



# La Lettre d'information

## de la Mission risques naturels

Numéro special - Juin 2012 - N° 19

### Sommaire

#### Points de vue de grands témoins p. 2 à 5

- ◆ Michel Barnier
- ◆ Margareta Wahlström
- ◆ Christian Kert
- ◆ Erwann Michel-Kerjan

#### Dossier actualité internationale p. 6 à 9

##### Avec les contribution de :

- ◆ Francis Ghesquière
- ◆ Stéphane Hallegatte
- ◆ Swenja Surminski

#### Dossier actualité européenne p. 10 à 14

##### Avec les contributions de :

- ◆ Christian Kuhlicke
- ◆ Franz Pretenthaler
- ◆ Jean-Luc Salagnac
- ◆ Annett Steinführer
- ◆ Andrea Tilche

#### Le modèle français est-il exportable ? p. 15 à 20

##### Avec les contributions de :

- ◆ Florentina Almajanu
- ◆ Radoslaw Bedynski
- ◆ Patrick Bidan
- ◆ Paolo Garonna
- ◆ Laurent Montador
- ◆ Wauthier Robyns

### Editorial

En cosignant l'édito de cette édition spéciale de la Lettre MRN, consacrée à l'actualité internationale et européenne de la prévention et l'assurance des risques naturels majeurs, les représentants de CCR, Stéphane PALLEZ, du MEDDE, Laurent MICHEL et de la MRN, Michel LUZI, ont voulu témoigner de l'attention qu'ils portent aux différentes facettes d'une question de société, dont les manifestations, les questionnements, comme les voies de solutions, impliquent de porter le regard au-delà des limites de nos frontières. Les signataires apprécient le parti éditorial de ce numéro qui fait appel aux plumes parmi les plus prestigieuses du domaine. Le résultat en est, comme à l'accoutumée, un contenu de qualité, hautement informatif.

Cette livraison coïncide en effet opportunément avec les trois développements majeurs suivants, qui invitent à se poser la question : « le modèle français est-il exportable ? » :

- La célébration des **30 ans d'expérience du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles**, si populaire, même s'il demeure perfectible comme en témoigne un important projet de réforme récemment déposé par les pouvoirs publics,

- La constitution, sous leur impulsion, de **l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN)**. Cet outil va leur permettre, avec les autres producteurs d'informations sur le risque, publics et privés, nationaux et régionaux, qui voudront bien le rejoindre, d'apporter ensemble à la gouvernance concertée de la prévention des risques naturels majeurs, ce qu'il lui faut d'intelligence pour être plus efficace,

- La parution sous l'égide du COPRNM d'une **stratégie française à l'international, en matière de prévention des risques naturels**, qui les rappelle d'autant plus à leur devoir de coopération dans ce domaine, qu'ils ont des expériences et savoir-faire à partager.

Outre les nombreux contributeurs à ce numéro, ils tiennent à féliciter l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN), dont ils sont partenaires depuis sa création, d'avoir accepté de prendre en charge, avec le dynamisme qui lui est connu, l'animation du comité des utilisateurs de l'ONRN et du groupe d'orientation sur la stratégie à l'international. Ils la remercient également d'avoir pris l'initiative d'organiser en mars dernier, avec le concours de la MRN, un séminaire sur l'assurance et le transfert de risques Cat Nat, en France et à l'international, qui a logiquement inspiré une partie de cette publication.

Les signataires vous donnent rendez-vous au plus tard dans un an ou deux pour dresser un premier bilan sur les apports de l'ONRN à l'amélioration de la gestion des risques en France, mais peut être aussi, grâce à cette action de coopération et de partage d'expériences, en Europe et à l'international.

Michel LUZI  
Président  
MRN

Laurent MICHEL  
Délégué aux risques majeurs  
MEDDE

Stéphane PALLEZ  
Président Directeur Général  
CCR

## Vers un livre vert sur l'assurance et les catastrophes

Trois questions à...



**Michel BARNIER**

Commissaire européen au Marché intérieur et aux Services

### 1) La Commission européenne étudie les moyens de promouvoir le développement de nouveaux marchés pour l'assurance contre les catastrophes naturelles et/ou d'améliorer l'efficacité des marchés existants. Pourquoi ?

Les catastrophes naturelles affectent de nombreux pays. Elles causent des pertes en vies humaines, des souffrances et des pertes économiques importantes. Elles ont de lourdes conséquences en Europe et dans d'autres régions du monde. Comme le monde devient plus riche, les pertes assurées causées par les catastrophes naturelles seront probablement à la hausse et peuvent avoir de graves impacts négatifs sur le PIB des États membres de l'UE et les finances publiques. Cela a également été souligné lors de la Conférence « *Catastrophes naturelles : prévention et assurance* » organisée par la Commission européenne le 18 octobre 2011.

En outre, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes extrêmes engendrés par le changement climatique est susceptible de conduire à une augmentation des dommages assurés à l'avenir. À court terme l'effet du changement climatique sur l'assurance ne pourra probablement pas être considéré comme significatif. Toutefois, à plus long terme, particulièrement dans les secteurs où l'assurance n'est pas coutumière, le changement climatique pourrait créer ou aggraver des problèmes de disponibilité d'assurance. Il va sans dire qu'à cause des changements rapides en cours il subsiste toutefois beaucoup d'incertitudes sur l'évolution future.

Les catastrophes d'origine humaine peuvent également avoir des impacts à grande échelle et transfrontalière. Les catastrophes d'origine humaine et naturelle peuvent également être reliées entre elles. L'expérience récente a prouvé que les catastrophes naturelles peuvent se transformer en catastrophes d'origine humaine.

Nous nous rendons compte que les citoyens de l'UE ne sont pas conscients des menaces actuelles et futures liées aux événements extrêmes. Le Centre commun de recherche de la Commission européenne procède actuellement à une étude

analysant les « *Catastrophes naturelles : pertinence des risques et couverture d'assurance dans l'UE* ». Bien que les résultats soient encore provisoires et bien que nous manquions encore de données sur certains périls concernant certains États membres de l'UE, nous avons néanmoins appris que les consommateurs n'assurent pas souvent leurs biens contre les risques tels que les inondations ou les risques sismiques dans les zones exposées à ces risques. Les consommateurs s'appuient fortement sur les interventions gouvernementales.

Nous savons que les États membres de l'UE abordent la question d'assurance des catastrophes de différentes façons. De plus, nous sommes également avertis du fait que plusieurs États membres de l'UE n'ont pas pris de mesures pour faire face à de telles menaces.

Par conséquent, nous tenons à examiner les moyens visant la stimulation d'assurance privée contre les catastrophes naturelles et celles causées par l'homme en souhaitant accroître sa pénétration à travers les États membres de l'UE.

Dans un premier temps, j'ai l'intention de publier un livre vert, ouvert à la consultation publique, sur l'assurance et les catastrophes. Le livre vert sera conçu comme un forum d'échange sur les expériences et les bonnes pratiques dans les États membres de l'UE. La place des assureurs y sera reconnue et discutée.

### 2) Quel est l'état d'avancement des travaux de la commission européenne sur ce sujet ?

La Commission analyse les questions pertinentes. Nous attendons également la finalisation de l'étude mentionnée ci-dessus.

### 3) Quelles sont les prochaines étapes envisagées sur le sujet ?

Le livre vert sera proposé au premier trimestre 2013. Nous estimons que le livre vert peut accompagner le paquet de la Stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique prévu, dont l'objectif principal est d'accroître la résilience de l'UE aux effets néfastes du changement climatique. Le potentiel du marché financier et, en particulier, celui de l'assurance pour soutenir l'adaptation y sera également pris en considération.

## Le statu quo n'est pas suffisant pour la prévention des catastrophes à l'avenir



### Margareta WAHLSTRÖM

Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes

À l'approche de 2015, qui coïncide avec l'achèvement du premier cadre international pour la réduction des risques de catastrophes (RRC) - le Cadre d'action de Hyogo (CAH) - il est intéressant d'examiner les progrès accomplis depuis son adoption en 2005, à la suite du tsunami dans l'Océan Indien en 2004.

De nos jours, la probabilité de mourir d'un événement météorologique majeur a globalement chuté. Cette constatation est particulièrement valable en Asie de l'Est, qui est confrontée chaque année à des typhons et des cyclones. Grâce à de meilleures conditions de vie, des systèmes d'alerte précoce plus performants, de la préparation et gestion des catastrophes accrues ; ce sont, non seulement l'Asie de l'Est, mais également toutes les régions du monde qui sont en bonne voie vers la réduction des pertes humaines liées aux catastrophes.

La situation est tout autre en ce qui concerne les pertes économiques et matérielles. Les pertes économiques mondiales liées aux catastrophes depuis 2000 s'élèvent désormais à 1500 milliards de dollars. Et pour la seule année 2011, ces pertes sont estimées à 380 milliards de dollars – ce qui représente à peu près quatre fois la moyenne annuelle de 100 milliards de dollars de pertes soit 175% de plus que le précédent record de 2005 causé par l'ouragan Katrina aux États-Unis.

52% du PIB mondial menacé par les inondations et 92% menacé par les cyclones tropicaux se situent dans les pays à revenu élevé de l'OCDE. Le risque de perte de la richesse lié aux catastrophes d'ordre climatique devance désormais la vitesse à laquelle cette richesse est produite dans les pays concernés. Et proportionnellement, les petits États insulaires subissent un impact beaucoup plus élevé et durable sur leurs économies respectives, en cas de catastrophes par rapport à de plus grands pays.

Comme convenu en 2005, le CAH a capitalisé sur les expériences pratiques et cumulées de pays au cours des décennies, en réduisant concrètement les risques de catastrophes et leurs impacts. Le cadre offre des solutions exploitables qui fonctionnent. Ses messages-clés sont : la réduction des risques et la résilience des bâtiments peuvent sensiblement limiter les effets des catastrophes, la réduction efficace des risques de catastrophes doit être fondée sur l'intégration des conséquences de la catastrophe dans la planification nationale et mondiale pour le développement durable et la croissance économique.

L'aboutissement vers la résilience requiert également de nombreuses autres interventions. Tout d'abord, il est cependant primordial qu'il soit généralement reconnu et accepté que les catastrophes mettent en péril les investissements nationaux et diminuent les profits. Peu d'actions ont vu le jour bien que ces critères soient bien acquis, et des méthodes ainsi que des instruments testés soient disponibles visant à limiter considérablement l'impact des catastrophes. Dans de nombreux cas, la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo n'est pas accompagnée d'une approche holistique. Des réponses d'urgence sont encore prédominantes et les actions de prévention et de préemption sont sous-estimées, quand elles ne sont pas complètement inexistantes.

Le bilan de mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo en 2011 a mis en évidence d'importants progrès. Une terminologie commune et un cadre de référence pour la réduction des risques ont abouti. L'émergence de législations nationales, ainsi que le renforcement de la préparation aux catastrophes au niveau mondial, sont des points d'avancées significatives depuis 2005. La mise en œuvre régionale du Cadre d'action de Hyogo a engendré une coopération et des plans d'action conjoints qui vont au-delà des initiatives nationales. Des outils importants tels que les réunions tous les deux ans sur la réduction des risques - la Plateforme mondiale, ainsi que la publication de rapports d'évaluation mondiale (GAR), ont placé le thème de la réduction des risques de catastrophes au devant de la scène politique internationale.

Les quelques 200 millions de personnes affectées chaque année par des catastrophes, les avancées significatives depuis 2005, les statistiques relatives aux catastrophes ces 10 dernières années, ainsi que les lacunes identifiables dans la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo, sont autant de leçons pour orienter le Bureau des Nations-Unies en charge de la réduction des risques de catastrophes jusqu'en 2015. Ce contexte sert également à orienter son cadre stratégique à l'horizon 2025 – soit la prochaine décennie de la réduction des risques.

L'interdépendance entre l'agenda pour les changements climatiques et les conditions météorologiques extrêmes devient de plus en plus évidente. Selon le récent rapport spécial du GIEC, durant les 50 dernières années, les changements climatiques ont conduit à une augmentation des extrêmes tels que des vagues de chaleur, des records de températures élevées, et de fortes précipitations. Les extrêmes climatiques ou même une série d'événements non-extrêmes, associés à des vulnérabilités sociales et à une exposition aux risques peuvent produire des catastrophes liées au climat.

# Points de vue de grands témoins

Une urbanisation rapide et une richesse économique accrue dans les centres urbains contribuent à augmenter davantage les menaces qui pèsent sur les actifs économiques et humains. Les instruments traditionnels de transfert de risque, tels que l'assurance et la réassurance, sont mis à rude épreuve car les pertes urbaines croissent considérablement.

Toute approche future qui serait basée sur le statu quo échouerait inéluctablement à protéger ceux que la norme doit protéger contre de nouvelles catastrophes. En outre, les besoins urgents doivent s'inscrire dans des programmes préventifs vis-à-vis des désastres très destructeurs, et autres événements multi-aléas. Le tremblement de terre sur la côte nord-est du Japon en mars 2011, avec sa dimension nucléaire, a donné au monde un aperçu effrayant du scénario « que se passerait-il si ? ». Cet événement troublant nous rappelait que les meilleurs plans de préparation pourraient ne pas être suffisants lorsqu'un méga-événement survient.

L'assertion contenue dans le Cadre d'action de Hyogo selon laquelle la réduction des risques et la résilience des peuples nécessitent une approche qui implique toute la société constitue un puissant appel à l'action. Les discours actuels sur les catastrophes ont résonné à certains niveaux, mais n'ont pas encore imprégné l'ensemble de la société. Le message doit maintenant être à la portée de tout citoyen afin qu'il puisse s'emparer du sujet.

Il est désormais crucial de travailler en partenariats et coopérer avec de multi-acteurs au quotidien. Les acteurs du secteur privé devront jouer un rôle majeur, y compris l'approche du jumelage avec le secteur public pour des approches plus ciblées, préventives et efficaces. Le succès sera déterminé par les acteurs-pilotes qui sont à même d'initier un changement, partager des connaissances techniques et qui disposent des ressources pour faire de la résilience une réalité.



**Le mot du député Christian KERT**  
Président du COPRNM et de l'AFPCN

Mon expérience de la coopération internationale sous l'égide de l'ONU remonte au siècle dernier, puisque j'ai présidé à cette époque le comité français de la décennie internationale. De cette souche sont issues, il y a douze ans, le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) et l'Association Française pour la Prévention des catastrophes naturelles (AFPCN), que j'ai aujourd'hui l'honneur et le plaisir de présider. Depuis trois ans, à une actualité intense a répondu une activité des équipes correspondant aux défis.

Le COPRNM s'est impliqué principalement sur quatre objectifs : l'application de la directive

européenne sur le risque inondation, la bonne utilisation de l'outil de planification de l'occupation du sol qu'est le PPR, la gestion du risque sismique et la stratégie française à l'international. Se sont ajoutés notamment la constitution, en réaction à la catastrophe de Xynthia et en prolongation du projet de réforme du régime d'indemnisation, un observatoire national des risques naturels que le Conseil a appuyé de son autorité en mettant en place un comité de pilotage doté de recommandations.

Le cheminement de l'AFPCN, organe de liaison avec les réseaux de la société civile et les milieux scientifiques se fait parallèlement à celui du COPRNM, avec une composante importante d'accompagnement : échanges continus avec l'ISDR, relations bilatérales avec quelques partenaires européens formant un club, appui aux Assises nationales avec un ciblage particulier sur la gouvernance, contribution au Plan français d'adaptation au changement climatique. Aussi, l'organisation de manifestations internationales comme, lors de la publication du résumé pour décideurs du SREX en fin d'année dernière, la conférence « *Désastres pensés, désastres reconnus* » en partenariat avec l'UNESCO, et le colloque en mars « *Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde* » en partenariat avec le CGEJET et avec la collaboration de la MRN, de l'APREF et de l'Ecole polytechnique. L'AFPCN, qui a salué le projet de modernisation du régime d'indemnisation en émettant quelques suggestions propres à améliorer son fonctionnement territorial, est chargée de mettre en place le comité des utilisateurs de l'Observatoire et d'assurer le fonctionnement de la future commission internationale du COPRNM.

Ce constat est assez impressionnant et repose en bonne partie sur un partage convivial et dynamique des tâches avec les professionnels qui animent la MRN et sur des relations personnelles de compréhension réciproque avec les dirigeants de l'assurance en France, dont j'apprécie les ambitions calculées.

J'ajoute qu'avec ma collègue la sénatrice Marie-France Beaufilet, nous nous efforçons d'obtenir du parlement le soutien indispensable.

Cependant, je suis convaincu que ces progrès ne sont qu'une étape : l'avènement d'une gestion des risques participative et intelligente en est à ses débuts avec le développement des réseaux sociaux ; l'échelle européenne s'impose dans toutes les composantes ; et au niveau mondial, les catastrophes naturelles ne sont qu'un élément de la crise multiforme. COPRNM et AFPCN vont dans les prochains mois faire peau neuve pour mieux s'articuler aux réseaux territoriaux, parlementaires et internationaux. Le rassemblement des forces et des volontés, que reflète ce numéro de la Lettre MRN renforce l'optimisme, qui est dans mon tempérament personnel.



## Etats -Unis versus France, en matière d'assurance des inondations

Trois questions à...



**Pr. Erwann MICHEL-KERJAN**  
Wharton School of Finance (USA)  
Président du Haut Conseil près du  
Secrétaire-Général de l'OCDE

### En quoi les systèmes d'assurance inondation américain et français sont-ils les plus proches ? En quoi sont-ils les plus éloignés ?

Dans les deux cas, il y a une reconnaissance du besoin d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour couvrir ce type de risque, et ce pour plusieurs raisons :

- ✓ En termes d'incitation à la prévention, l'Etat fédéral a été capable de diversifier très rapidement, notamment sur les côtes, l'exposition des risques, de faire un mélange de couverture assurantielle et de mitigation, de réduction des coûts, le tout avec les assureurs privés vendant cette assurance au nom du gouvernement. Autorité a été donnée à la Federal Emergency Management Agency (FEMA), qui a mis en place le National Flood Insurance Program (NFIP). Une grande partie du programme vise à donner des incitations pour réduire l'exposition : c'est une première grande différence avec le système français, qui n'a pas forcément encore entièrement réussi dans ce rôle-là. Le NFIP confère aux collectivités locales la capacité d'investir dans des mesures de prévention auxquelles l'Etat fédéral participe à hauteur de 75% des travaux.
- ✓ Sur la manière de concilier solidarité et assurance, cela se traduit aux Etats-Unis par le fait qu'on va tarifier en fonction du niveau de risque, pas forcément pour une habitation précise, mais pour une zone à risque entière : toute chose égale par ailleurs deux habitations semblables situées dans une zone avec des retours d'inondation de 100 ans paieront la même prime moyenne. En France, cette moyenne se fait au niveau national avec la même surprime CatNat sur l'ensemble du territoire indépendant de votre niveau d'exposition.

### Quels sont leurs principaux avantages et inconvénients respectifs, du point de vue du consommateur-contribuable ?

Du point de vue du consommateur, le système français vous subventionne fortement si vous vivez dans une zone exposée et vous ponctionne si vous ne l'êtes pas. Cela peut être un choix politique mais encore faudrait-il que tous les français connaissent le vrai prix qu'ils devraient payer sans cette subvention croisée - un signal d'exposition par les prix si vous voulez. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Aux Etats-Unis, il y a l'avantage d'un système plus inspiré du marché, bien que la garantie à travers le système fédéral constitue un aspect important de solidarité nationale aussi. L'autre avantage pour le consommateur du système NFIP est que le prix de la couverture varie très peu d'une année à l'autre. Ainsi, même après une très grosse inondation, le prix ne va pas augmenter de 30 ou 40 % l'année suivante.

Le NFIP est actuellement en révision par le Congrès américain. En effet, après des ouragans, les inondations de 2005 et 2008 au Texas, le NFIP a dû emprunter pour un total de 18 milliards de dollars, dont il n'a d'ailleurs remboursé au Trésor américain que de l'ordre de 500 millions, sur une collecte de primes annuelle de 3 milliards. Cela montre une limite du système : c'est bien d'avoir des subventions, d'avoir une assurance peu chère mais le jour où on a une grande catastrophe, il faut que le contribuable mette la main à la poche. C'est un point sur lequel les deux systèmes sont proches.

### Le modèle de l'ONRN qui voit le jour en France, existe-t-il aux Etats-Unis, ou ailleurs ? Si oui, où en est le projet ?

Aux Etats-Unis, le NFIP rend public beaucoup de ses données au niveau de la zone inondation (qui est plus petite que la commune) ; assureurs, réassureurs privés et instituts de recherche y ont accès librement (sur le site web de la FEMA). Pour les autres types de risques couverts par le secteur privé de l'assurance (tempêtes, séismes, etc.), le Property Claims Service (PCS) intervient en collecte d'informations, dès qu'il y a une catastrophe d'au moins 10 millions de dollars de dommages naturels assurés. La base de données décrit l'événement, le contexte, le coût aux assureurs, etc. Le PCS agrège toutes ces valeurs assurées et toutes ces indemnités et les publie plusieurs fois par an à la maille au moins communale (code postal). Si quelqu'un, autorité publique, université, grandes écoles, secteur public/privé veut y avoir accès, il le peut sur simple demande. Si on combine PCS et données de la FEMA, on a accès à un très bon niveau d'information. Je pense que l'ONRN pourrait fructueusement s'inspirer du modèle américain. De manière générale, mes travaux dans les 34 pays de l'OCDE montrent qu'il est préférable de pouvoir justifier l'utilisation de telles données et de le montrer clairement. Tout le monde serait plus enclin à les partager si vous démontrez que celles-ci rendront tout le monde plus stratégique...

## Assurance et prévention des CatNat à l'aune du développement durable

### Rio + 20

La parution de cette Lettre est concomitante à la Conférence Rio + 20 : «Mettre au monde une économie verte équitable et une gouvernance démocratique de la planète dans un cadre de développement durable». L'événement est d'importance dans l'actualité planétaire, notamment pour les perspectives qu'il offre de relance des trois Conventions signées suite au Sommet de Rio, dont la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CNUCCC, 1992) et son Protocole de Kyoto (1997), mais aussi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (New York, 2000) et pour les préoccupations des Petits Etats insulaires en développement, par exemple.

La réduction des risques de catastrophes (RRC) a longtemps été un domaine autonome, avec sa convention spécifique : le cadre d'action de Hyogo (CAH, cf. encadré). Elle a fait son entrée progressivement dans les textes de portée transversale rappelés ci-dessus, comme dans ceux portant sur des thématiques plus spécifiques (protection du patrimoine naturel et culturel, des cours d'eau transfrontaliers, de l'arc alpin, etc.).

Le cadre d'action de Hyogo pour la réduction des risques de catastrophes (CAH / RCC) est porté par la stratégie internationale pour la réduction des catastrophes (cf. p. 3 et [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)).

Dans sa priorité n° 4 : « réduire les facteurs de risque sous-jacents », il recommande de s'appuyer notamment sur des pratiques de développement économique et social, parmi lesquelles la promotion de la mise en place de mécanismes de partage des risques financiers, notamment de régimes d'assurance et de réassurance contre les catastrophes.

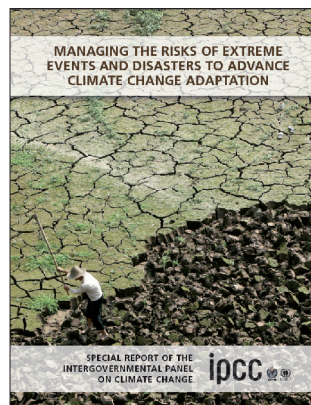
Le projet de texte<sup>1</sup> de consensus de Rio + 20 réaffirme de l'engagement des Etats dans le CAH et lance un appel généralisé, non seulement aux Etats, aux Nations unies, aux institutions financières internationales, aux organisations internationales et régionales mais aussi à la société civile afin d'accélérer sa mise en œuvre, pour améliorer la résilience des villes et des communautés aux désastres. Les synergies très fortes entre la RRC, la reconstruction en urgence et les plans de développement à long terme nécessitent des stratégies plus coordonnées et globales. Il convient d'intégrer les mesures RRC et ACC (cf. ci-après) dans les décisions d'investissements privés et publics et dans les plans d'actions d'urgence et humanitaires,

<sup>1</sup> Source : Note de Décryptage des enjeux de la Conférence Rio+20, Organisation internationale de la Francophonie, téléchargeable sur [www.iepf.org](http://www.iepf.org) et [www.association4d.org](http://www.association4d.org)

afin de parvenir à une meilleure transition entre l'aide, l'urgence et le développement. Dans ce contexte, l'article ci-contre décrit le rôle joué par la Banque mondiale en matière de conception et de développement de systèmes d'assurance des risques naturels.

### Rapport «SREX»

La décision de consacrer une édition spéciale de la Lettre MRN a notamment été prise avec la parution au printemps dernier, du « rapport SREX ». En effet, celui-ci a fait l'objet d'une très grande attention dans tout son processus d'élaboration, dans la mesure où il consacre la convergence nécessaire et toute la priorité à donner aux efforts en matière d'ACC et de RRC. Deux jeunes économistes ont été invités à commenter les « apports du SREX » en matière de politique de transfert de risque et de recours à l'assurance : Stéphane Hallegatte, qui a été l'un des deux experts français dans l'équipe de rédaction, et Swenja Surminski, de la London School of Economics, experte en assurance et prévention des risques naturels (p. 8 et 9).



IPCC, 2012: *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, a Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 582 pp.

L'assurance, instrument d'incitation à l'ACC : (Commission européenne, DG CLIMA, mai 2012)

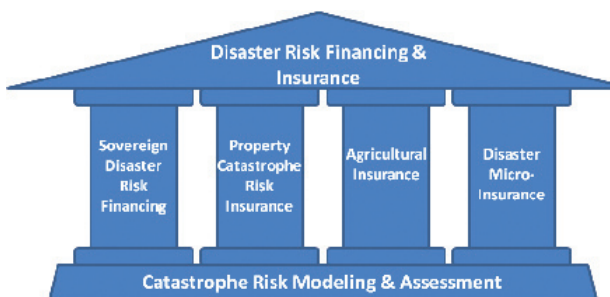
1. Zonage d'aléa et standards de résilience, pris en compte dans la relation d'assurance, peuvent protéger l'habitat existant en zones à haut risque. Il s'agit d'éviter que l'assurance ne devienne inaccessible, inabordable ou plus limitée.
2. Les nouveaux projets de construction doivent être résistants aux évolutions climatiques. Il est préférable de renoncer à ceux à très haut risque.
3. L'expertise de l'assurance doit faire une entrée effective dans les processus de planification stratégique de la gestion des territoires et de la prévention des risques.
4. Il faut informer les clients sur les risques liés au changement climatique et les mesures de prévention, avec des incitations à agir en prévention.

## La Banque Mondiale, catalyseur de systèmes d'assurance des risques naturels



**Francis GHESQUIERE**  
Chef du Secrétariat GFDRR et  
Chef de l'Unité Gestion des Risques  
et Désastres à la Banque Mondiale

Le programme de financement et d'assurance des risques de catastrophes (DRFI) de la Banque Mondiale (WB), un partenariat entre la Facilité Globale pour la Réduction des Catastrophes et la Reconstruction (GFDRR, [www.gfdr.org/drfi](http://www.gfdr.org/drfi)) et la Vice-Présidence Développement du Secteur Privé et Financier ([www.worldbank.org/drfi](http://www.worldbank.org/drfi)), travaille avec les pays en développement pour améliorer leur capacité de réponse financière après les catastrophes et pour réduire les conséquences économiques et fiscales des catastrophes naturelles en développant une stratégie de financement et d'assurance intégrée à leurs agendas d'amélioration de la prévention des catastrophes et d'adaptation au changement climatique. Le programme DRFI repose sur une approche à quatre piliers, qui inclut le financement du risque souverain (SDRF), l'assurance dommages du risque de catastrophe (PCRI), l'assurance agricole (AI) et la micro-assurance face aux catastrophes (DMI). Ces quatre piliers reposent sur un socle très important d'études de modélisation et d'évaluation des risques de catastrophe (cf. figure, source : Banque Mondiale 2010).



Au titre du pilier SDRF, il s'agit d'augmenter la capacité de réponse financière post-catastrophe des gouvernements, tout en protégeant leurs ressources fiscales. Selon une approche de transfert de risque structurée, les tranches inférieures sont traitées en rétention, un crédit contingent couvre la tranche médiane, tandis que les tranches supérieures sont transférées au secteur privé. Relève notamment de cette approche l'assistance apportée par WB à la Communauté Caribéenne pour établir à partir de 2007 la Facilité Caribéenne d'Assurance du Risque Catastrophique (CCRIF). Il s'agit du premier pool multi-pays jamais réalisé : il fournit aux 16 Etats du secteur une couverture d'assurance à la suite d'ouragans ou de séismes.

Le pilier PCRI vise à développer des marchés compétitifs d'assurance catastrophe pour améliorer la pénétration de cette couverture sur les segments

des particuliers et PME. Parmi les exemples de réalisations, qui impliquent en général des partenariats public privé (PPPs), on citera :

- le Pool d'Assurance Catastrophe Turc (TCIP), premier pool national créé en pays en développement, qui a permis d'accroître la pénétration de l'assurance séismes des habitations d'environ 3% à plus de 40% en zones à risques élevés et à 23% en moyenne nationale,
- une initiative régionale pour développer de la capacité d'assurance privée des catastrophes en Europe du Sud-Est et dans le Caucase, sous la forme d'une compagnie de réassurance dont les actionnaires sont les Etats des marchés nationaux bénéficiaires : Europa Reinsurance Facility Ltd, <http://europea-re.com>).

Le pilier AI implique le développement de programmes d'assurance pour les fermiers, les éleveurs et les dispositifs de financement de l'agriculture, pour augmenter leur résilience financière du secteur agricole aux événements naturels. DRFI assiste les pays en développement dans la conception et le développement de produits et la formation de pools. Parmi les projets actuels :

- En Mongolie, un projet d'assurance indicielle du bétail (IBLIP) en PPP offre une garantie abordable contre la mortalité du bétail en cas d'extrêmes climatiques. Lancé dans 3 provinces en 2005, il va s'étendre à 21 provinces en 2012.
- En Inde, il s'agit d'assister la réforme du système national d'assurance agricole, le plus grand programme d'assurance agricole au monde, couvrant plus de 25 millions de fermiers par an, et dans le développement d'un schéma d'assurance climatique des récoltes.

Le pilier DMI, en cours de développement, permettra d'améliorer l'accès à des produits d'assurance catastrophe pour des populations à faible revenu.



Etablie en septembre 2006, la Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement ([www.gfdr.org](http://www.gfdr.org)) est aujourd'hui un partenariat de 41 pays et 8 organisations internationales (dont l'Union européenne et la France), qui se sont engagés à venir en aide aux pays en développement, pour réduire leur vulnérabilité face aux catastrophes naturelles et pour les aider à s'adapter au changement climatique. 330 millions de dollars ont été collectés, dont plus de la moitié sont déjà engagés sur des pays prioritaires. Le directeur de la MRN est invité en tant qu'expert à l'une de ses instances de gouvernance, le Results Management Council.



## Les apports du « SREX » à l'assurance (1/2)



**Stéphane HALLEGATTE**  
Economiste spécialiste du  
changement climatique  
Banque Mondiale, Météo-France

Le rapport « SREX » souligne le fait que le signal « changement climatique », que l'on commence à deviner sur les variables physiques, n'engendre pas pour l'instant de conséquences socio-économiques visibles avec les données dont nous disposons. A contrario, il démontre de façon claire que l'augmentation actuelle des pertes causées par les catastrophes climatiques est due pour une large part aux facteurs socio-économiques. Si le changement climatique n'a aujourd'hui pas d'impact visible sur les pertes économiques, rien ne garantit que cela reste vrai à l'avenir. En fonction de l'endroit et du type de catastrophes, il est admis que l'augmentation des pertes que l'on attend dans le futur viendrait, en l'absence de politiques spécifiques, à 2/3 des évolutions socio-économiques et à 1/3 du changement climatique. Des actions peuvent être menées dans ces deux dimensions : des politiques qui sont peu coûteuses et efficaces, à la fois pour limiter le changement climatique, et pour éviter que les évolutions socio-économiques ne conduisent à plus de catastrophes.

Outre la complémentarité indiscutable entre outils assurantiels et politiques publiques de prévention, il approfondit pour les décideurs les possibilités d'actions publiques d'adaptation pouvant être déployées, en trois chapitres spécifiques, selon les échelles locale, nationale et internationale. Les aspects les plus pertinents en rapport avec le transfert de risque et l'assurance de ces développements sont, selon moi, les suivants :

A l'échelle nationale, il faut promouvoir le partage des risques basé sur le principe de solidarité. Le système français actuel reposant sur un partenariat public-privé pour les catastrophes naturelles est soutenable à long terme, si les politiques publiques de réduction des risques sont rendues efficaces, notamment grâce à un meilleur fonctionnement des plans de prévention des risques inondation. De mon point de vue, nous avons en France une expérience originale et qui est considérée globalement comme un succès. A une époque où beaucoup de pays ne sont pas satisfaits de leurs systèmes, que ce soit des pays européens, les Etats-Unis ou bien des pays qui commencent à développer leur marché d'assurance (en Chine, en Inde, ...), la France pourrait davantage partager son expérience. On retrouve d'ailleurs dans le système turc, mis en place après le tremblement de terre de 1999, une inspiration française. Il est probable que les montants de pertes assurées croissent significativement à l'avenir. Au-delà du

cas français, se pose la question du capital qui alimentera la réassurance privée. Dans les systèmes « à la française », la tranche de risques la plus élevée est prise en charge par l'Etat, ce qui réduit le besoin en capital.

A l'échelle internationale, à partir du moment où les Etats prennent en charge la tranche de risque la plus élevée, se pose alors la question d'une éventuelle répartition du risque entre ces derniers. Plus l'échelle géographique de mutualisation est grande, plus le système devient efficace. L'idéal serait de pouvoir instaurer au niveau européen un système catnat dans l'esprit du modèle français.

L'Union Européenne dispose pour l'heure d'un Fonds de solidarité (FSUE) qui intervient dans des conditions limitées. Cependant, ce système est plutôt destiné aux groupes de pays qui sont relativement robustes en termes de finances publiques. Certains outils comparables se développent ailleurs, par exemple dans les Caraïbes à travers un système qui s'adresse à des pays beaucoup plus fragiles et qui n'ont guère accès au marché des capitaux internationaux. Ce genre d'outils est envisagé dans beaucoup de régions du monde (Pacifique sud, Océan Indien...). Pour les pays qui sont trop petits pour faire de la diversification des risques sur leur territoire, cela constitue une piste d'avenir que je trouve très positive. Le fait que différents pays / régions soient solidaires face à des catastrophes permet de créer de la solidarité régionale, de la pacification et de la collaboration d'autant plus importante que les catastrophes deviennent de plus en plus coûteuses, le record étant le tsunami japonais.

A l'échelle locale, le rapport met en avant les expériences à toute petite échelle de micro-assurance. Ces expériences se révèlent positives et certains cas sont extrêmement intéressants. Comment fait-on pour passer de la petite échelle sur une région, quelques villages etc., à quelque chose de grande ampleur et qui fasse une vraie différence à l'échelle macro-économique ? Cette question est ouverte et sans réponse à ce jour. C'est un marché où il reste encore beaucoup à inventer. L'innovation peut venir des grandes ONG, des grandes institutions internationales, du public, des assureurs et réassureurs privés...

Pour conclure, je voudrais aussi insister sur la question de l'accès aux données. Il y a beaucoup de pays où l'accès aux données est compliqué, la France en fait d'ailleurs partie. Si les acteurs n'ont pas accès aux données et aux informations, cela signifie que l'on gère moins bien les risques. Il est primordial de s'assurer que la donnée soit disponible facilement et à des coûts tolérables.



## Les apports du « SREX » à l'assurance (2/2)



**Swenja SURMINSKI**  
Economiste,  
Centre for Climate Change Economics  
and Policy, The London School of  
Economics and Political Science (UK)

Le rapport «SREX» est très utile, car il se focalise sur ce que nous savons en termes de réduction des risques de catastrophes et de science du climat. C'est aussi une avancée importante, en ce qu'il rassemble différentes communautés. Les assureurs ont beaucoup parlé de réunir la communauté des acteurs de la réduction des risques en apportant leur expertise à l'analyse actuelle des risques climatiques.

Le rapport fournit-il de nouvelles preuves ? Le rapport donne un résumé des dernières découvertes scientifiques et reste très prudent en décrivant les incertitudes, ce qui est important. Son autre message est que les gens doivent accepter l'incertitude, mais l'accepter d'une manière positive, c'est-à-dire considérer comme acquis que nous ne saurons jamais avec certitude ce qui va arriver. Le rapport le souligne et essaie de l'expliquer aux décideurs (responsables politiques, mais aussi de l'industrie). C'est une autre contribution très importante de ce rapport.

Pour l'industrie de l'assurance, je pense qu'il est particulièrement intéressant de comprendre la dynamique entre les facteurs économiques et sociaux d'un côté, et les facteurs climatiques de l'autre. Nous voyons l'augmentation des pertes dues aux événements extrêmes. Mais nous savons aussi que cette tendance est dans une large mesure attribuable à la croissance économique et à l'augmentation de la population et de la vulnérabilité.

Nous avons besoin de comprendre les aspects climatiques, mais en même temps nous avons aussi vraiment besoin de comprendre ce qui se passe du point de vue du développement économique et social. Nous aurions un gros problème, même sans changement climatique. C'est un message central et le rapport montre pourquoi une perspective plus large sur la réduction des risques est si importante. Et c'est là que les assureurs pourraient jouer un rôle accru et apporter leur expertise. Il y a toujours un décalage concernant les attentes envers le rôle que l'industrie devrait jouer. Il y a des questions sur le financement de la réduction des risques : est-ce le rôle du secteur privé et de l'assurance ou du secteur public à travers les contribuables ? Le sujet est en débat dans certains pays. Si vous regardez au Royaume-Uni par exemple : combien d'argent doit être dépensé pour se protéger contre les inondations ? Les budgets étant très serrés, se pose la question de savoir si ces investissements doivent

être financés avec le soutien de l'industrie de l'assurance ou non. Le public doit comprendre les arguments de chacun, les mécanismes, le rôle que les assureurs ont à jouer, en particulier le secteur privé, et comprendre les questions de viabilité économique d'une part. De son côté, l'industrie doit accepter d'aborder les aspects d'équité car avec le changement climatique ces débats sont inéluctables. C'est quelque chose que nous observons dans les pays développés et l'Europe est un bon exemple de cette discussion.

En ce qui concerne les pays en voie de développement, bien que la plupart d'entre eux connaissent une phase de croissance économique, ils doivent également faire face à un accroissement de la vulnérabilité et de leur exposition. Cependant, ils font preuve d'une certaine capacité à faire face aux événements extrêmes et à devenir résilients. Y-a-t-il un rôle potentiel à jouer pour le secteur privé ? Les gens commencent à se tourner vers l'industrie de l'assurance. Tout comme en Europe, il est important de commencer par dire quels sont les rôles clés de l'engagement, si vous dites secteur privé : qui sont les pilotes, quel pourrait être leur rôle accru, pourrait-il réellement y avoir une sorte de partenariat public-privé ? C'est généralement l'approche adoptée. Si ces pays ne peuvent pas s'en sortir tous seuls, ils doivent faire d'une manière ou d'une autre un partenariat. Dans de nombreux pays en voie de développement cela commence à émerger. Je pense qu'il serait intéressant également de tirer les leçons de ce qui a fonctionné et de ce qui ne fonctionne pas dans les pays développés. La discussion en Europe est enrichissante pour quiconque veut mettre en place un système d'assurance dans un marché émergent.

Beaucoup de gens parlent de la réduction des risques, mais je ne pense pas que celle-ci reçoive l'attention qu'elle mérite, notamment du point de vue économique et politique. Il y a encore des obstacles énormes. C'est un domaine qui a réellement besoin d'attirer davantage l'attention et, dans une certaine mesure, il peut profiter de la discussion sur le climat. Le lien avec l'adaptation au changement climatique peut lui donner de l'importance. Il est important de ne pas oublier qu'il y a une expertise et des connaissances, nous devons rester pragmatiques et apprendre de ces exemples pratiques.

Est-ce que l'assurance joue déjà un rôle important dans tout cela ? Il est difficile de mesurer le rôle de l'assurance, il y a des études de cas, quelques exemples où les assureurs ont été fortement impliqués dans la mise en place de normes de sécurité et de réduction des risques, mais mesurer l'efficacité de cette implication reste assez difficile.

## Vers un cadre européen de l'assurance et la prévention des risques naturels ?

L'ampleur répétée des dommages qui ont affecté même le continent européen justifie que le volet assurances soit mis à l'agenda explicite de plusieurs politiques européennes :

- La politique régionale, avec la création après les inondations de l'été 2002 en Europe Centrale, du Fonds de solidarité de l'Union européenne,
- La politique d'aide au développement qui a repris à son compte dans une communication de février 2009 les éléments relatifs à l'assurance et au partenariat public-privé dans le partage de risques, introduits comme facteurs de réduction des risques sous-jacents, dans le cadre d'action de Hyogo, pour la résilience des sociétés...
- La stratégie européenne d'adaptation au changement climatique, qui dès le Livre Blanc de 2007, recommande l'assurance comme instrument de financement de l'adaptation à l'évolution des extrêmes climatiques et qui développe un projet d'outil de partage de données,
- La politique du marché intérieur et des services financiers enfin, avec :

- o La directive Solvency II bien sûr, et la prise en compte explicite du risque catastrophique dans les calculs d'exigences de capital minimal (cf. analyses de F. Pretenthaler, p. 11),

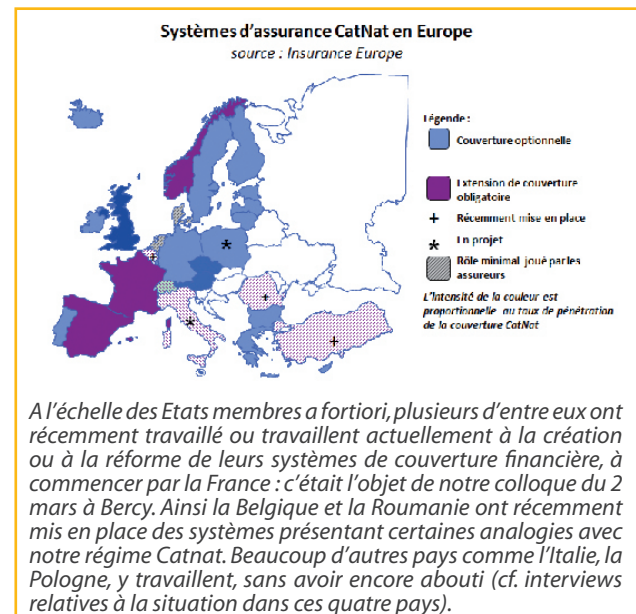
- o L'impulsion spécifique que le Commissaire Barnier a voulu donner au sujet en annonçant devant le Parlement européen, en mars 2010, que la Commission procéderait à un examen approfondi des régimes d'assurance contre les catastrophes naturelles, en réponse à une question parlementaire faisant état de « l'incapacité du marché à fournir une couverture adéquate contre les inondations dans certains Etats membres ». En d'autres termes les préconisations de résilience économique et sociale du Cadre d'Action de Hyogo trouvent sens au sein même de l'UE, où nombre de pays membres ont une situation améliorée au regard de l'enjeu majeur de sécurité économique des citoyens et des activités... Pour l'heure, le processus a comporté :

- une conférence à Bruxelles en octobre 2011 conclue par un discours du Commissaire Barnier intitulé : «Assureurs, régions, Etats, Europe : nous devons agir ensemble face aux catastrophes naturelles» (cf. p. 2).
- un projet de rapport d'état des lieux que la DG Market a commandé au Centre Commun de Recherches d'Ispra et qui a récemment fait l'objet d'une consultation.

Sans référence explicite à l'assurance, contribuent également les actions européennes en matière :

- de prévention des inondations, avec la directive 2007/60 bien connue des assureurs, pour son approche « enjeux », tous aléas inondation et résolument « gestion des risques »,

- de protection des infrastructures critiques européennes, avec une directive du 8 décembre 2008 sur l'identification et la désignation des infrastructures critiques européennes et sur l'évaluation du besoin d'amélioration de leur protection,
- de société de l'information, avec la directive INSPIRE également adoptée en 2007 qui fait obligation aux Etats membres de mettre notamment à la disposition des acteurs les données numériques de zonage d'aléas naturels qu'ils produisent,
- d'aide humanitaire et de protection civile (DG ECHO), avec le Mécanisme de Protection Civile, introduit dès 2001, et une stratégie intra-communautaire de prévention, préparation et réponse,
- de recherche et développement, au titre du thème environnement et risques naturels des PCRD (cf. article d'Andrea Tilche p. 14 et présentations de projets p. 12 et 13).



Pour l'heure, la situation des ménages européens en matière de protection financière contre les dommages causés par les CatNat reste très contrastée entre Etats membres, alors même que l'Union s'est donné l'objectif d'atteindre un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, mais aussi « de sécurité économique » des citoyens. Dans un scénario d'inondation transfrontière par exemple, on observe entre pays membres, que des particuliers à niveaux de dommages potentiels équivalents, ne peuvent organiser le financement de leur résilience dans des conditions comparables.

Sans avoir de compétence explicite dans ce domaine, y a-t-il matière à ce que la Commission impulse des initiatives de coopération et de partage d'expériences entre Etats membres, voire propose de fixer à terme des objectifs minimaux de protection ?

## Solvency II à l'épreuve de la réalité du risque tempête en Autriche



**Franz PRETTENTHALER**

Économiste, responsable du Regional Science, Resource and Risk Economics research group du Joanneum Research Institute (Autriche)

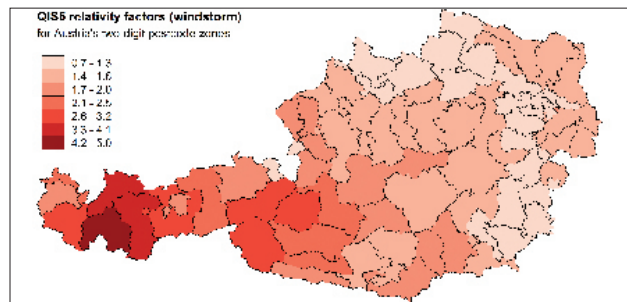
Le changement climatique est à l'origine d'incertitude au sein de l'industrie de l'assurance en soulevant la question de savoir si ou dans quelle mesure le risque de catastrophes naturelles va augmenter à l'avenir. En ce qui concerne les tempêtes, les résultats de sinistralité autrichiens montrent en effet une augmentation des dommages au fil du temps. Cependant, cette hausse peut être totalement attribuable à une augmentation de la valeur des biens assurés, tandis que le niveau de l'aléa tempête - du moins en Autriche - est resté stable tout au long de ces 40 dernières années.

Une évolution de dispositions légales et réglementaires serait donc de nature à présenter un risque de difficultés économiques pour les compagnies d'assurance. En effet, la Directive 2009/138/EC1 du Parlement européen et du Conseil du 25 Novembre 2009 (Solvabilité II) est à la base d'un vaste projet de réglementation pour la surveillance des entreprises d'assurance et de réassurance, qui remodèle en profondeur l'analyse et la gestion des risques dans toute l'Europe.

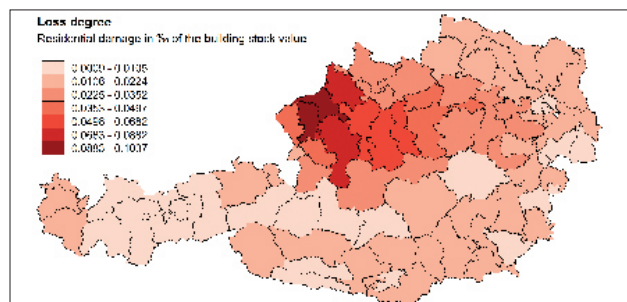
La directive énonce clairement comment une entreprise d'assurance doit calculer ses besoins en capital pour satisfaire aux exigences de solvabilité contre les divers risques auxquels elle est exposée, dont les risques catastrophiques en assurance non-vie.

Dans le pilier 1 de Solvabilité II, la compagnie a le choix d'adopter une formule standard ou de développer, certifier, mettre en œuvre et maintenir de façon permanente un modèle interne. Pour les petites et moyennes compagnies d'assurance, les coûts fixes élevés de mise en place d'un modèle interne complet couvrant tous les risques entraîneraient certainement un désavantage concurrentiel, c'est pourquoi l'adoption de la formule standard semble être une option intéressante. Ainsi toutes les spécifications techniques pour la mise en œuvre de la formule standard sont suivies avec un vif intérêt dans l'industrie. Toutefois, lorsque les « facteurs de relativité » applicables pour les zones « CRESTA » dans le cas des tempêtes ont été publiés au cours de la 5ème étude d'impact quantitatif sur Solvabilité II (graphe 1), ils furent pour le moins surprenants, parce qu'ils semblaient en contradiction avec l'expérience des dommages des dernières décennies qui, selon les données de pertes fournies par l'Association autrichienne des assureurs (VVO), semblaient se concentrer sur la Haute-Autriche, du moins pour les bâtiments résidentiels (graphe 2).

Étant donné que les hypothèses de modélisation sous-jacentes de QIS5 n'ont pas été publiées, nous ne pouvons seulement estimer que le taux de charge important pour la partie occidentale de l'Autriche (en particulier le Tyrol) illustré sur le graphe 1, pourrait provenir d'un choix imprécis des stations



Graphe 1 : Facteurs de relativité QIS5 (tempête) par zones CRESTA en Autriche. Source: Prettenthaler et.al 2012



Graphe 2 : Degré d'endommagement pour une tempête moyenne de la période 1998 à 2009 (36 événements considérés). Source: Prettenthaler et.al 2012

météorologiques et d'une interprétation trop simpliste de la vitesse du vent, qui est certainement plus élevée sur les montagnes les plus hautes (et peu peuplées), mais qui ne correspond pas nécessairement avec l'expérience réelle des dommages observés dans les vallées plutôt protégées, où la plupart de la population est située.

Toutefois, cette observation peut rester du domaine de la spéculation, tant que ni les modélisateurs participant au calage des paramètres de la formule standard, ni les développeurs de logiciels commerciaux, qui poursuivent les mêmes inclinations, ne révèlent les détails de leurs modélisations ou les données sinistres mobilisées. Cette confusion sur la distribution régionale du risque tempête, avec potentiellement de fortes retombées économiques pour les compagnies d'assurance individuelles autrichiennes, frappe l'industrie dans une situation où règne déjà un certain malaise concernant le risque de tempête. Compte-tenu de la mauvaise correspondance entre les facteurs de relativité QIS5 et les données de pertes réelles concernant les tempêtes en Autriche, la question se pose de savoir si un décalage similaire se retrouve dans d'autres pays également.

En tant que chercheur, je voudrais inviter d'autres groupes de recherche, mais aussi les représentants de l'industrie de l'assurance et les autorités prudentielle, à entrer dans un processus de discussion transparente sur la répartition régionale de ces risques, dans laquelle nous devrions suivre une politique de données « open source », de manière à viser la transparence des approches de modélisation, afin de mieux servir la sécurité financière des citoyens européens confrontés à des catastrophes naturelles.

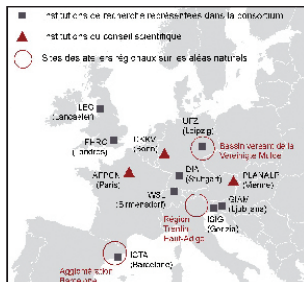


## Le renforcement des capacités sociales face aux risques naturels : un exemple de projet de recherche européen, par Annett STEINFÜHRER et Christian KUHLCHE, coordinateurs



En matière de prévention des catastrophes et de gestion des risques naturels, l'Europe est généralement considérée comme moteur de renforcement des capacités, plutôt qu'un lieu où les capacités sociales doivent être développées. Mais étant donné que les dommages économiques causés par les catastrophes naturelles ne diminuent pas, les nouvelles stratégies de prévention doivent mieux aborder et comprendre le large éventail d'acteurs impliqués dans la gestion des risques à différentes échelles géographiques : des personnes exposées au risque aux organisations et autorités en charge de la question. Comprendre leurs perceptions, leurs comportements et leurs réponses respectives est un défi continu pour une gestion plus efficace des risques.

Entre 2009 et 2012, le projet CapHaz-Net, porté par un consortium de 8 instituts de recherche de 6 pays européens différents, et financé par le 7ème Programme-cadre de la Commission européenne, a dressé l'état de l'art de recherche en sciences sociales sur les risques naturels, en mettant l'accent sur les thèmes du renforcement des capacités sociales, de la gouvernance des risques, de la perception des risques, de la vulnérabilité sociale, de la communication et l'éducation aux risques (6 rapports de synthèse). Le projet a donné lieu à 8 ateliers, entre autres un à Paris, avec environ 170 participants externes, tant chercheurs que praticiens de divers horizons. Trois ateliers se sont explicitement focalisés sur les pratiques et arrangements institutionnels et les pratiques de gestion des risques dans 3 différentes régions européennes respectivement exposées à la sécheresse, les feux et la chaleur, aux risques de montagne et aux inondations par débordement de plaine (3 rapports). Un « inventaire des connaissances » et 3 synthèses (Policy briefs) viennent compléter le matériel produit ([www.caphaz-net.org](http://www.caphaz-net.org)).



Le projet a reçu une aide précieuse des membres de son conseil consultatif, représentant des plateformes nationales (voir carte ci-contre)

Le représentant français, Roland Nussbaum (MRN, pour l'AFPCN), a également apporté son expertise sur les questions d'assurance et a établi des liens avec la préparation et les comportements liés aux risques.

Le renforcement des capacités sociales est considéré comme un processus d'apprentissage de long terme, itératif et mutuel, qui est basé sur la coopération et l'interaction entre divers acteurs individuels et professionnels. La participation et l'implication sont centrales pour tout effort visant à développer et améliorer les capacités sociales, pour se préparer, faire face et se relever des impacts négatifs des catastrophes naturelles. Tout processus tel que celui-ci a besoin à son début d'une évaluation transparente des capacités sociales existantes ainsi que d'une définition claire des résultats souhaités. Dans son rapport final, (disponible sur le site du projet courant été 2012) CapHaz-Net propose des outils d'évaluation pour les communautés locales et les organisations œuvrant dans le domaine de la gestion des risques naturels. Des exemples de bonnes pratiques de différents pays européens sont fournis. Des recommandations sur la façon d'améliorer le renforcement des capacités sociales ainsi que des questions de recherche ouvertes sont formulées.

### Quelques constats du projet (source : Policy Brief N° II)

- Gagner en compréhension des ressources et savoir-faire dont les membres de la société doivent disposer, comment ils sont en mesure de les employer et comment ils perçoivent leur propre vulnérabilité, peut les aider à façonner des efforts effectifs de construction de leur capacité sociale.
- Les acteurs considérés comme « fragiles » devraient être directement impliqués dans la définition et le traitement de leurs propres vulnérabilités et, par là-même, développeraient leurs propres capacités.
- L'expérience personnelle et la confiance sont des facteurs significatifs de perception du risque naturel.
- Comprendre comment les individus perçoivent le risque peut aider à améliorer la communication et l'éducation sur le risque.
- En comparaison avec d'autres champs de la communication liée au risque, celle dans le contexte des événements naturels et en particulier son rapport avec les comportements sociaux, n'a pas encore fait l'objet de recherches suffisantes. Le même constat vaut pour l'éducation au risque.

## Deux autres exemples de projets de recherche européens où l'assurance est un utilisateur potentiel des résultats



Le projet SMARTeST vise à étudier, développer, appliquer et diffuser une gamme de méthodologies qui aideront à évoluer vers des villes plus résilientes face aux les inondations. Il y parviendra en identifiant les obstacles et les défis dans la conception et l'intégration de systèmes de défense contre les inondations plus holistiques, mais aussi en isolant et en soulignant les possibilités de leur promotion. En particulier, il s'agit d'améliorer l'accès au marché des technologies résilientes aux inondations particulièrement innovatives ou des solutions intelligentes de résilience aux inondations. Ces solutions reposent moins sur l'intervention humaine pour leur déploiement et nécessitent souvent moins d'entretien et de surveillance, ce qui pourrait améliorer leur efficacité globale.



Questions à...

**Jean-Luc SALAGNAC**

Coordinateur scientifique du projet  
Ingénieur au CSTB

**1) Dans le cadre d'un projet pluridisciplinaire comme SMARTeST ([www.floodresilience.eu](http://www.floodresilience.eu)), comment traiter la question de l'incidence des systèmes d'assurance en Europe en tant que frein ou moteur à l'émergence de technologies visant à une meilleure gestion des inondations?**

La première étape est la mise à niveau des participants au projet relativement au rôle des assureurs vis-à-vis de ce risque. Il faut en effet corriger des représentations erronées et bien faire comprendre la portée et les limites des systèmes d'assurance dans les pays participants. Ceux qui connaissent bien leur système national peuvent avoir tendance à penser que ce système est universel. Ceux qui les connaissent moins bien ont parfois tendance à pointer, voire à déplorer, la faible implication des assureurs.

**2) Dans ce contexte, quelles actions concrètes doivent être menées pour améliorer la compréhension mutuelle entre chercheurs et assureurs ?**

Il ne faut pas hésiter à revenir aux fondamentaux de l'assurance, à la notion de transfert de risque. Un effort pédagogique permanent est à mener en s'appuyant sur des sources fiables, en anglais pour en faciliter la diffusion. Idéalement, un lieu d'accès aisé serait très utile, où les systèmes d'assurance prévalant dans différents pays seraient exposés,

y compris les éléments de contexte (historiques, culturels, économiques, ...).



Annnonce de la conférence de clôture (cf. site du projet)

**CONHAZ**

Costs of Natural Hazards

<http://conhaz.org/>

Les évaluations des coûts des dommages, de la prévention, et des réponses aux aléas naturels fournissent des informations cruciales pour l'aide à la décision et l'élaboration des politiques dans les domaines de la gestion des risques naturels et planification de l'adaptation au changement climatique. La grande diversité des approches méthodologiques suivies et de la terminologie utilisée dans les évaluations du coût des différents risques naturels et des secteurs affectés, il est difficile d'établir des coûts robustes et fiables, et de comparer les coûts pour les différents aléas et secteurs touchés.

Le projet CONHAZ, coordonné par le Pr. Reimund Schwarze, a porté sur l'étude approfondie des méthodes d'évaluation des coûts (directs, pertes d'exploitation, indirects, intangibles, de mitigation) requises pour la planification, la budgétisation et la priorisation des actions pour les différents risques naturels (sécheresse, inondations, risques côtiers et de montagne).

## Contribution de la recherche de l'UE à la compréhension des risques naturels



**Andrea TILCHE**  
Chef d'unité  
DG Recherche et Innovation  
Commission européenne

L'Union Européenne a soutenu la recherche multi-nationale et interdisciplinaire dans le domaine des risques naturels depuis la fin des années 1980, en traitant surtout des risques liés aux aléas climatiques et géologiques. Plusieurs programmes de recherche contribuent à renforcer la capacité des réseaux (par exemple le programme Infrastructures) et la nécessaire amélioration du socle de connaissances et les applications (programme Environnement, par exemple). Sur le plan pré-opérationnel, les activités du Joint Research Center (JRC) ou du programme GMES, en ayant recours à des résultats de la recherche plus appliquée, contribuent à l'évaluation de la crise et des situations d'urgence ainsi qu'à l'amélioration des questions de gestion et de sécurité.

Pour les 6ème et 7ème programmes-cadres (PCRD), la recherche sur les risques naturels, placée sous le thème Environnement, s'est axée sur une approche plus holistique dans laquelle l'évaluation « aléa-vulnérabilité-risque » est abordée de manière plus intégrée, dans le but d'atténuer les effets environnementaux, sociaux et économiques des catastrophes naturelles. Dans le 7ème PCRD, quatre priorités constituent la base de référence dans les appels à projets annuels :

- Evaluation des aléas, facteurs déclenchants et la prévision,
- Evaluation de la vulnérabilité et des impacts sociétaux,
- Evaluation et gestion des risques,
- Evaluation multi-risques et les stratégies d'atténuation,

Ce cadre solide et complet prend en compte les risques individuels / la recherche multi-risques et l'intégration de la chaîne de réduction des risques. Cette approche est nécessaire pour toute gestion des risques, ainsi que pour le développement de stratégies de prévention et d'atténuation.

Le monde est cependant également confronté à des événements catastrophiques rares mais pouvant avoir des répercussions dramatiques tels que l'éruption volcanique en Islande en 2010, qui a eu des conséquences économiques importantes sur le trafic aérien européen, ou plus récemment le tremblement de terre suivi par le tsunami au Japon en mars 2011. Les dommages dus à de tels événements peuvent aller au-delà de la capacité d'un seul Etat à faire face seul à de telles conséquences.

De nouveaux schémas de gouvernance en gestion des risques doivent donc être développés pour permettre plus de solidarité et l'émergence de nouvelles idées stimulantes qui poussent à l'augmentation des interactions publiques et privées, au partage des responsabilités et à la conception efficace de politiques, d'instruments économiques ou d'autres mesures. C'est, entre autres, l'objectif d'un récent appel à projet (FP7) en 2012, dont le but était d'améliorer la résilience de la société face aux catastrophes naturelles, par l'intermédiaire de nouveaux partenariats pour la gestion des risques, incluant la notion de transfert de risques. Deux projets ont été retenus et vont bientôt entamer leurs travaux. Les résultats de ces recherches, nous l'espérons, donneront accès à une meilleure vision sur des scénarios possibles ou à des moyens de mise en œuvre innovants, pour mieux répondre à ces questions en Europe et au-delà.

La recherche de la Commission européenne sur les risques naturels vise aussi à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union Européenne telles que la directive cadre sur l'eau, la directive inondations, la communication sur la rareté de l'eau et la sécheresse ou les communications plus récentes en matière de prévention ou d'adaptation. Les tendances de risques attribuées au changement climatique et ses impacts potentiels doivent ainsi faire l'objet d'une attention particulière.

Dans ce contexte, des projets comme IMPRINTS (Amélioration de la préparation et gestion des crues éclair dues au ruissellement ou aux embâcles) développent des méthodes et des outils destinés aux agences de secours et sociétés de services publics, qui sont chargées de la gestion des rivières et du drainage urbain en cas de crues éclair. Les impacts des changements futurs, y compris climatiques ou socio-économiques concernant l'utilisation des terres, sont analysés afin de fournir des lignes directrices pour les mesures d'atténuation et d'adaptation (voir la vidéo sur : <http://www.imprints-fp7.eu/en/publicacions>). Plusieurs autres projets du 7ème PCRD étudient différents événements hydrométéorologiques extrêmes, tels que les sécheresses ou les tempêtes côtières - ainsi que les dangers géologiques.

Enfin, l'agenda de recherche du 7ème PCRD demande de nouveaux efforts pour une meilleure diffusion des résultats de la recherche et pour plus d'éducation visant la sensibilisation aux risques et une résilience accrue. Dans ce contexte, un dialogue avec les principaux intervenants et les autorités aux niveaux pertinents est crucial pour permettre une véritable réduction des risques à long-terme.



# Le modèle français est-il exportable ?

## Une stratégie française à l'international en matière de réduction des risques de catastrophes naturelles

Adoptées par le COPRNM du 10 février 2011, ces orientations stratégiques résultent du rapport d'un groupe de travail « Prévention des risques naturels et actions internationales », pour lequel le directeur de la MRN a exercé la fonction de rapporteur. Elles sont résumées dans une brochure dont quelques extraits sont reproduits ci-dessous.



Elles partent notamment du constat que la gestion des risques naturels est devenue un lieu de forte compétition entre les Etats exportateurs de connaissances, savoir-faire, comme de technologies et de matériels, qui entendent participer à la sécurité mondiale (Japon, Allemagne...). C'est également une question vitale pour les pays émergents.

La France, dont l'action internationale est significative dans des domaines tels que l'eau ou le climat, entend renforcer le rôle de la RRC dans ses actions en faveur du développement durable.

Un premier objectif a été de fixer un cadre stratégique national qui permette de positionner notre pays dans la compétition internationale relative au « marché » de la prévention et de la réduction des risques et de la couverture assurantielle. Il doit assurer la cohérence et la complémentarité des engagements internationaux et communautaires de la France avec les politiques nationales, transversales ou sectorielles.

La stratégie s'appuie sur quatre principes directeurs:

- Tirer profit de l'expertise française en matière de RRC, en s'appuyant sur ses domaines d'excellence et ses partenariats, pour une offre française intégrée lisible, réactive et prospective,
- Exercer une politique de mobilisation de l'offre française auprès de l'Union européenne, notamment par :
  - o **Des propositions en matière d'équité d'accès dans les pays membres de l'UE, des acteurs économiques et des ménages et l'assurance**

**et aux moyens de prévention, à partir de l'expérience du régime « CatNat »,**

- o **L'extension des expériences de micro-assurance en direction de pays en voie de développement**, à l'instar de l'Allemagne ou de la Suisse, avec les offres développées par la Munich Climate Insurance Initiative (MCII) ou la Compagnie Suisse de Réassurance,
  - Structurer l'offre autour d'espaces géopolitiques prioritaires, en s'appuyant sur des organes de coopération régionale, lorsqu'ils existent, et en renforçant le suivi et le soutien des agences de l'ONU et de leurs entités régionales,
  - Optimiser les interventions dans les instances internationales pour les rendre plus lisibles, en organisant la gouvernance pour la mise en œuvre de la stratégie.

Quelques chantiers opérationnels ont d'ores et déjà été identifiés, parmi lesquels celui d'animer et d'évaluer dans la durée la coopération internationale en matière de RRC. Cette mission incombera à la plateforme nationale et son opérateur l'AFPCN, en relation avec le ministère des affaires étrangères et européennes et avec le support de l'ADETEF, agence de coopération technique internationale des ministères de l'Economie, du Budget et du Développement durable.



Cette dernière partie de la Lettre réunit donc des contributions visant à répondre à la question : « **Le régime CatNat peut-il servir de modèle pour d'autres pays ?** ». A la suite des analyses des collègues CCR, quatre responsables de marchés nationaux de pays membres de l'UE témoignent :

- deux où des régimes qui présentent certaines analogies ont récemment été implantés (Belgique et Roumanie)
- deux autres, où ils sont à l'état de projets assez avancés, dans le contexte de catastrophes récentes (Italie et Pologne).

# Le modèle français est-il exportable ?

## Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles : un modèle dans le monde ?



**Laurent MONTADOR**  
Directeur Fonds Publics,  
Catastrophes Naturelles & Etudes  
Techniques, CCR



**Patrick BIDAN**  
Directeur de la Souscription -  
Catastrophes Naturelles en France,  
CCR

Alors que la récurrence des événements atmosphériques et géologiques semble plus fréquente, et que la question de la couverture des dommages causés par ces événements dans un contexte de réchauffement climatique se pose un peu partout dans le monde, il paraît pertinent de s'interroger sur l'influence du système français à l'étranger et sur son éventuelle transposition dans d'autres pays.

Le dispositif instauré par la loi du 13 juillet 1982 n'est pas le plus ancien système d'indemnisation des risques de catastrophes naturelles. D'autres préexistaient, aussi bien en France qu'à l'étranger. On peut citer, par exemple, le Consorcio de Compensacion de Seguros en Espagne. Le Consorcio est un organisme public créé en 1941 pour l'indemnisation des victimes de la guerre civile espagnole. Son périmètre de couverture a été étendu, dès 1954, à celui des risques dits « extraordinaires » tels que les risques naturels et les risques de terrorisme. S'agissant des risques naturels, la philosophie de la couverture apportée par le Consorcio est assez proche de celle du système français puisqu'elle est fondée sur des principes de solidarité et de mutualisation des risques. Comme en France, les risques naturels doivent être obligatoirement garantis dès lors que le bien est couvert par une police « dommages ». En outre, le Consorcio, comme CCR, est un organisme public bénéficiant de la garantie de l'Etat. Autre exemple en Europe, la Suisse, où des établissements cantonaux d'assurance (ECA) fournissent une garantie pour les dégâts causés par des aléas naturels. Le plus ancien d'entre eux a été créé au 19<sup>ème</sup> siècle. Ces établissements, qui disposent d'un monopole mais dont un seul bénéficie d'une garantie d'Etat, peuvent se réassurer auprès de l'Union Intercantonale de Réassurance (UIR), une entreprise de droit public à but non lucratif.

Même s'il est probable que ces exemples européens ont été considérés lors de la mise en place du dispositif français, on ne peut affirmer qu'ils l'ont inspiré. A l'origine, l'idée n'était pas de créer un mécanisme assurantiel, mais un fonds public...

C'est à la suite des grandes inondations de l'hiver 1981 que la proposition de loi évolua vers un schéma innovant, faisant appel aux techniques d'assurance mais encadré par l'Etat. Ce fut l'un des premiers exemples de partenariat public-privé. Il faut souligner l'aspect précurseur et l'ingéniosité de cette initiative. Le fait d'asseoir la nouvelle

couverture légale sur les contrats, que la plupart des particuliers et des entreprises possédait, a donc permis de couvrir le plus grand nombre d'assurés moyennant un coût modéré, tout en évitant les problèmes d'anti-sélection. De plus, la solution trouvée avait l'avantage de pouvoir profiter de l'expérience et de la compétence technique des assureurs, habitués au règlement des sinistres, et de disposer de leur important réseau d'expertise. Les sinistrés ont donc pu bénéficier d'un service de proximité et d'une indemnisation plus complète et plus rapide qu'elle ne l'aurait été dans le cadre d'un fonds public.

Le régime Cat Nat français n'a pas véritablement d'équivalent dans le monde, même si, comme on l'a vu, d'autres dispositifs peuvent avoir une approche comparable (un mécanisme basé sur une large mutualisation). Conjugué avec les autres systèmes de couvertures des risques naturels (garantie contractuelle TGN, Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture, Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs), il confère au citoyen français une protection très complète face aux caprices de la nature. C'est la raison pour laquelle il est généralement regardé avec envie depuis l'étranger, notamment par les pays qui sont fortement exposés aux aléas naturels et ne disposent pas d'un tel outil d'indemnisation. Régulièrement, ces pays envoient des délégations en France afin d'étudier notre couverture, et de voir dans quelle mesure elle pourrait correspondre à leurs besoins, totalement ou partiellement. Chez CCR, nous avons ainsi accueilli beaucoup de ces délégations, venant d'Asie, du Maghreb, ou encore d'Europe de l'Est.

Cet intérêt pour notre système amène naturellement une question : le régime Cat Nat peut-il servir de modèle pour d'autres pays ?

Pour nuancer la réponse, rappelons que notre dispositif découle du principe d'égalité devant les catastrophes nationales et prévoit une garantie obligatoire et la forte implication des Pouvoirs Publics, ce qui ne correspond pas forcément à la culture d'autres pays. Enfin et surtout, la mise en place du régime Cat Nat en 1982 a été facilitée par deux paramètres importants :

- La France est exposée à l'ensemble des périls naturels, mais son climat tempéré modère cette exposition (sauf en Outre-mer).
- Le taux de pénétration de l'assurance « dommages aux biens » est très important en France.

Toutes ces considérations nous conduisent à penser que, si le régime Cat Nat français peut naturellement constituer un bon support de réflexion pour des pays cherchant à mettre en place une couverture « catastrophes naturelles », il ne constitue pas pour autant un modèle aisément transposable. Il appartient à chaque pays de déterminer, en fonction de son exposition aux risques, de la situation de son marché de l'assurance, de sa culture et de son histoire, le type de protection qui lui sera le mieux approprié.

## L'assurance des catastrophes naturelles en Belgique



**Wauthier ROBYNS**  
Membre du Comité de direction,  
Directeur Communication et information,  
Assuralia, Union professionnelle des  
entreprises d'assurances (Belgique)

Historiquement, l'assurance belge a progressivement appris à maîtriser le risque de tempête, qui jadis n'était assuré, en ce qui concerne les habitations, qu'à concurrence d'une fraction des valeurs assurées. Une tornade sur le village ardennais de Léglise (1982) a marqué une tendance à porter le taux à 100%. Depuis 1995, cette garantie figure obligatoirement dans tous les contrats « risques simples » (excluant les risques spéciaux, c'est-à-dire essentiellement les installations industrielles), à des conditions de marché.

A partir de 1976, l'Etat avait chargé le « Fonds des calamités » d'une intervention limitée en cas d'événements définis par leur caractère exceptionnel et l'importance globale des dommages: le gouvernement devait reconnaître ces cas, ce qui pesait sur les finances publiques et était source de frustration des victimes en raison de la nature administrative de la gestion.

Au lendemain des tempêtes de début 1990, le ministre de l'Economie invitait les assureurs à s'inspirer du régime français pour assurer inondations et tremblements de terre, qui jusqu'alors n'étaient que rarement couverts.

Il fallut seize ans pour concrétiser cette volonté, après des tergiversations politiques, la succession de nombreux ministres de l'Economie, une consultation de la Commission européenne et une loi avortée qui mettait toute la charge sur les seules zones inondables.

Le résultat se présente comme un modèle de partenariat entre public et privé. Près de six millions de risques sont assurés pour une prime moyenne de 27,3 euros en 2009. Autrement exprimé : 99% des « habitations » connaissent une prime « catnat » qui ne dépasse pas 20 euros pour 100.000 euros de valeur assurée. Pour ce segment de marché, les résultats ont évolué en dents de scie depuis la généralisation de la couverture pour s'afficher sous zéro en 2010 suite aux intempéries de l'automne de cette année.

De notre point de vue, le régime belge et le régime français présentent les similarités d'être instaurés par voie législative et d'imposer une solidarité par le biais d'une garantie obligatoire dans des assurances de biens, dont la souscription est largement répandue sans être légalement obligatoire, et de reposer sur un soutien de l'Etat en cas de sinistre majeur.

Ces formules se revendiquent toutes deux de l'intérêt général au sens du droit européen, et constituent donc une contrainte pour des assureurs opérant en libre prestation de services.

Le régime belge se distingue du régime français en ce qu'il ne porte que sur les risques simples en assurance incendie (les véhicules sont assurables contre les calamités naturelles à des conditions de marché), que la seule survenance d'un événement assuré donne lieu à l'intervention de l'assureur (il ne faut pas de reconnaissance de la calamité) et que l'intervention de la solidarité est focalisée sur les risques les plus difficiles à couvrir : dès lors, la majorité des biens visés trouvent couverture à des taux de prime qui reflètent le risque assuré plus une très petite surprime correspondant à la part de l'assureur dans le financement du déficit éventuel du bureau de tarification, qui assume les risques qui ne trouvent pas preneur à des conditions de marché, soit moins de 30.000 contrats, ou moins de 1% des risques assurés, selon le dernier rapport (2009) du Bureau de tarification. Le portefeuille de risques assurés par le Bureau de tarification affiche un rapport sinistre à primes favorable pour les exercices 2008 et 2009.

En premier lieu, les régions ont établi des zones officielles à risque élevé d'inondation. Les nouvelles (ou extensions de) constructions entreprises dans ces zones n'ont pas de garantie de trouver couverture : si un assureur les accepte, il ne pourra mettre cette souscription à charge de la collectivité de l'assurance et exigera dès lors des mesures de réduction du risque. Ainsi le notaire, lors de la vente d'un bien, en particulier d'un terrain à bâtir, et les autorités communales, lors de la demande d'un permis d'urbanisme, ont l'obligation d'informer l'acquéreur ou le candidat constructeur du fait que le bien est situé dans une telle zone.

Ensuite, les assureurs peuvent moduler la prime ainsi que la franchise (jusqu'à un peu plus de mille euros maximum) pour refléter le degré de risque conditionné lui-même par des mesures de prévention comme la présence de bassins d'orage, de façon à ce que les intérêts de l'assuré et de l'assureur soient liés, et exiger que les biens meubles présents dans les caves soient surélevés, histoire d'éviter qu'une montée de l'eau d'un ou deux centimètres à peine ne cause des dommages évitables.

Enfin, le régime belge laisse intacte l'éventuelle responsabilité des autorités en charge de l'aménagement du territoire, de l'entretien des voies d'eau, etc., ce qui maintient un niveau de vigilance correct de leur part.



# Le modèle français est-il exportable ?

## L'assurance des catastrophes naturelles en Roumanie



**Florentina ALMAJANU**  
Directrice générale  
Association nationale des  
assureurs roumains (UNRAR)

La Roumanie est située dans une zone fortement exposée aux catastrophes naturelles (notamment au risque sismique).

Le système de couverture spécifique a connu 3 phases :

- ✓ La première phase correspond à la période communiste, lorsque l'assurance de tous les bâtiments devint obligatoire. La police d'assurance était en fait une taxe payée à l'unique assureur étatique, ADAS; le montant de la police étant automatiquement collecté avec la taxe annuelle sur les bâtiments. La pénétration à cette époque était donc voisine de 100 %.
- ✓ La deuxième phase commença en 1991, après la disparition du régime communiste roumain et avec la transition vers une économie de marché. L'assurance obligatoire par la loi fut abolie et des compagnies d'assurance privées apparurent sur le marché, en plus de l'ADAS. Les propriétaires étaient libres de choisir l'assureur, les garanties et le niveau de couverture. Les effets ne furent pas ceux escomptés : 5 à 10% seulement des bâtiments restèrent assurés dans la décennie suivante.
- ✓ La troisième phase a commencé en 2008, lorsque le gouvernement a décidé de revenir à une assurance obligatoire pour les bâtiments. Une loi en ce sens fut donc adoptée. Elle exigeait également l'instauration d'un pool d'assurance contre les catastrophes naturelles (PAID) entre assureurs et réassureurs du marché. Bien que la loi qui institua le PAID date de 2008, pour des raisons d'organisation, la première police d'assurance fut proposée en juillet 2010.

Suivant les nouvelles dispositions légales :

- ◆ Les risques couverts par la police obligatoire appelée « PAD » sont les tremblements de terre, les inondations et les glissements de terrain,
- ◆ Le plafond de garantie est de 20 000 euros pour les habitations de type A (construction avec structure en béton armé, des murs extérieurs en métal ou en bois ou en pierre, briques cuites ou tout autre matériau résultant de traitement thermique et/ou chimique de la brique, ou d'un autre matériau), et de 10 000 euros pour les

habitations de type B (construction avec des murs extérieurs de brique crue ou tout autre matériel non soumis à un traitement thermique et/ou chimique),

- ◆ Le prix de l'assurance est de 20 euros par an pour la garantie à hauteur de 20.000 euros, ou de 10 euros par an pour la garantie à hauteur de 10.000 euros.

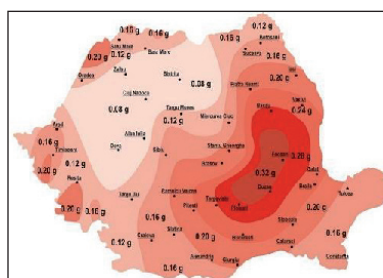
Pour les risques autres que ceux mentionnés précédemment ou au-delà du plafond légal de couverture, les propriétaires de bâtiments peuvent conclure une police supplémentaire facultative, auprès de n'importe quelle compagnie du marché. Ainsi la pénétration a atteint 26% fin 2010, soit 2,18 millions d'habitations assurées, sur un total d'environ 8,4 millions.

Début 2011, la loi a été de nouveau modifiée.

L'obligation demeure de souscrire une police d'assurance pour les trois risques de catastrophes, mais les clients ne sont plus tenus de passer par le pool. Les résultats prouvent que l'introduction de nouvelles dispositions fut positive pour le fonctionnement du système puisqu'à fin 2011, la pénétration atteint 57%.

Une analyse fine montre que la population a choisi dans une plus grande mesure de souscrire une assurance volontaire et, dans une moindre mesure, de compléter une police obligatoire PAD. Ainsi, sur les 5 millions de polices d'assurance souscrites en 2011 (soit un total de 167 millions d'euros en primes brutes émises), les polices volontaires atteignent 4,4 millions, qui représentent 95% du total des primes, contre un peu plus de 0,4 millions de polices PAD, pour seulement 5% du total des primes émises.

En conclusion, il est actuellement obligatoire en Roumanie d'avoir une assurance habitation (avec une limite de la somme assurée), mais la population préfère respecter cette exigence en achetant une police d'assurance facultative, couvrant non seulement les trois risques de catastrophes naturelles mais aussi d'autres risques.



Carte de sismicité de la Roumanie

# Le modèle français est-il exportable ?

## Le cheminement italien vers l'assurance des CatNat



**Paolo GARONNA**  
Directeur général  
Association Nationale des Institutions  
d'Assurance Italiennes (ANIA) (Italie)

Par le passé, l'Ania a soutenu l'idée d'instaurer pour l'Italie un système de couverture contre les catastrophes naturelles (CatNat) pour les bâtiments résidentiels. Le projet de loi Benvenuto-Fluvi de 2005 impliquait déjà la participation conjointe du secteur privé de l'assurance et de l'Etat.

En 2009, suite au tremblement de terre de L'Aquila, le ministre Brunetta a proposé d'introduire un système d'assurance contre les catastrophes naturelles, sur les bases suivantes :

- garantie obligatoire des habitations pour les dommages résultant d'un incendie et de catastrophe naturelle, qui devient la seule forme d'indemnisation,
- constitution d'un fonds de péréquation pour une plus grande solidarité, tout en restant un régime de libre-marché, avec différenciation des prix en fonction de l'exposition au risque,
- l'État intervient en réassureur de dernier ressort du système et en superviseur des autorités locales, qui planifient des actions de cartographie et de prévention des risques,

Mais il fallait trouver la capacité nécessaire pour rendre le système solvable. D'autre part, le taux de pénétration suffisant n'était pas atteint, qui permette la diversification des risques, une répartition équitable sur le territoire et l'application d'un prix raisonnable même pour les zones fortement exposées. Pour ces raisons, le marché de l'assurance pense qu'il est préférable, dans un premier temps, d'encourager l'assurance volontaire. Cette solution permettrait à tout le moins de tester la capacité de croissance du marché de l'assurance volontaire et donnerait le temps à l'opinion publique de réaliser que l'assurance obligatoire pourrait aussi présenter certains avantages.

En 2009, 40% des habitations sont couvertes par une assurance incendie. Récemment, diverses compagnies d'assurances ont offert la couverture, mais bien que la sensibilité au risque des citoyens ait augmenté après le tremblement de terre de L'Aquila, la demande est peu significative : à peine 1% des polices incendies habitation sont étendues aux risques naturels.

Un décret-loi du 30 avril 2012, dont la promulgation est prévue fin juin, met en place des mesures fiscales incitatives à l'assurance CatNat sur une base volontaire.

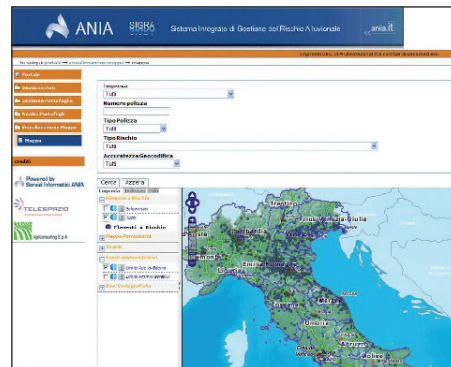
Selon une étude récente de l'ANIA, il s'avère que la capacité nécessaire pour ramener à 0,1% le risque d'insolvabilité de cette branche en Italie est d'environ de 70 milliards d'euros. Elle s'emploie à faire comprendre au gouvernement et à l'opinion publique que les incitations prévues ne résoudront qu'une partie du problème, dans la mesure où la capacité de l'assurance et de la réassurance ne peut assumer

l'exposition cumulée qu'à hauteur d'environ 12 milliards d'euros, soit 20 % du patrimoine immobilier privé italien, ce qui impose à l'Etat d'intervenir aussi en réassureur de dernier ressort.

Le nouveau système est donc sensiblement différent de celui actuellement en vigueur en France. Cependant, le modèle français n'est pas facilement transposable au cas italien, dans la mesure où le territoire français n'est pas autant exposé que l'Italie, en particulier en ce qui concerne le risque sismique.

En Italie, il n'y a actuellement aucune incitation pour la réduction des risques. Cela témoigne d'un retard grave. Dans les systèmes proposés d'assurance obligatoire ou fiscalement incités, l'assurance peut être considérée comme un moyen d'encourager la prévention.

L'ANIA a pour sa part développé un outil informatisé, à l'usage des assureurs adhérents, pour l'aide à l'analyse de l'exposition de leurs risques et de leur portefeuille au risque d'inondation : SIGRA. Ce système opérationnel représente pour nous un investissement considérable. Il nous permet de transformer la menace du changement climatique en opportunité pour les assureurs privés d'intervenir dans l'estimation et la mesure des risques.



Capture écran de SIGRA

### Un débat ravivé par l'actualité des séismes d'Emilie-Romagne

La perspective de réforme a généré l'inquiétude de la population sur la législation qui serait appliquée concernant les indemnisations suite à ces séismes et sur le fait qu'il n'y aurait plus d'intervention de l'Etat. Le gouvernement a dû intervenir pour la rassurer.

De plus, la loi établit un principe très important qui précise qu'en certaines circonstances l'Etat sera en retrait et n'interviendra plus pour les coûts de la reconstruction et que ces derniers seront laissés à la responsabilité du propriétaire avec l'assurance privée.

L'ANIA a communiqué de manière soutenue dans les médias pour expliquer d'une part les éléments de la réforme, et d'autre part que la phase de transition ne peut pas être brève, et que pendant cette phase, l'ancien système s'applique.

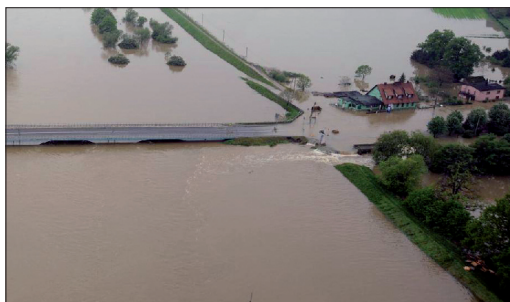
# Le modèle français est-il exportable ?

## Un projet polonais de système d'assurance des inondations



**Radoslaw BEDYNSKI**  
Président du groupe de travail  
Catnat de l'association des assureurs  
polonais (PIU)

Actuellement, 60% des bâtiments en Pologne sont assurés contre les dommages causés par les événements naturels. En 2010, entre mai et août, nous avons été confrontés à trois inondations, qui ont entraîné des pertes économiques de 2,8 milliards d'euros, l'assurance ayant contribué pour 403 millions d'euros. Le montant moyen de l'indemnisation a été d'environ 1 424 euros. Il convient de souligner que les assureurs sont prêts à gérer un plus grand nombre de dossiers. Les pics de réclamations résultant de l'inondation en 2010 ont été traités très rapidement. Par ailleurs, des simplifications dans les procédures et des solutions en faveur des consommateurs ont été introduites.



*Inondations en mai et juin 2010 en Pologne*

Depuis quatre ans, l'Association des assureurs polonais a mis en place un Groupe de travail pour l'élaboration d'un système universel d'assurance contre les catastrophes naturelles.

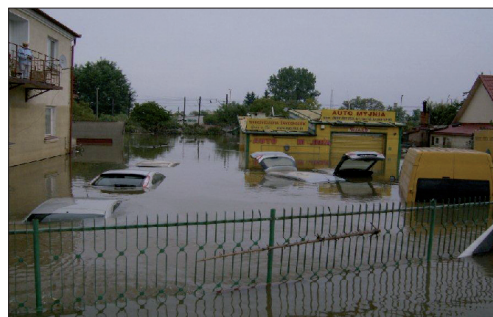
En 2010, ce dernier a analysé les solutions mises en œuvre sur certains marchés européens, dont la France, et a élaboré des principes pour un système de couverture des catastrophes naturelles, qui ont ensuite été présentés au gouvernement. Il a considéré que l'assurance obligatoire couvrant tous les bâtiments résidentiels serait établie. La nouvelle assurance catastrophe naturelle vise à couvrir les risques d'inondation, de tornade, de glissement de terrain, de sécheresse géotechnique ainsi que de tremblement de terre. Il a été supposé que les primes pourraient être en partie subventionnées par le budget de l'Etat. Une telle solution a été proposée en lien avec l'expérience positive de l'introduction de l'assurance-récolte obligatoire, où, grâce notamment à un soutien financier public sur quelques années,

il a été possible de parvenir à une situation où la conclusion de contrats d'assurance devenait courante. Afin d'assurer la sécurité financière des compagnies d'assurance individuelles, il a été prévu une garantie de réassurance en excédant de perte annuelle par l'Etat.

Malheureusement, le projet n'a pas été accepté, notamment en raison des restrictions budgétaires et des élections à venir.

Néanmoins, lors des travaux avec le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration, il a été possible de convaincre le gouvernement qu'il était important de développer des solutions structurelles de long-terme et non pas de compter sur des mesures temporaires qui consistent à fournir une aide publique aux victimes d'inondations. En 2010, le montant de l'indemnisation *ad hoc* a été réduit de 1 400 euros à environ 500 euros pour les victimes d'inondations. En outre, le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration a mis en œuvre la directive contre les inondations dans le cadre de la Loi sur l'eau et a commencé à travailler sur les cartes d'inondations et glissements de terrain.

Cette année, le Groupe de travail a entrepris des actions visant à préparer de nouveaux principes pour le système d'assurance catastrophes naturelles. L'effet attendu de ce travail est un amendement à la Loi sur l'assurance obligatoire, qui permettrait de réglementer aussi la façon dont la nouvelle assurance obligatoire contre les catastrophes naturelles serait exploitée. En outre, le Groupe a pour mission d'examiner la réglementation actuellement en vigueur sur le droit de la construction, dans le but d'élaborer des propositions qui fassent évoluer le cadre légal de manière à réduire le montant des dommages pertes causées par les catastrophes naturelles.



*Inondations en mai et juin 2010 - Sandomierz City*

### ■■■■■■■■■■ Lettre d'information de la Mission risques naturels ■■■■■■■■■■

L'association Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN) a été constituée en mars 2000 par la FFSA et le GEMA suite aux événements naturels de la dernière décennie et particulièrement de l'année 99. Elle fait partie des groupements techniques de la profession hébergés par le GIE GPSA.

*Document professionnel non confidentiel à destination des sociétés adhérentes FFSA et GEMA, téléchargeable sur le site de la MRN, pour en faciliter la reproduction, ainsi que l'accès aux liens proposés. MRN - 1 rue Jules Lefebvre 75431 PARIS Cedex 09*