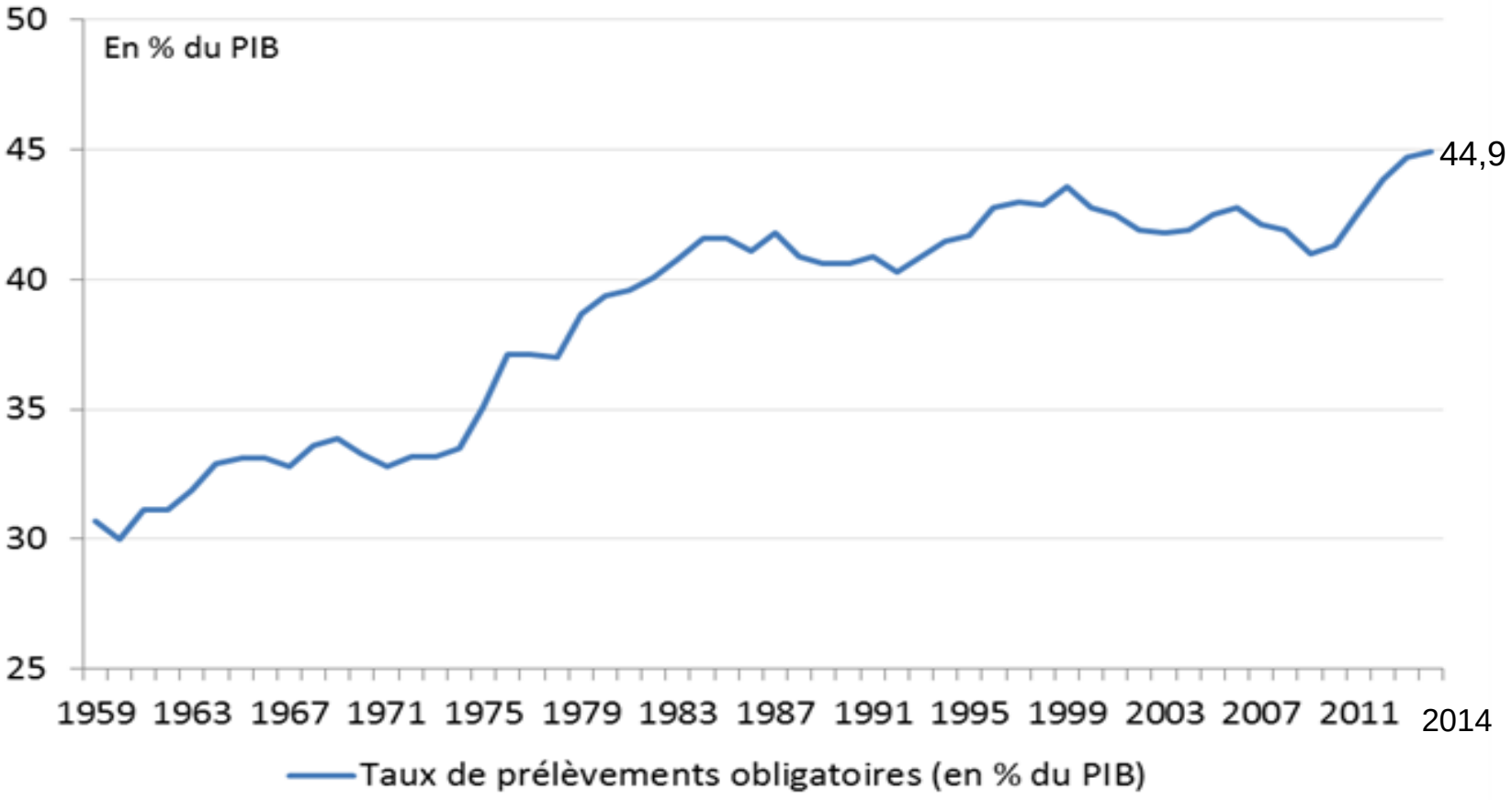
Source : Cour des comptes d'après Eurostat

Evolution de la dépense publique réelle depuis 2010 (base 100)



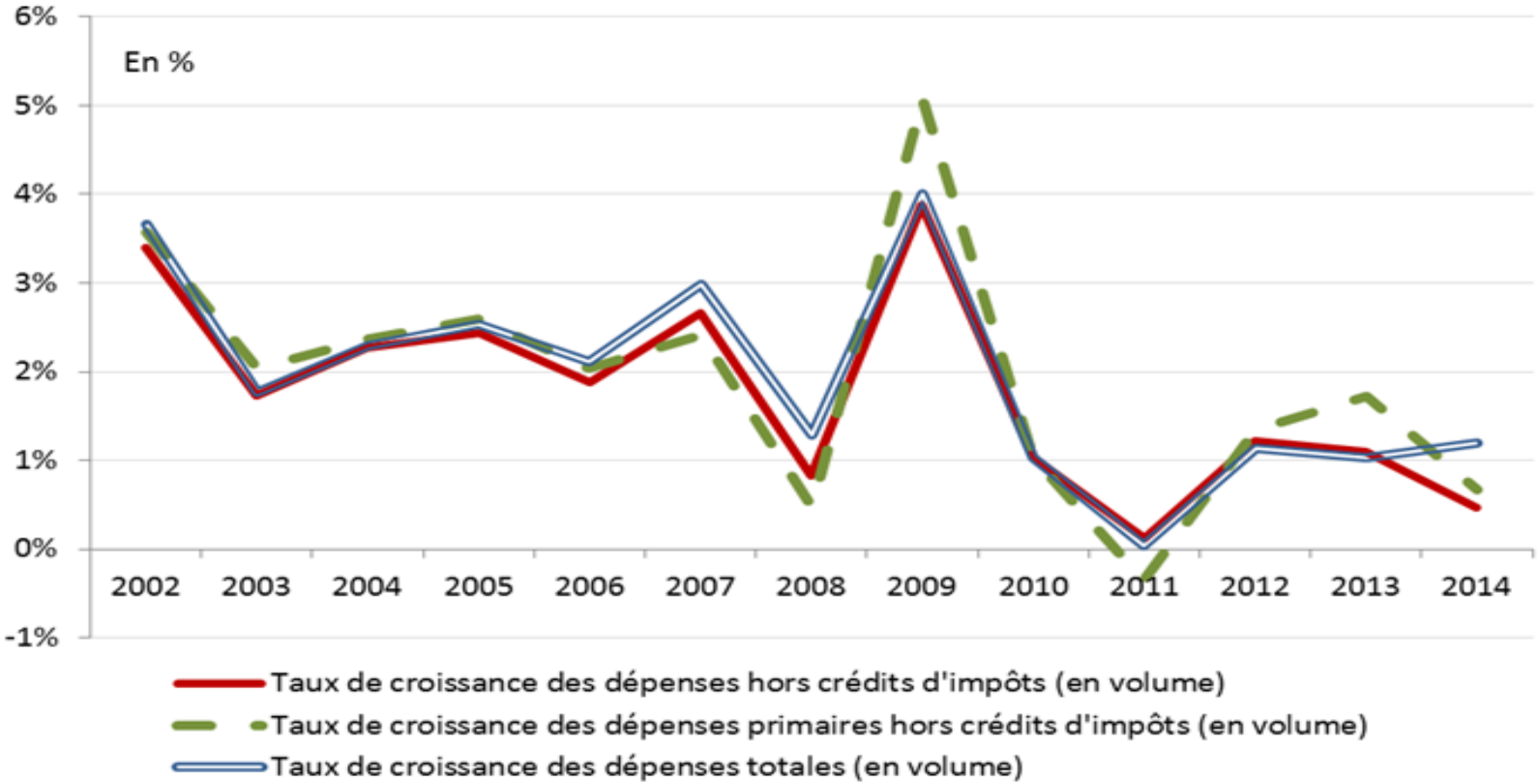
Source : Cour des comptes d'après Eurostat

Taux des prélèvements obligatoires en % du PIB



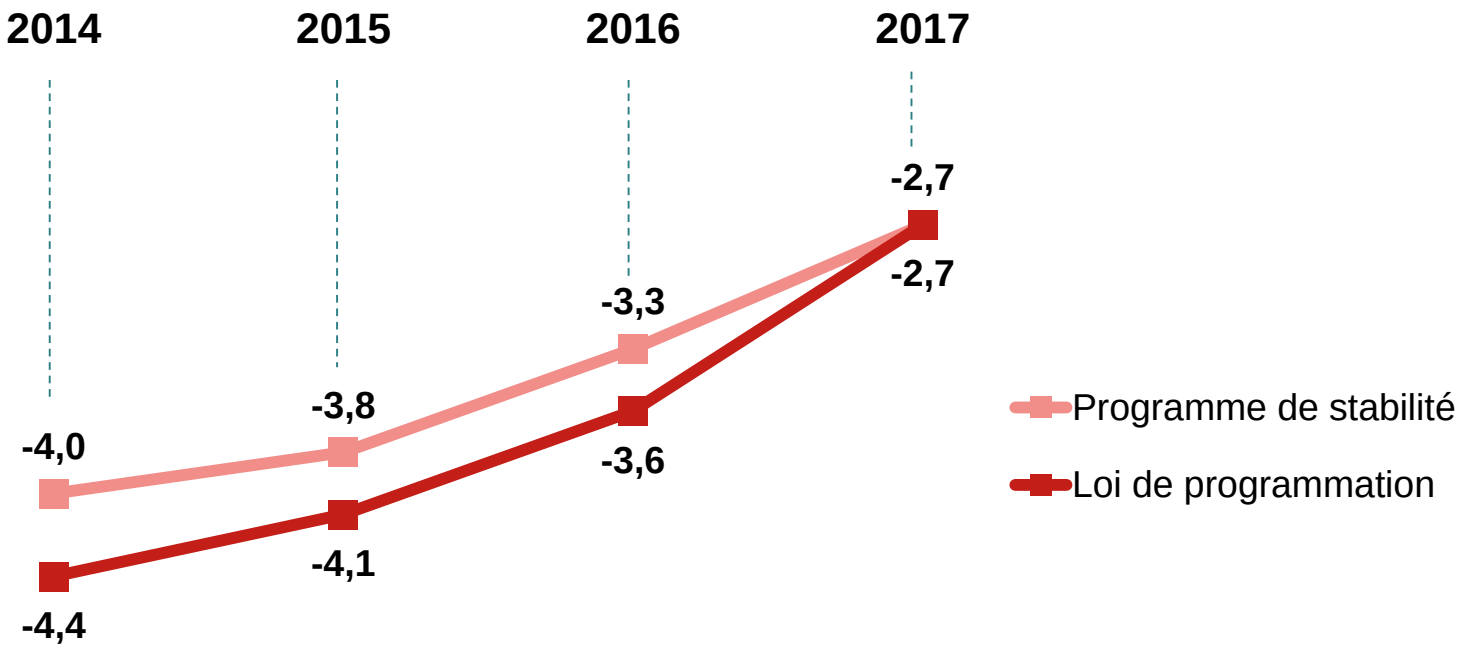
Source : Cour des comptes d'après Eurostat

Taux de croissance des dépenses publiques (en volume) totales, hors crédits d'impôt et des dépenses primaires hors crédits d'impôt



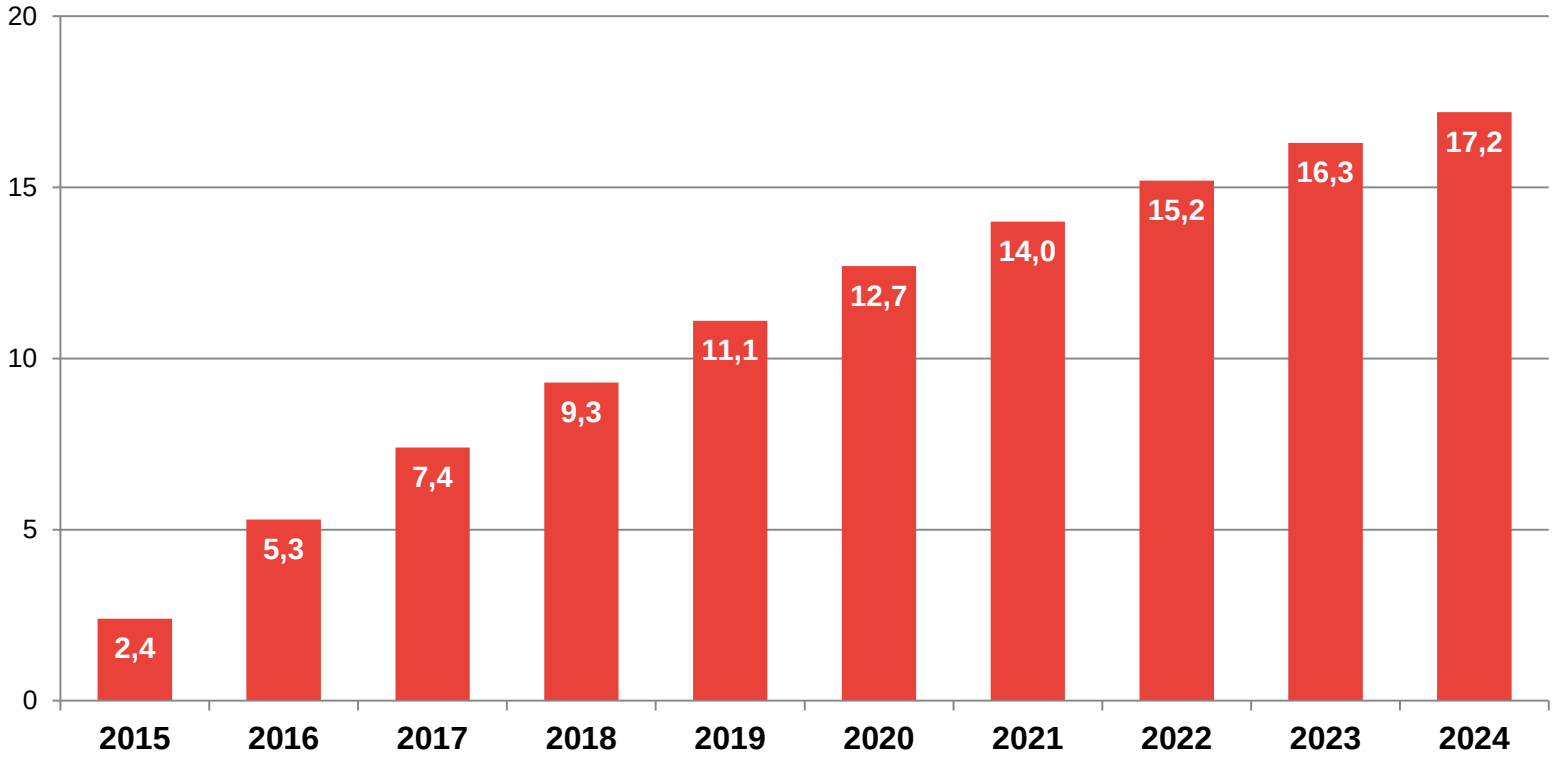
Source : Cour des comptes à partir des données Insee

Objectifs de déficit public (en % du PIB)



Source : Cour des comptes d'après loi de programmation et programme de stabilité

Impact d'un choc de taux de 100 points de base en 2015 sur la charge d'intérêts (en Md€)

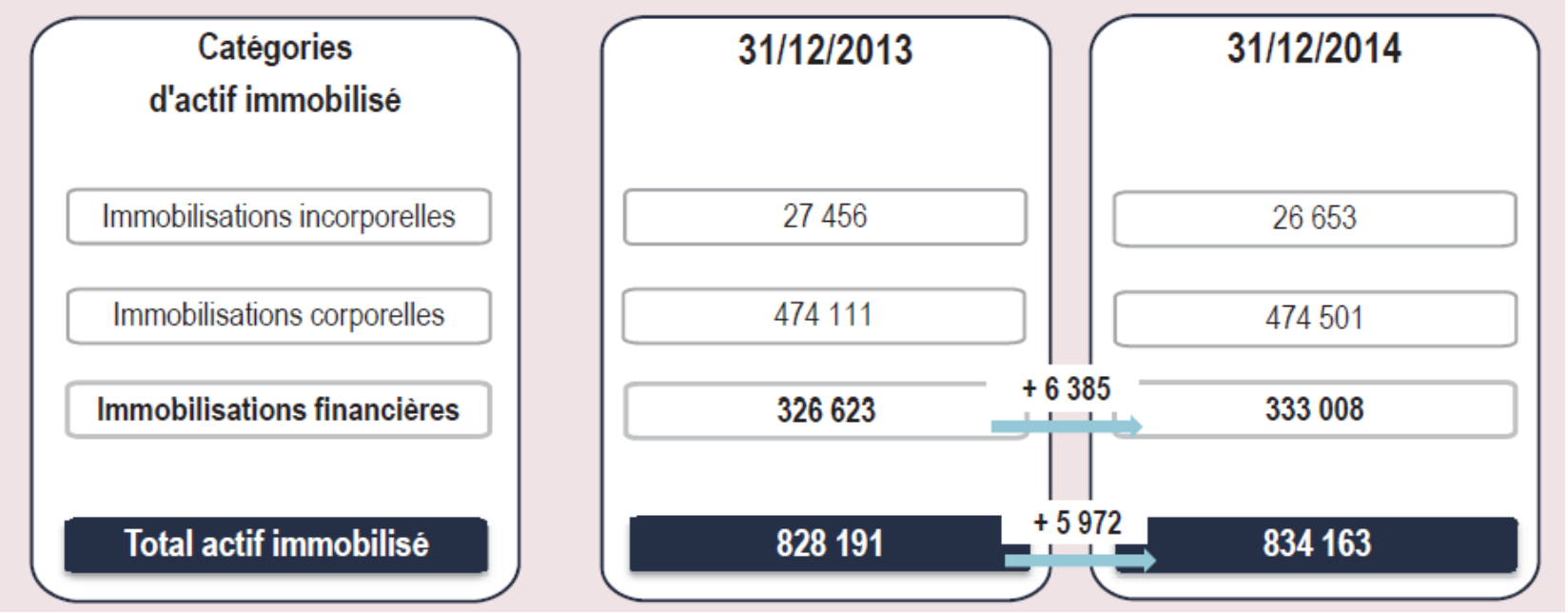


Source : Cour des comptes d'après projet annuel de performance de la mission « *Engagements financiers de l'État* » pour 2016

Constat corroboré par la situation patrimoniale de l'Etat

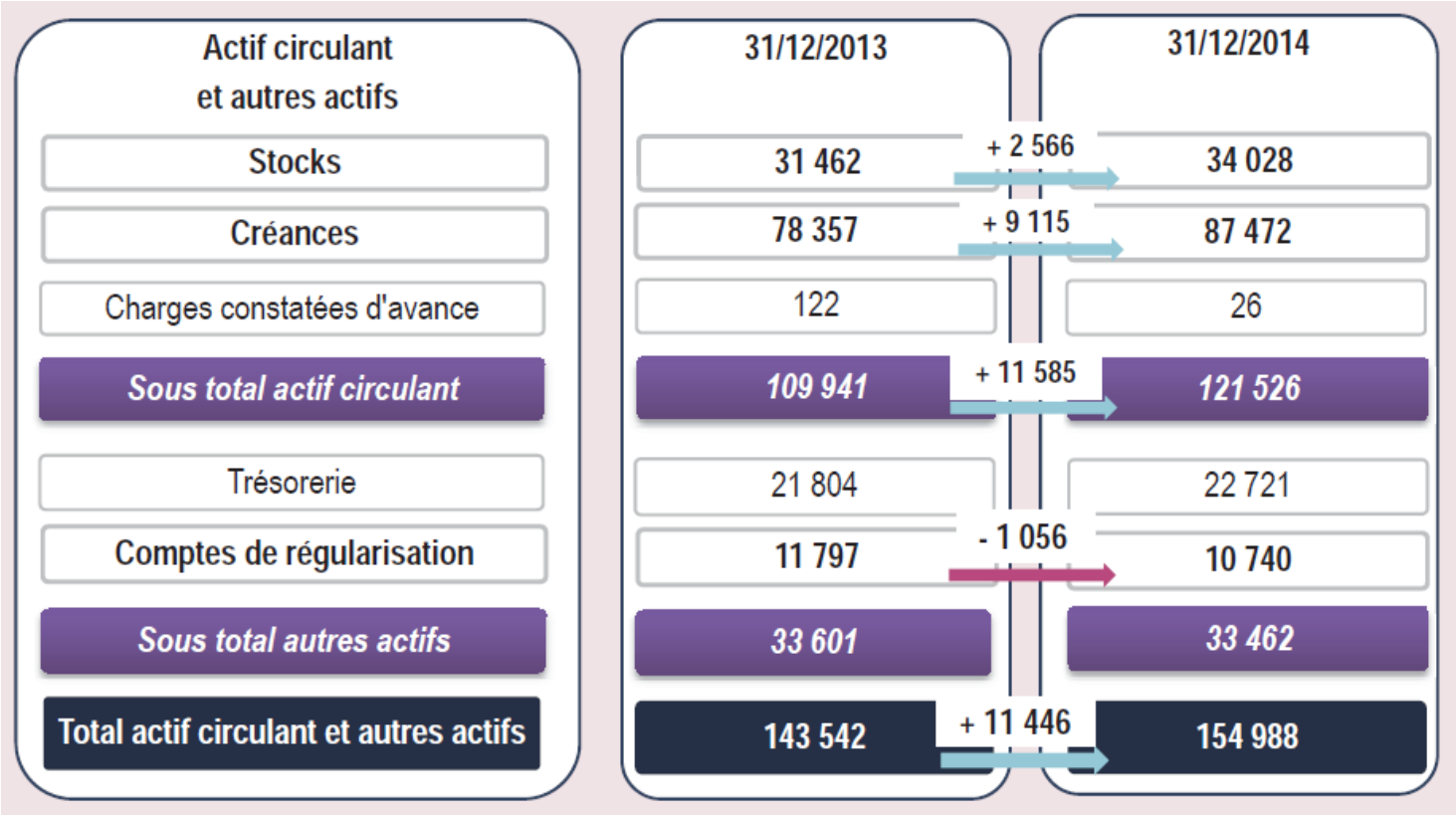
- Des actifs peu liquides sauf un certain nombre de participations financières
- Des passifs financiers et non financiers très supérieurs au total de l'actif
- Une situation nette de plus en plus négative (-1018 Md€), qui ne pourrait être compensée que par un actif virtuel, la capacité de lever l'impôt représentant plus de trois ans de produits
- Des provisions pour risques et charges qui n'ont aucune contrepartie à l'actif
- Des engagements hors bilan considérables dont une partie seulement peut être chiffrée

LES ACTIFS IMMOBILISÉS DE L'ÉTAT (EN M€)



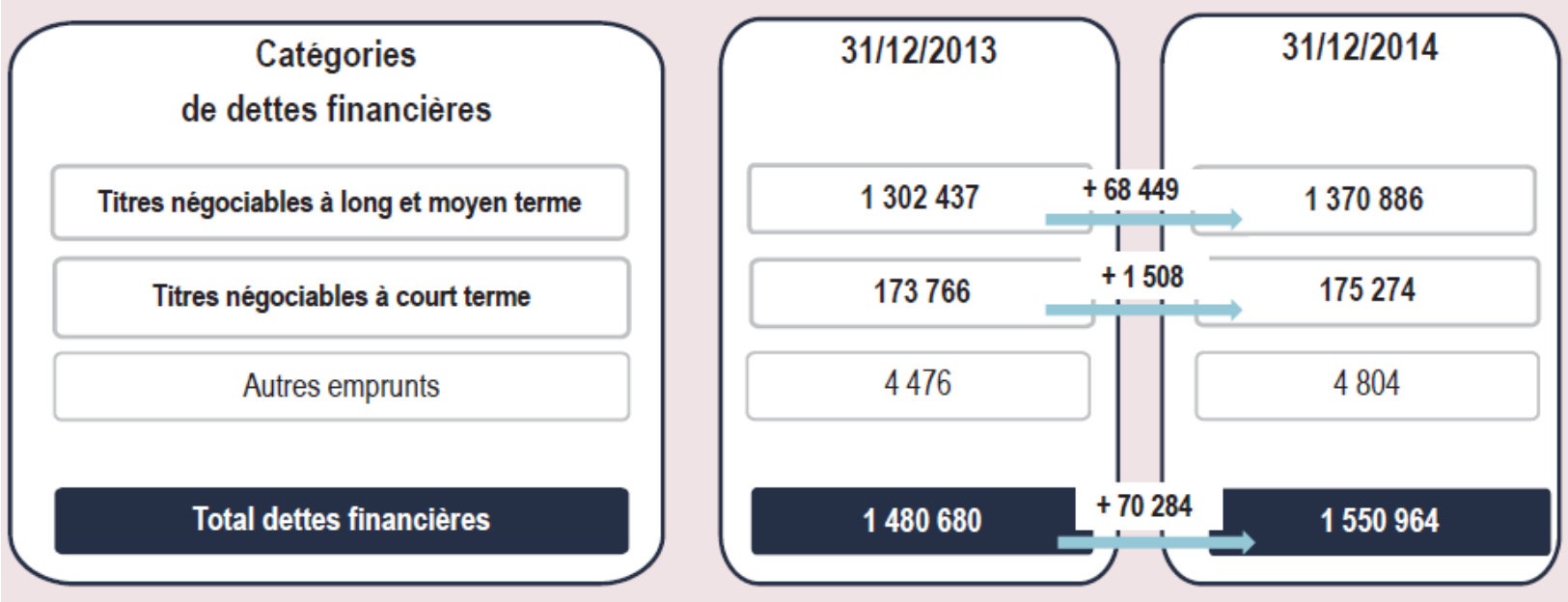
Source : compte générale de l'État – Exercice 2014

LES AUTRES ACTIFS DE L'ÉTAT (EN M€)



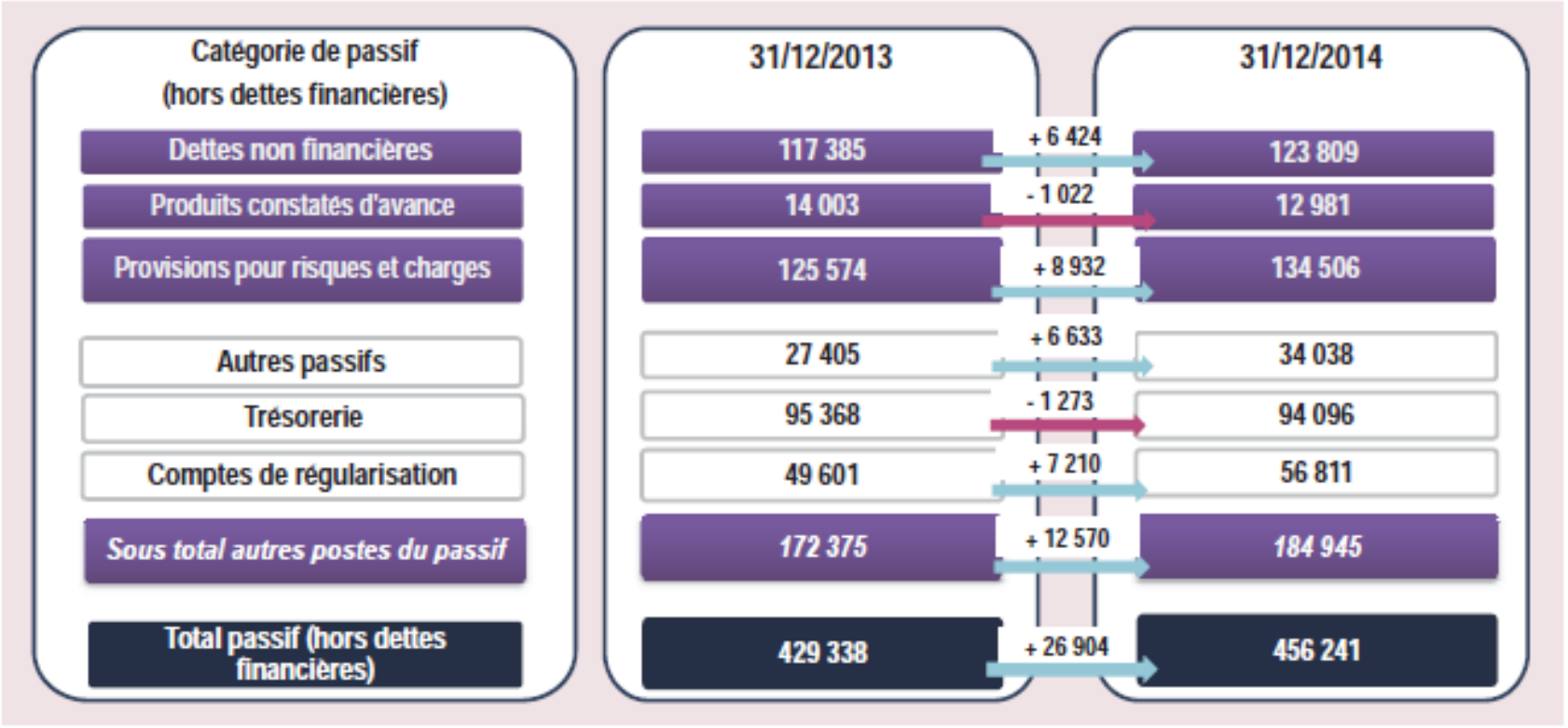
Source : compte générale de l'État – Exercice 2014

LES DETTES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT (EN M€)



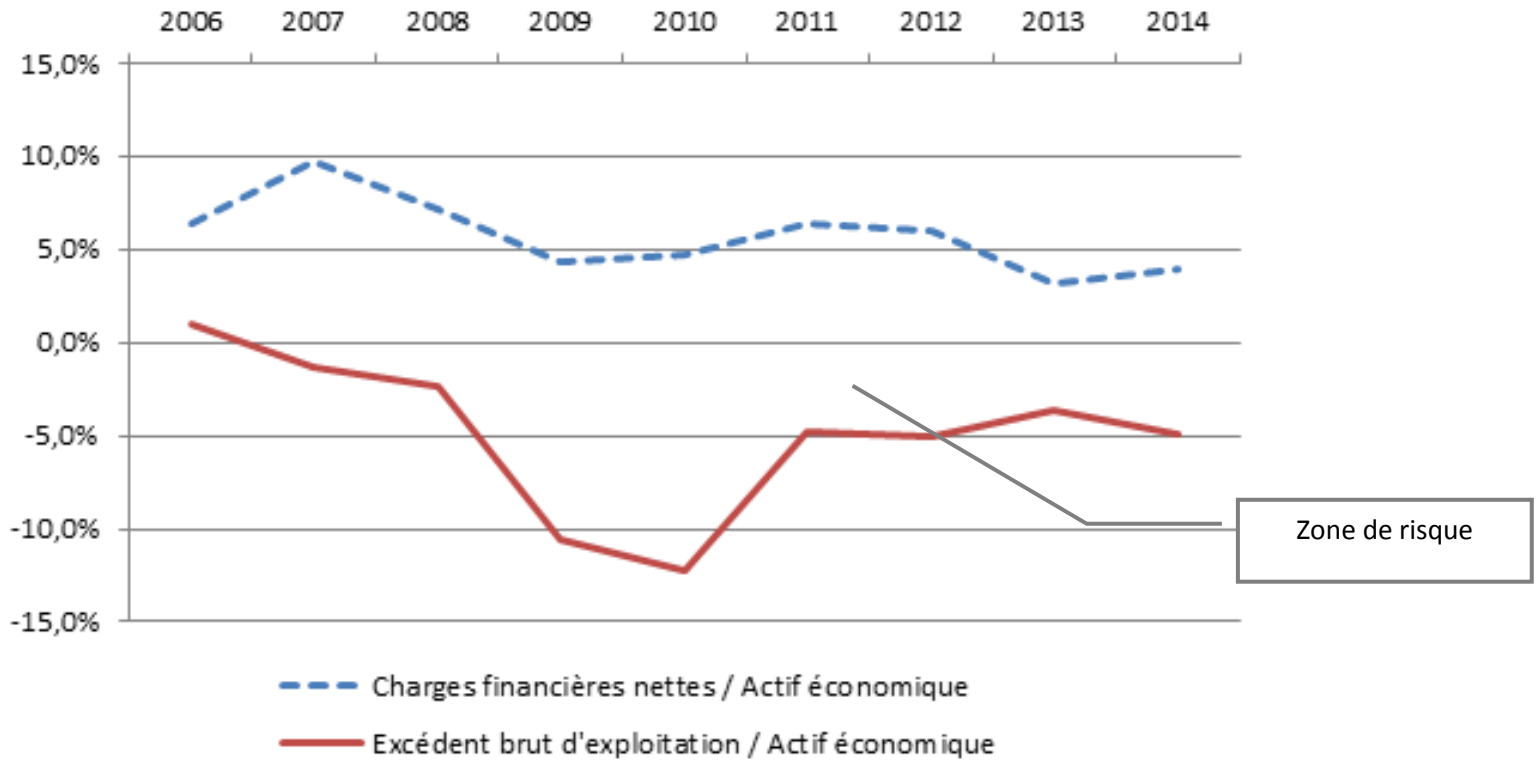
Source : compte générale de l'État – Exercice 2014

LES PASSIFS DE L'ÉTAT (HORS DETTE FINANCIÈRE)



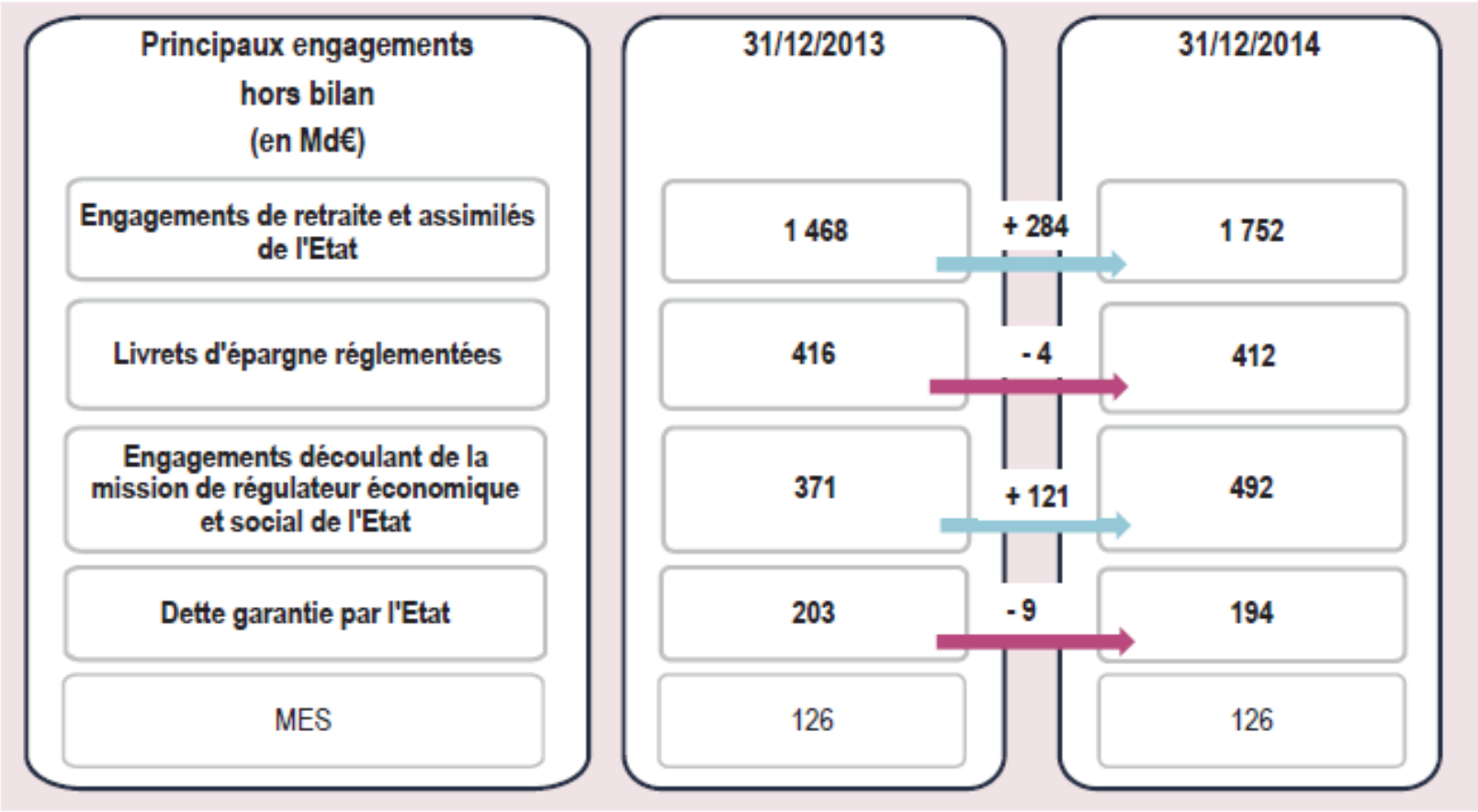
Source : compte générale de l'État – Exercice 2014

Tant que les charges financières nettes de l'Etat excèdent sa rentabilité économique, l'Etat est exposé à un risque d'effet massue



Source : Cour des comptes

LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT



Source : compte générale de l'État – Exercice 2014

Les garanties non chiffrées parmi lesquelles

- **Les garanties données à la CCR**
  - Les risques exceptionnels de transport et le risque nucléaire
  - La réassurance de certains risques d'assurance-crédit
  - La réassurance du pool GAREAT
  - Les catastrophes naturelles
  - La réassurance des risques d'attentats et d'actes terroristes en Corse

Les conséquences qui résultent du poids des obligations potentielles qui s'imposent à l'Etat

- Surveiller le niveau du stock des EHB de l'Etat et maîtriser le flux de ses nouveaux engagements afin de préserver la qualité de sa signature
- Réduire la durée moyenne des opérations de dette garantie, car l'Etat n'a pas vocation à porter durablement de risque de crédit à son bilan
- Affecter ou cantonner des actifs immédiatement monnayables, pour faire face aux risques budgétaires liés aux engagements, ce qui renvoie à la question du niveau de la rémunération de la garantie ou des prélèvements à opérer sur les réserves de trésorerie des bénéficiaires de sa garantie.
  - Mettre en œuvre, comme les sociétés d'assurances et de réassurance, une stratégie de gestion « actif passif » à la mesure des risques dont il est le garant ou le réassureur en dernier ressort.

Accroître la résilience des acteurs du marché

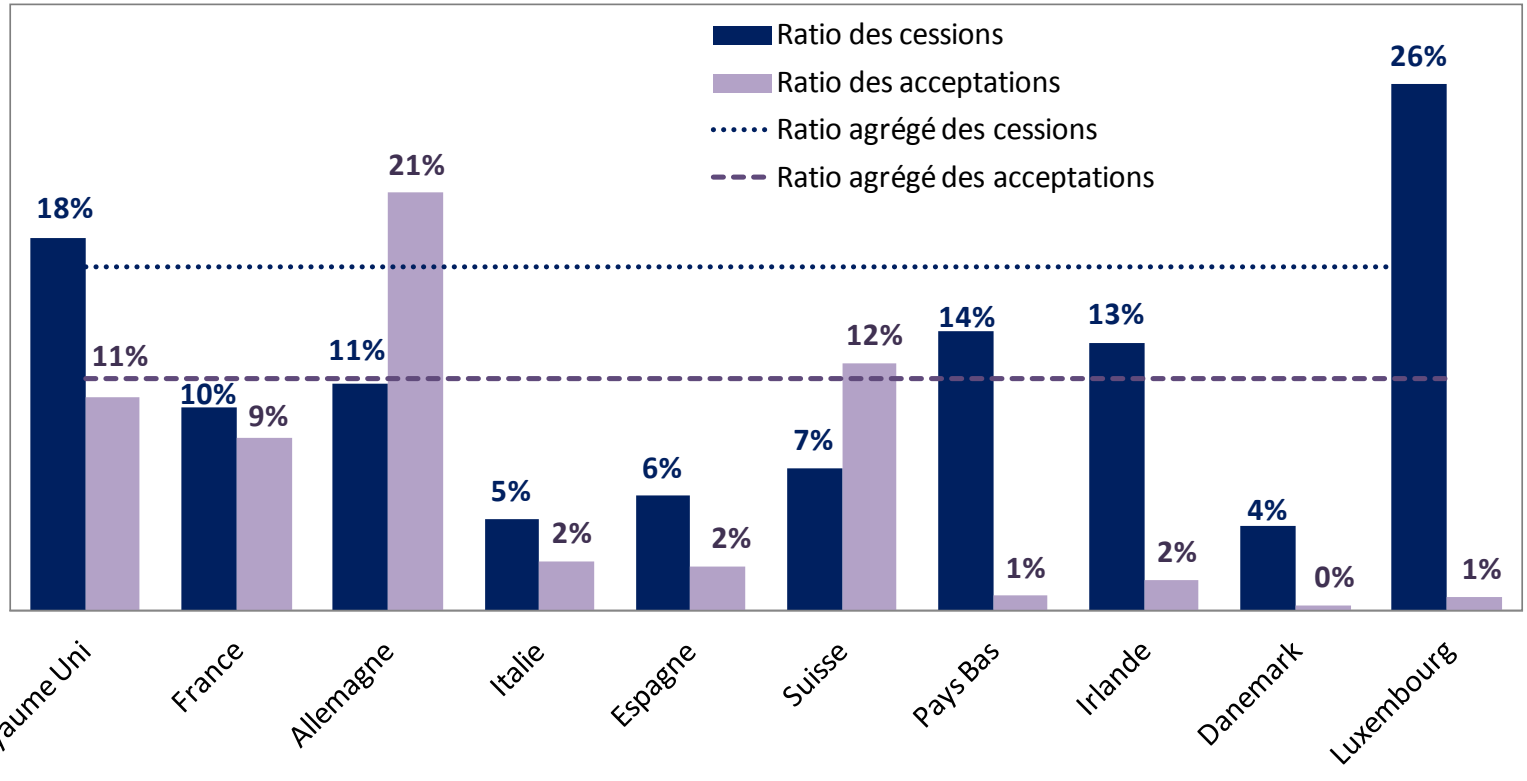
- **Un cadre de régulation organisé au niveau européen**
- **L'utilité de stress tests**
  - EIOPA en 2014: 11 groupes français y ont participé et les résultats ont été publiés en novembre 2014. Le prochain a lieu en 2016. Ce sont des exercices de communication
  - ACPR: nouvelle batterie de tests plus complets à rendre en septembre 2015 dans le cadre du rapport ORSA.
  - Ne pas hésiter à aller plus loin comme outil de travail du marché. Par exemple, simuler la tempête de 1999 avec un krach obligataire

Accroître la résilience des acteurs du marché

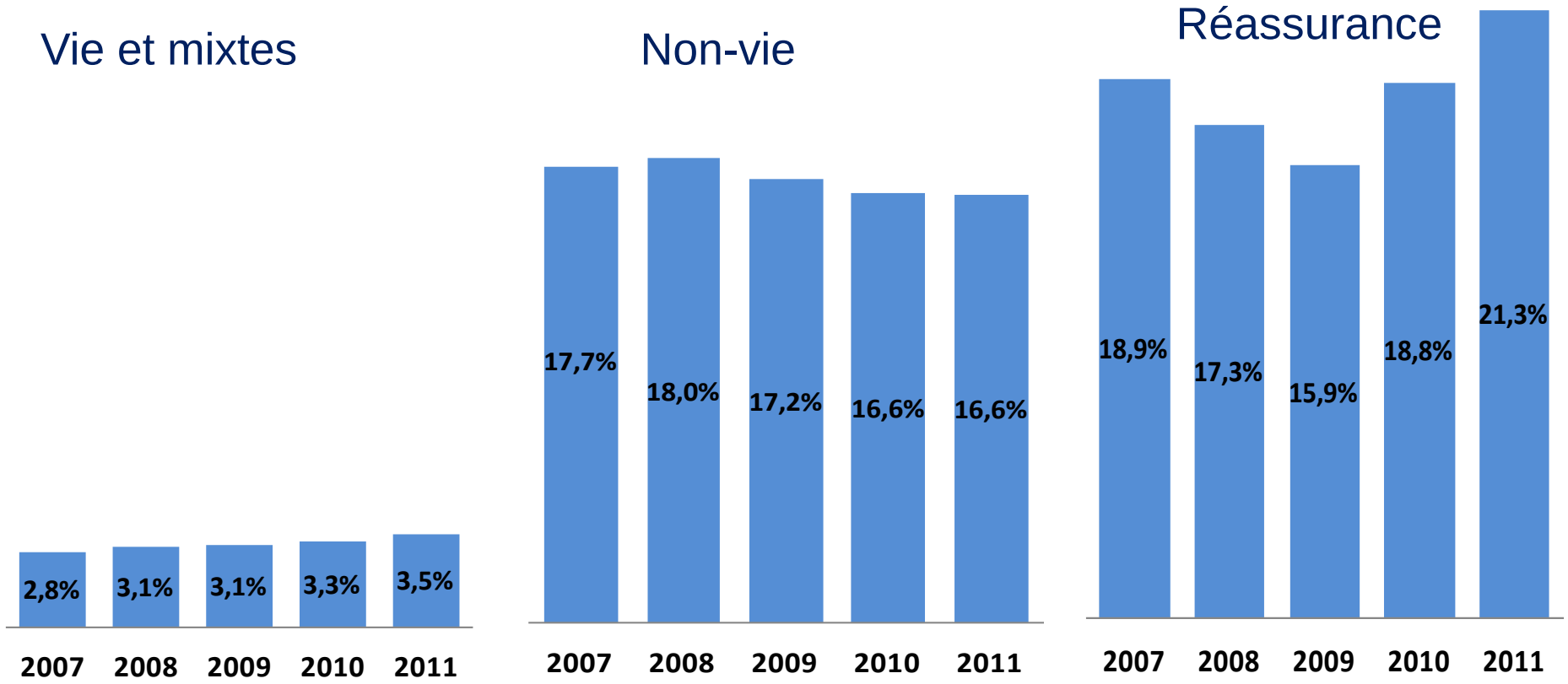
- **La réassurance ne représente pas un risque systémique, comme l'a montré une étude de l'ACPR publiée en avril 2013 sur le risque de contrepartie de la réassurance. Une actualisation est en voie d'achèvement:**
  - forte hausse des cessions de provisions due surtout à des opérations en assurance-vie, entièrement garanties par des dépôts d'espèces des réassureurs
  - une exposition nette de 11 Md€.
  - un réseau très concentré: 5 groupes font 60% des acceptations
- **Une étude plus ancienne (2009) de la banque centrale des Pays-Bas avait déjà abouti aux mêmes constatations.**

Un poids accru des cessions de provisions sur la période 2007-2011, mais plus limité que la moyenne européenne

En % des primes totales



Évolution des taux de cession de provisions (en % des PT totales) entre 2007 et 2011



Accroître la résilience des acteurs du marché

- **La réassurance alternative demeure marginale: 300 M$ en cat bonds sur des pertes assurées de 110 Md$ pour le tremblement de terre et le tsunami de 2011 au Japon**

Conclusion

- Réévaluer en permanence les risques
- Mettre en commun les moyens d'évaluation des risques majeurs
- Surveiller de près le risque de concentration
- Mettre en place une politique de prévention incitative, dont la bonne application est continuellement vérifiée et les résultats publiés
- Analyser en permanence le risque de contrepartie
- Se soumettre régulièrement à des stress tests permettant de mesurer les impacts de liquidité et de solvabilité en cas de conjonction de circonstances exceptionnelles en termes de dommage et de risques sur les marchés financiers
- Vivre avec une volatilité accrue, une abondance de liquidités et des actifs illiquides.