

La résilience des sociétés vue au travers du prisme des assurances : une comparaison internationale

Par Roland NUSSBAUM *

L'assurance est le principal outil financier à la portée des ménages et des entreprises pour renforcer leur résilience aux catastrophes (UNISDR, 2013). Pourquoi, à niveaux de vie et à profils de risque équivalents, les habitants, les acteurs économiques et les territoires se trouvent-ils néanmoins placés dans des situations de capacité de résilience aussi différentes ? Peut-on expliquer ces écarts par les caractéristiques locales de l'assurance (par le degré de pénétration du marché, notamment) ? L'histoire se répète : désormais, après chaque catastrophe d'envergure, ces questions ravivent, au plan national, mais aussi, désormais, au niveau de l'Union européenne, un débat de société qui vise à rendre ce service financier accessible et abordable pour tous, mais aussi capable d'inciter à une prévention plus adaptée. Quelques pistes de comparaisons internationales sont proposées ici, avant de conclure sur la capacité de l'action internationale à faire bouger les lignes en matière de partage des risques.

Pour un enjeu vulnérable, il est certes souhaitable de réduire d'abord son exposition aux aléas, avant de chercher à en transférer le risque résiduel. Toujours est-il que presque partout dans le monde le service d'assurance est consommé à l'instar d'un « produit de résilience » face aux désastres.

Dans les pays les plus déshérités de la planète, ce service fait son apparition pour amortir les conséquences économiques des pertes de revenus liées aux aléas climatiques ou à d'autres facteurs aléatoires pesant sur les récoltes, le cheptel et la santé des exploitants agricoles eux-mêmes (GFDRR-UNISDR, 2010).

Dans les sociétés plus développées, la couverture assurancière portera aussi sur les dommages directs causés aux habitations ou aux locaux dans lesquels s'exerce une activité économique.

A *fortiori*, les garanties « pertes d'exploitation » et « carences de fournitures » (ou « carences de clients »), comme les couvertures « homme clé » ou de « bonne fin » d'un projet sont des exemples emblématiques (bien que peu souscrits encore, même par les acteurs économiques les plus aisés) de cette gamme de produits conçus par construction pour améliorer la capacité de résilience, avant même que cette notion, prise dans cette acception, ne se soit imposée à la gestion des risques.

L'offre d'assurance s'inscrit dans une palette de financements *ex-ante* ou *ex-post* de la reconstruction. Les

financements *ex-ante* autres que l'assurance sont globalement minoritaires en volume, qu'ils proviennent de sources gouvernementales (telles que les fonds d'indemnisation nationaux (1), lorsqu'il en existe) ou intergouvernementales (tel que le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), doté d'un milliard d'euros par an pour les dépenses non assurées de remise en état des dommages dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau, de l'énergie des transports et des télécommunications). Les financements *ex-post* de sources privées proviennent d'abord, et, dans tous les cas, de l'auto-assurance, c'est-à-dire de la prise en charge par la victime elle-même de tout ou partie du coût du dommage (franchises, limitations d'indemnités), mais ils proviennent aussi de dons ou d'aides en nature apportés par la Croix Rouge, par d'autres ONG et, en dernier ressort, par des crédits bancaires.

Enfin, l'histoire a montré à quel point les victimes comptent, dans ce domaine, sur les sources publiques, assimilées dans leur esprit à la Providence ou à la solidarité nationale, territoriale, clanique ou familiale : allocation de ressources budgétaires exceptionnelles de l'État levées par l'impôt ou par la voie d'emprunts, financements intergouvernementaux (tels que les fonds structurels de l'Union européenne), prêts et cautionnements d'aide à la reconstruction accordés à des États et à des collectivités territoriales par des institutions de financement interna-

tional de la reconstruction, telles que la Banque Mondiale et les Banques régionales de développement.

Mais la répétition des crises financières s'ajoutant à celle des événements catastrophiques font que les États et ces institutions sont devenus des promoteurs de systèmes d'assurance, au même titre que celles-ci promeuvent le renforcement de la capacité de résilience des pays bénéficiaires (IPCC, 2011).

Un service financier vertueux

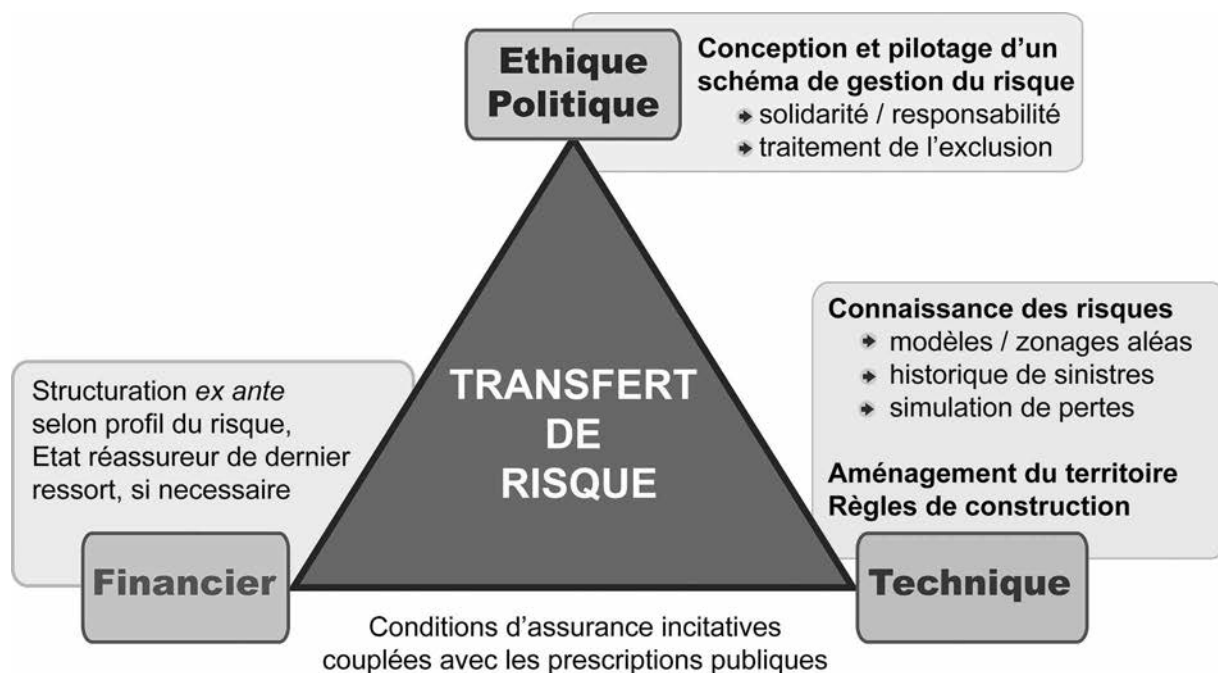
Dans ses garanties les plus courantes (comme celle des biens à usage d'habitation contre les risques d'inondation ou de séisme, par exemple), l'assurance catastrophes peut revêtir différentes formes telles que l'assurance de marché (en Allemagne ou au Royaume-Uni, notamment), le régime de « partenariat public-privé » (en Belgique, en Espagne, en France...), la micro-assurance (en Roumanie, en Algérie) ou un système étatique (au Danemark ou aux États-Unis).

Elle peut aussi s'articuler avec des pools de capacité et/ou de gestion de sinistres (en Norvège, en Nouvelle Zélande, en Turquie...) ou encore à de la (ré)assurance paramétrique destinée à renflouer en trésorerie de première nécessité les États affectés par un désastre (comme le *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Fund* ou son pendant des îles du Pacifique Sud).

Les comparaisons internationales sont difficiles à effectuer. Certaines ont été entreprises notamment entre des pays sinistrés récemment (NUSSBAUM, 2011). L'annuaire des systèmes avec intervention de l'État, dont l'élaboration a été entreprise par le *Consortio de Compensacion de Seguros*, ne se pose pas explicitement la question de la résilience (World Forum of Catastrophe Programmes, 2008).

Les spécificités du service d'assurance exprimées dans le pré-requis de l'« assurabilité » font pourtant des assurances un moyen de financement vertueux de la résilience. Ces spécificités résident dans la maîtrise des asymétries d'information (anti-sélection (2) et aléa moral (3)) et dans sa fonction d'incitation économique à la prévention des risques des acteurs individuels (par les tarifs et les franchises) et des collectifs (le cas échéant, par d'éventuelles voies de recours que peuvent engager les compagnies à l'encontre d'une collectivité responsable d'un sinistre). Pour concilier ces diverses exigences, pays et marchés s'accordent à reconnaître la nécessaire ingénierie de partenariats public-privé (PPP), qui peut s'articuler en trois composantes (voir le schéma ci-dessous) :

- ✓ a) une composante éthique ou politique relative aux principes, aux objectifs et aux politiques de gestion économique, sociale et financière au regard de critères nationaux qui maximisent la pénétration de l'assurance, notamment en minimisant les exclusions,
- ✓ b) une composante financière (notamment par l'engagement de l'État en tant que réassureur de dernier ressort), lorsque celle-ci s'avère nécessaire en raison d'un profil de risque du pays considéré supérieur aux capacités cumulées des marchés de l'assurance et de la réassurance privée, chacune des entreprises devant d'ailleurs en permanence gérer, sous surveillance publique, le risque de ne plus être en mesure d'honorer la totalité de ses engagements (les règles prudentielles « Solvabilité 2 » agissent en prévention contre la non résilience sectorielle),
- ✓ c) une composante technico-organisationnelle, qui régit l'incitation économique, réglementaire et/ou normative à la prévention (règles d'urbanisme et de construction), ainsi que les instances, les procédures



Les trois composantes de l'ingénierie de partenariats public-privé.

et les programmes d'implication des acteurs dans la gouvernance de la gestion des risques.

Ce n'est que récemment que des marchés anglo-saxons (tels que le marché australien suite aux inondations catastrophiques de l'hiver 2010-2011 et le marché britannique suite à une série d'inondations majeures durant la décennie 2000) ont ainsi, chacun à sa manière, négocié avec les pouvoirs publics des évolutions vers des systèmes de partenariat public-privé qui présentent de plus en plus d'analogies avec le système générique décrit schématiquement ci-dessus. Les composantes éthique et financière se rejoignent avec l'objectif d'assurer la fonction de résilience dans des communautés défavorisées pour lesquelles la souscription d'assurances au prix réel du risque s'avère inabordable. En Australie, il s'est agi d'un plan spécifique pour « adresser la résilience aux catastrophes » (*Insurance Council of Australia*, 2008 et 2011). Au Royaume-Uni, un projet de pool réassurance pour des risques d'inondation aggravés, le *Flood Re*, devrait se concrétiser à la mi-2015, d'après certaines déclarations communes faites en juillet 2013 par le gouvernement britannique et l'*Association of British Insurers (ABI)*, 2013).

Les conditions de l'assurance peuvent contribuer à l'objectivation de la capacité de résilience

Aux États-Unis, depuis l'instauration du *National Flood Insurance Act* (1968), les services d'assurance inondation sont fournis dans le cadre d'un programme public appelé *National Flood Insurance Program (NFIP)* à destination des communautés locales (4). Celui-ci facilite l'accès à l'assurance en contrepartie de l'adoption de mesures visant à réduire les conséquences potentielles des inondations. Le *Flood Insurance Reform Act of 2012* affirme la volonté de contribuer à une meilleure résilience des communautés (FEMA, 2013).

Ainsi, en cas de non-conformité avec les exigences en vigueur en matière de prévention, la communauté déficiente est soumise à une période de « probation » durant laquelle les primes d'assurance sont augmentées pour l'ensemble de ses membres. Si aucune mesure collective n'est engagée, cette période peut aboutir à une radiation du programme et, par conséquent, à l'impossibilité de souscrire une assurance inondation auprès du NFIP.

Cette dimension incitative est encore renforcée dans le cadre du *Community Rating System (CRS)*. Créé en 1990 et basé sur le volontariat, ce système d'évaluation encourage les communautés à dépasser les exigences du NFIP (FEMA, 2006).

Pour participer au CRS, la communauté adhérente au NFIP doit rendre compte d'un certain nombre d'actions individuelles et collectives participant à une meilleure résilience de son territoire. La mise en place de ces actions lui permet d'obtenir une réduction pouvant aller jusqu'à 45 % de la prime de base. Cette démarche conventionnelle repose sur une notation attribuée après évaluation de critères, dont les poids relatifs correspondent aux diffé-

rentes composantes de la réduction de la vulnérabilité résumées par les quatre axes suivants (eux-mêmes déclinés en actions) qui représentent une fraction de la note totale : l'information du public (6 %), la cartographie et la réglementation (40 %), la réduction des dommages (45 %) et la préparation à la crise (9 %). Un contrôle des actions est fait tous les trois à cinq ans en fonction du score obtenu au titre de la précédente évaluation (FEMA, 2012 ; GERIN, 2011).

Les effets d'une reconnaissance internationale de l'assurance en tant qu'outil financier de résilience économique

L'étude des conventions, accords et programmes internationaux pour la prévention des catastrophes naturelles (NUSSBAUM, 2008, actualisé) permet d'établir une grille de lecture du champ couvert par les principaux axes des politiques publiques associées à la gestion des risques majeurs (prévention/urbanisme/construction, sécurité civile, résilience économique), en fonction des périmètres retenus (ONU, Union européenne, pays).

Comme nous l'avons déjà évoqué ci-dessus, le niveau français fait preuve d'une situation somme toute assez exemplaire sur l'état de la contribution effective de l'assurance à l'amélioration de la résilience.

À l'échelle de la coopération internationale la plus large, le Cadre d'action de Hyogo adopté par les Nations Unies en 2005 (5) pour améliorer la résilience des nations et des communautés face aux effets des catastrophes naturelles recommande, dans sa priorité n°4, de « réduire les facteurs de risque sous-jacents », de s'appuyer notamment sur des pratiques de développement économique et social parmi lesquelles le fait de promouvoir la mise en place de mécanismes de partage des risques financiers, notamment [celle] de régimes d'assurance et de réassurance contre les catastrophes.

Contrairement à l'approche adoptée au niveau onusien, l'approche de la résilience économique coordonnée au niveau de l'Union européenne se limite, pour l'heure, au Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), qui est du ressort de la politique régionale (REGIO). Dans sa révision de Nice (2001), le Traité des communautés européennes a pourtant introduit, dans une disposition de politique économique (Art. 122.2 du traité de Lisbonne), une référence explicite aux « catastrophes naturelles » (et, implicitement, à la résilience macroéconomique d'un État membre) qui n'a pas encore été explicitée depuis, ni *a fortiori* mise en œuvre. Ainsi, contrairement au risque d'accident de la route couvert par l'assurance de responsabilité civile des véhicules terrestres à moteurs (VTM) (6), dans un scénario d'inondation transfrontière au sein de l'Union européenne, à niveaux de dommages potentiels équivalents, il reste un grand nombre de pays membres où le profil de risque ou le degré d'avancement de la politique de prévention des risques n'ont pas encore permis de développer des couvertures assurancielles qui soient économiquement abordables pour les acteurs économiques, et où

Domaine	Cadre UN	Cadre UE	Cadre France
Prévention	CAH* SREX (2011)	Dir. inondation (2007) EUROCODES 8 et 20 Stratégies ACC et DRP (2009)	Codes environnement, urbanisme et construction-habitat
Sécurité civile	OMD/CAH CICRCR/IDRL	Instrument Financier (2007) Mécanisme Communautaire (2007), MIC	Loi de modernisation de la sécurité civile (2004)
Résilience économique dont transfert de risque	OMD/CAH SREX (2011)	Art. 2 et 153 TL(1) Art. 122.2 TL (2) FSUE (3) 2013 : Livre vert Assurances CatNat, Stratégie européenne ACC (Action 8)	Code environnement : Fds Barnier (1995) ; Code des assurances : CatNat (1981), TGN (1990)

Comparaison entre cadres juridiques de la gestion des risques naturels (Nations Unies, Union européenne, France).

(*) Autres domaines de conventions des Nations Unies faisant référence à la prévention des risques naturels : patrimoine, droits humains, cours d'eau et lacs transfrontaliers, arc alpin, ACC.

Références aux articles du traité de Lisbonne (TL, 2007) :

(1) L'article 2.2 dispose, notamment, que l'UE « œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique (...) Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ».

L'article 169 dispose, notamment, que « la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ».

Il peut être associé à cet ensemble d'objectifs généraux une finalité de résilience économique des territoires et des acteurs économiques, face aux catastrophes.

(2) Art. 122.2 : « Lorsqu'un État connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut accorder (sous certaines conditions) une assistance financière communautaire à l'État membre concerné ». *Il peut être associé à cette disposition de politique monétaire une finalité de résilience macroéconomique des États membres, face aux catastrophes.*

(3) Règlement (CE) 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

la pénétration de l'assurance reste faible (voir l'encadré de la page 46 et NUSSBAUM, 2008).

Cette situation pourrait évoluer en raison de la répétition et de la conjonction de nouveaux événements majeurs, comme les inondations de grande ampleur survenues le printemps dernier en Europe centrale (parfois à la veille d'échéances électorales).

À ces débats nationaux font écho deux nouvelles initiatives européennes coordonnées entre elles (Commission européenne, 14 avril 2013) : le Livre vert sur l'assurance des CatNat et la Stratégie européenne d'adaptation au changement climatique. Cette dernière comporte une action spécifique (l'Action N° 8) en faveur de l'assurance contre les aléas climatiques extrêmes.

Ainsi, la coopération internationale et l'action européenne pourraient-elles venir se conjuguer à des échéances électorales nationales post-catastrophes, sur fond de crise financière, pour activer les dialogues nécessaires entre les gouvernements nationaux et les marchés de l'assurance.

Telle semble bien être la condition nécessaire de l'instauration de systèmes intégrés d'assurance et de prévention en partenariat public-privé au bénéfice d'une meilleure résilience.

Notes

* Directeur (depuis sa création en 2000) de la Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels (www.mrn.asso.fr).

(1) Le Fonds Barnier (alimenté par un prélèvement sur la surprime d'assurance CatNat) n'est pas un fonds d'indemnisation : il agit en subventionnement d'actions de prévention individuelles ou collectives (il n'y a pas de « fondsCatNat » en France, contrairement à certaines idées reçues, mais bien un système particulier d'assurance et de réassurance, avec des spécificités d'ordres législatif et réglementaire qui lui font déroger au droit commun de l'assurance).

(2) Propension d'un candidat à l'assurance à souscrire un contrat en fonction de son aversion au risque.

(3) Inclination des assurés et de leurs communautés à moins réduire leur vulnérabilité.

(4) Municipalité, partie d'un comté ou paroisse.

(5) *Hyogo Framework for Action (HFA) 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities*, adopté en janvier 2005 par 168 pays à la conférence mondiale de l'ONU dans le cadre de la stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (UN-ISDR) – www.unisdr.org – priorité 4.

(6) Assurance de responsabilité civile des véhicules à moteur : seule garantie d'assurance faisant l'objet d'une harmonisation minimale,

La pénétration de l'assurance CatNat, indicateur d'une capacité de résilience

Si la définition retenue pour la pénétration de l'assurance est celle du taux de couverture par les indemnités d'assurance du montant total des dommages économiques liés aux catastrophes naturelles, dans les situations les plus favorables au monde (dont la situation française), ce taux de pénétration de l'assurance n'excède pas 50 à 60 % du total des dommages économiques subis. En effet, les dommages économiques non pris en charge par l'assurance peuvent être de plusieurs catégories :

- ✓ l'État reste son propre assureur ;
- ✓ les dommages subis par des collectivités et des infrastructures collectives (telles que les routes et un certain nombre d'autres infrastructures) ne sont pas assurés, dans la plupart des systèmes d'assurance. La même observation vaut pour les secteurs de services d'intérêt général (eau, énergie, transports, télécommunications, santé, éducation), dont la remise en état entre dans le champ d'éligibilité au FSUE, dès lors qu'ils ne font pas l'objet d'une couverture d'assurance (voir l'historique des indemnisations du FSUE) ;
- ✓ la part résiduelle des dommages assurables, qui n'ont pas été pris en charge en raison du déficit de pénétration de l'assurance au sens strict, c'est-à-dire la non couverture intégrale du marché potentiel, que ce soit :
 - à l'initiative volontaire ou involontaire d'assurés qui ne sont pas couverts à la hauteur de l'offre d'assurance accessible sur le marché, tels les particuliers défavorisés, qui ne souscrivent pas d'assurance dommages aux biens (non obligatoire) ou des entreprises de petite et moyenne tailles, qui ne souscrivent pas (ou insuffisamment) les garanties perte d'exploitation, carences de fournitures et carences clients (notamment),
 - à l'initiative des assureurs, par l'application de franchises (réglementaires, en France) ou de limitations contractuelles du champ des garanties ou des indemnités.

En raison de l'extrême variabilité du champ couvert par les garanties d'assurance en fonction des cadres juridiques et des profils de risque entre les pays, l'approche s'avère toutefois source de nombreux biais lorsque l'on veut réaliser une comparaison internationale.

Ainsi, par exemple, en France :

- ✓ plus de 95 % du nombre des acteurs, particuliers et professionnels, sans distinction notable entre segments, y compris entre les collectivités, sont couverts par une couverture d'assurance étendue contre les catastrophes naturelles (CatNat, tempêtes et feux de forêt) ;
- ✓ les dommages aux biens (bâtiments et contenus) sont couverts à plus de 90 % pour les particuliers et pour les entreprises (à hauteur de près de 95 %, pour le segment des particuliers) ;
- ✓ les dommages matériels aux véhicules terrestres à moteur (VTM) ne sont couverts qu'à 75% en volume (c'est le niveau de pénétration de la garantie incendie des VTM sur lequel sont adossées les extensions de garantie CAT) ;
- ✓ la pénétration des garanties pertes d'exploitation après CAT ne concerne qu'environ 50 % des assurés professionnels, également pour une raison d'adossement de cette extension de garantie après sur la garantie pertes d'exploitation après incendie, dont la pénétration est de l'ordre de 50 % en volume.

de la protection des citoyens et acteurs économiques, fondée sur les libertés CE de circulation des personnes, des marchandises et des services (sous l'effet de cinq générations de directives « motor »)

Bibliographie

Association of British Insurers (ABI) and UK Government, *Memorandum of Understanding on scheme to safeguard UK flood insurance*, 2013.

Banque Mondiale (GFDRR) – Nations Unies (UNISDR), *NATURAL HAZARDS, UNNATURAL DISASTERS – The Economics of Effective Prevention*, 2010.

www.gfdr.org/gfdr/nhud-home

Commission européenne, 14 avril 2013, Livre vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine et *An EU Strategy for adaptation to Climate Change*.

FEMA, *Flood Insurance Manual (Effective May the 1st, 2013) et Community Rating System Fact Sheet*, 2013.

GERIN (Sarah), *Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l'action publique de prévention*, thèse de doctorat, 2011. http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/58/26/92/PDF/ThA_se_S.GERIN_janvier2011.pdf

Insurance Council of Australia, *Improving community resilience to extreme weather events*, 2008.

IPCC – *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*, 2011. <http://ipcc-wg2.gov/SREX/report/>

Nations Unies (UNISDR), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, from Shared Risk to Shared Value: the Business Case for DRR*, 2013.

NUSSBAUM (Roland), « Les coûts humains et financiers des catastrophes naturelles et technologiques », in *Atlas des risques en France, Faire face aux aléas naturels et aux dangers technologiques*, sous la direction de Richard Laganier et Yvette Veyret, Éditions Autrement, 2013.

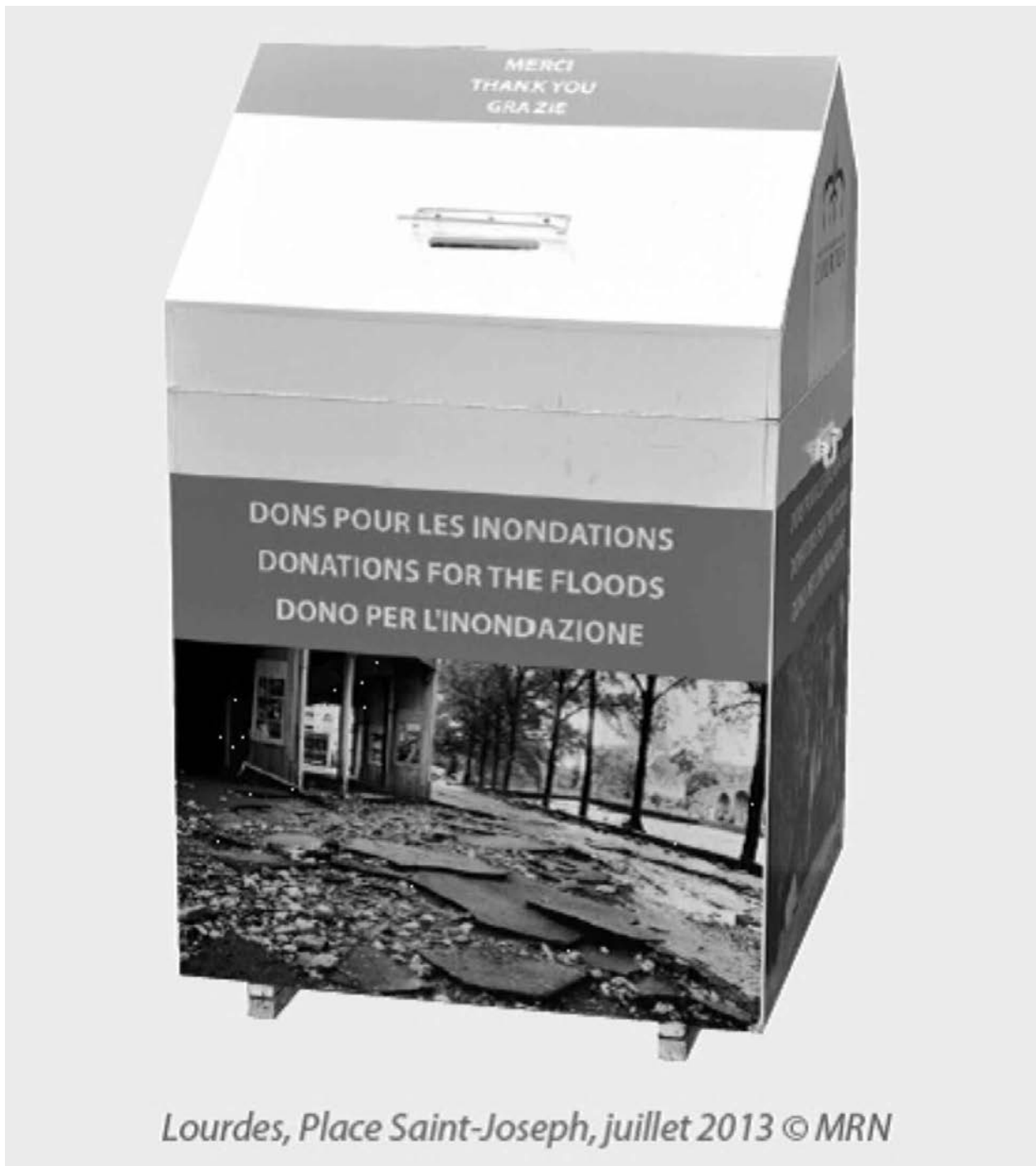
NUSSBAUM (Roland), *Géographie de l'assurance des risques sismiques*, Actes des 5^{es} rencontres « Géographes et assureurs face aux risques naturels », MAIF – Université de Poitiers, 7 avril 2011.

NUSSBAUM (Roland), « Conventions, accords et programmes internationaux pour la prévention des catastrophes naturelles », in *La Prévention des Risques Naturels, Bilan et nouvelles perspectives en*

droit national et droit comparé, sous la direction de BILLET (Ph.) et SOUMASTRE (S.), Actes du colloque national 2008 de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), 2008. www.prim.net/catalogue.

NUSSBAUM (Roland), « Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21^e siècle ? », in *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17-21^{es} siècles)*, sous la direction de René Favier et Christian Pfister, Presses Universitaires de Grenoble, 2008.

World Forum of Catastrophe Programmes – Consorcio de Compensacion de Seguros, 2008, *Natural Catastrophes Insurance Cover – A Diversity of Systems*, 201 pages (en espagnol et en anglais).



© David Bourguignon