

Le régime français d'assurance des risques naturels en voie de réforme

Compte-rendu de la séance du 2 mars 2012 d'un colloque organisé conjointement par l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles et le Conseil général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies sur le thème *Des instruments financiers face aux risques de désastre en France et dans le monde*

Par Pierre-Louis DUBOURDEAU*, Louis MARGUERITTE** et Vincent DESIGNOLLE***

Le régime actuel de l'assurance des risques naturels instauré par la loi du 13 juillet 1982 se présente comme un régime hybride en tant qu'il prévoit l'intervention conjointe des organismes d'assurance privés et de la puissance publique dans les cas de sinistres les plus graves.

La réforme actuellement en cours de ce régime en mettant l'accent sur la prévention, la sensibilisation des acteurs, la culture du risque et la réduction des dommages, s'inscrit en cohérence avec les autres démarches de prévention menées par l'Etat ainsi qu'avec les évolutions du cadre réglementaire du métier de l'assurance conduites à l'échelon européen (Solvabilité II).

Le 2 mars 2012, l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) et le Conseil général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies (CGEJET) ont organisé conjointement un colloque autour de la réforme du régime français d'assurance des risques naturels, dont la loi fondatrice remonte à 1982. Envisagée à partir de 2003, suite aux conséquences graves de la sécheresse estivale, cette réforme a été réactivée en 2010 après les catastrophes climatiques majeures qui ont frappé la France (la tempête Xynthia en Vendée et en Charente Maritime et des inondations dans le Var) et qui ont mis en évidence les limites du dispositif actuel.

Après un retour sur le projet d'évolution de la législation tel qu'il a été largement concerté par les pouvoirs publics en 2011, nous reviendrons sur les principaux sujets qui ont animé les échanges de cette journée et nous resituerons cette réforme au sein de la politique générale de prévention des risques naturels portée par le ministère en charge de l'Environnement et des évolutions du cadre réglementaire du métier de l'assurance conduites au niveau européen (en particulier avec l'étude de la réforme réglementaire européenne dite Solvabilité II).

Un modèle français dont les bases semblent faire consensus

Le Préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 consacre, dans son article 12, le principe de la « *solidarité et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». Le dispositif juridique instauré par la loi du 13 juillet 1982 a rationalisé la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, offrant aux sinistrés une véritable garantie de protection (contre les dommages matériels dus aux aléas naturels) faisant appel à la fois aux sociétés d'assurance et aux pouvoirs publics. Son application repose sur une procédure dérogatoire du droit commun de l'assurance (voir l'encadré de la page suivante).

Ainsi, ce dispositif est basé sur trois piliers, non remis en cause par la réforme :

- ✓ a) la solidarité nationale par la contribution de tous à l'effort financier nécessaire à la réparation des dommages subis par quelques-uns ;
- ✓ b) le partage de la couverture des risques entre les assureurs et l'Etat via la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), une société détenue à 100 % par l'Etat ;

Le régime Cat-Nat et ses évolutions depuis 1982

La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles définit les caractéristiques du régime en faisant état de dommages matériels directs « non assurables » caractérisés par l'absence de couverture d'assurance commercialisée sur le marché du fait du niveau très élevé des risques dans certaines zones. L'application de cette garantie définie à l'article L. 125-1 du Code des assurances nécessite, pour chaque événement naturel, la publication d'un arrêté interministériel portant constatation de l'état de catastrophe naturelle à la suite de l'examen du dossier transmis par le préfet saisi par le maire de la commune sinistrée démontrant qu'il y a eu une intensité anormale d'un agent naturel. Un assuré doit donc, en cas de reconnaissance de l'événement comme catastrophe naturelle, déclarer le sinistre à son assureur, ce dernier devant vérifier le lien de causalité entre le sinistre déclaré et l'événement naturel l'ayant causé. Entre les années 1990 et 2007, cinq lois ont modifié les caractéristiques du régime, sans pour autant remettre en cause son modèle fondamental. Ces évolutions ont eu pour objectif de préciser le champ d'intervention du dispositif et d'améliorer tant la procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles que le régime d'indemnisation.

Le retour d'expérience des trente années d'application de ce régime met en évidence une sinistralité assez volatile. Les montants des dommages varient d'une année sur l'autre, mais ils sont globalement dominés par les indemnisations liées aux inondations et aux phénomènes de sécheresse. Ce dernier aléa, peut-être moins médiatisé, peut en effet occasionner de coûteux dommages à de nombreuses constructions. Le régime a récemment permis de faire face à deux événements de grande ampleur :

- ✓ la tempête Xynthia, qui a touché la France les 27 et 28 février 2010, dont le coût, pour 470 000 sinistres déclarés, a été évalué à 1,5 milliard d'euros, dont 720 millions d'euros au titre de la garantie du régime Cat-Nat ;
- ✓ les inondations dans le département Var, le 15 juin 2010, pour un coût de 610 millions d'euros au titre du régime Cat-Nat, correspondant à 35 000 sinistres déclarés.

Toutefois, le fonctionnement du régime actuel a révélé trois faiblesses :

- ✓ a) un cadre juridique imprécis. En effet, les définitions des notions de « dommages non assurables » et d'« intensité anormale » peuvent présenter un caractère subjectif. En particulier, le dispositif actuel ne présente aucune liste légale ou réglementaire d'événements pouvant être qualifiés de catastrophe naturelles par arrêté ;
- ✓ b) des mécanismes d'incitation à la prévention insuffisants. La prime additionnelle (dite surprime) servant à financer le régime et la couverture sont les mêmes pour tous quelles que soient les mesures mises en œuvre pour diminuer la vulnérabilité et l'exposition aux risques naturels ;
- ✓ enfin, c) la fragilité financière du régime sur le long terme, due notamment à l'augmentation observée de la fréquence et du coût des catastrophes naturelles.

- ✓ c) et, enfin, la garantie illimitée accordée par l'Etat au système de réassurance, en cas de catastrophe majeure.

Ce dispositif permet dès lors de garantir une couverture du territoire (tous les foyers et toutes les entreprises couverts par une garantie de dommages aux biens et de pertes d'exploitation le sont également contre les dommages résultant d'une catastrophe naturelle) et donc l'égalité de droit à réparation face aux conséquences des risques naturels (la prime du régime Cat-Nat, qui est déterminée réglementairement, correspond à un pourcentage de la prime de base du contrat souscrit). Contrairement à un contrat d'assurance classique, cette couverture n'est soumise à aucun plafond de garantie, ce qui en fait un des systèmes les plus

avantageux au monde. La France se caractérise par un régime hybride où les organismes d'assurances privés et la puissance publique interviennent conjointement dans les cas de sinistres les plus graves.

Un régime qui se démarque ainsi :

- ✓ des modèles anglo-saxons, plus libéraux, dans lesquels dans les zones à risque, des primes d'assurance importantes sont à la seule charge des propriétaires et l'intervention de la puissance publique est très restreinte, ce qui est une source d'accroissement des inégalités face aux conséquences des aléas naturels ;
- ✓ des modèles allemand et italien, où les marchés assurantiels étant peu développés, prédomine l'intervention publique.

La nécessaire évolution d'un dispositif français encore trop déresponsabilisant et trop coûteux

Même si le dispositif assurantiel français a fait ses preuves, les participants au colloque du 2 mars ont unanimement reconnu qu'il présentait certaines limites notamment en matière de responsabilisation des acteurs et de capitalisation de la connaissance. Une amélioration du système est ainsi apparue nécessaire afin d'inciter aux efforts nécessaires en matière de prévention.

Par ailleurs, sous la pression foncière et plus largement l'accroissement de l'exposition aux risques, le coût du régime est en augmentation continue depuis sa création. Ainsi, la facture des dégâts causés par la sécheresse en 2003 a été l'élément déclencheur permettant de lancer une réforme désormais indispensable. Constatant que les inondations représentent 55 % des dégâts indemnisés au titre des catastrophes naturelles et la sécheresse 41 %, le projet de réforme s'articule autour de trois axes visant ces deux risques spécifiques.

Les grandes orientations du projet de texte présenté en Conseil des ministres par François Baroin, le 3 mars dernier, a été évoqué par Sébastien Raspiller, de la Direction générale du Trésor.

Premier axe : préciser les conditions de déclenchement de la garantie Cat-Nat

Le premier axe de la réforme est le renforcement de la transparence. Actuellement, l'indemnisation Cat-Nat est conditionnée à la publication d'un arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Cette procédure manque de transparence et ne facilite pas la prise en compte par les acteurs des risques couverts par le dispositif. La réforme devrait permettre de répondre clairement à la question : quand et sous quelles conditions la garantie est-elle déclenchée ? En établissant des critères et des seuils précis de déclenchement du mécanisme, il est dès lors possible d'éviter les soupçons de pressions politiques locales sur les décisions prises. Le projet de loi prévoit ainsi l'établissement, par décret adopté en Conseil d'Etat, d'une liste de phénomènes éligibles au régime. Ainsi, cet axe de réforme conduit donc à rigidifier le dispositif de décision et à l'éloigner d'enjeux et d'intérêts plus locaux, dont la prise en compte sera de fait plus difficile (de ce fait, il fait encore débat parmi certains défenseurs d'une gouvernance à la fois locale et moins technocratique de cette problématique).

Deuxième axe : moduler la prime Cat-Nat pour inciter à des comportements responsables

Le deuxième axe de la réforme vise à inciter les assurés à adopter des comportements responsables grâce à une modulation des primes qu'ils doivent acquitter. Le projet ne concernerait que certaines entreprises, les plus grandes (en fonction d'un seuil de chiffre d'affaires restant à définir), ainsi que les collectivités territoriales, mais pas les particu-

liers. L'idée est que seules les entreprises de taille suffisante ont la capacité de mener des politiques de prévention permettant de réduire la facture des dommages causés par une éventuelle catastrophe : la réforme vise à les inciter à le faire.

Cet axe de la réforme est clairement celui qui suscite le plus de débat (nous y reviendrons plus loin, en détail).

Troisième axe : le traitement du risque de subsidence (mouvements de terrain différentiels consécutifs à l'alternance de sécheresses et de réhydratations des sols argileux)

Le régime actuel d'assurance des risques naturels couvre un certain nombre de « risques » dont la prise en charge est sujette à discussion : par exemple, lorsque « l'aléa », c'est-à-dire l'incertitude due aux agents naturels, n'est pas caractérisé. Le cas typique est celui de l'aléa « sécheresse » pour les habitations (retrait + gonflement des argiles), qui représente avec l'aléa « inondations » les principaux coûts du système, alors que cet aléa « sécheresse » est quasi certain pour des constructions dont les fondations sont inadaptées. L'un des objets de la réforme est donc de renforcer la prévention pour rendre inutile, à terme, la prise en charge de cet aléa.

Ainsi, après la réforme, le mécanisme proposé consisterait à transférer ce risque de l'assurance Cat-Nat à l'assurance de garantie décennale du constructeur du bâtiment. En transférant ce risque sur les constructeurs, la réforme entend les responsabiliser et les encourager à construire selon des modalités techniques qui tiennent compte des spécificités du sol en systématisant les études de sols préalables pour la construction sur des sols argileux, dont la connaissance des zones de susceptibilité est extensive à l'échelle nationale (grâce au BRGM, le Bureau de recherches géologiques et minières). À titre transitoire, le régime actuel serait maintenu pour les constructions existantes (en raison d'une diminution de la sinistralité attendue à leur sujet dans le temps) ; la réforme ne concernerait donc que les seules constructions nouvelles.

L'ensemble des acteurs s'accordent sur le fait que cette axe de réforme va dans le bon sens et qu'il convient de distinguer les « catastrophes naturelles » qui doivent faire partie du dispositif de celles pour lesquelles il existe des mesures susceptibles de réduire le risque, et qui devraient, de fait, plutôt être exclues du régime des réparations (voir l'encadré « Un régime Cat-Nat pour quelles "catastrophes" ? »).

L'assurance comme levier de sensibilisation et de prévention : modulation de la prime d'assurance Cat-Nat

L'orientation de la réforme est claire : il s'agit d'inciter aux comportements responsables en matière de prévention. Ainsi, la modulation de la prime est apparue comme l'instrument essentiel permettant d'influencer le comportement des acteurs :



© Valinco/SIPA

« Le régime actuel d'assurance des risques naturels couvre un certain nombre de « risques » dont la prise en charge est sujette à discussion : par exemple, lorsque « l'aléa », c'est-à-dire l'incertitude, n'est pas caractérisé. Le cas typique est celui de l'aléa « sécheresse » pour les habitations (retrait + gonflement des argiles), qui représente avec l'aléa « inondations » les principaux coûts du système, alors que cet aléa « sécheresse » est quasi certain. », *dégradations causées par la sécheresse de 2008 dans la commune d'Othis (en Seine-et-Marne). La situation de catastrophe naturelle n'a pas été reconnue par l'Etat pour cette commune érigée sur des terrains argileux.*

- ✓ par la modulation des primes Cat-Nat pour les entreprises, à partir d'une certaine taille, et pour les collectivités (à l'exclusion des particuliers) ;
- ✓ par la modulation à l'intérieur d'une fourchette permettant de maintenir le principe de solidarité publique.

Si seule la prime a été évoquée, des alternatives consistant aussi à agir sur les franchises ou sur le montant des garanties auraient pu être envisagées, comme l'ont fait remarquer certains intervenants.

Ensuite, si tous les participants s'accordent sur le fait que la réforme va dans le bon sens en introduisant des facteurs incitant à la prévention, sa mise en œuvre reste un sujet de discussion. En effet, les questions de la capacité à agir et de l'influence de la modulation de la prime sur les arbitrages économiques des acteurs sont centrales. Elles ont généré des discussions sur le niveau de la modulation et sur la définition du « public » visé.

En première approche, l'amplitude de sa modulation peut apparaître trop faible à certains pour réellement agir sur les comportements individuels des décideurs. Pour ce faire, il conviendrait ainsi d'augmenter la flexibilité du système. À l'opposé, on peut craindre qu'une modulation trop forte exclut de l'assurance précisément des personnes exposées aux risques en tendant vers un

modèle par trop libéral et trop segmenté (c'est ainsi qu'aux Etats-Unis, la forte augmentation des primes de polices d'assurance, après la tempête Katrina, a eu tendance à exclure du système d'assurance une partie de la population).

Ensuite, d'aucuns auraient jugé utile d'y inclure toutes les entreprises, même petites, voire les particuliers. Inversement, les associations de victimes d'inondations réaffirment leur forte opposition à une modulation des primes des particuliers, qui stigmatiserait les habitants de zones inondables qui n'ont « pas eu le choix » de cette situation.

Finalement, il nous semble que le débat se résume à celui des attentes vis-à-vis du nouveau dispositif :

- ✓ soit l'on considère que le levier d'action introduit par la modulation des primes n'a de sens que si l'assuré est en capacité d'assurer des arbitrages économiques (entre le coût de la prévention et celui de la surprime d'assurance), ce qui conduit à limiter l'application du dispositif aux grandes entreprises. Selon cette logique de rationalité économique, le système n'est efficace qu'à la condition que les prix « hédoniques » incluent un signal lié aux risques qui vienne compenser le ressenti des avantages que pourrait avoir par ailleurs le choix d'une option « à risque ».

Un régime Cat-Nat pour quelles « catastrophes » ?

Par le passé l'absence de liste précise de phénomènes éligibles au régime a pu provoquer des déséquilibres liés à la prise en charge de risques pourtant assurables dont les montants d'indemnisation sont très importants.

Le caractère assurable d'un risque est vérifié lorsqu'il existe une couverture offerte par le marché de l'assurance, comme c'est le cas pour les risques tempête, de grêle et de poids de la neige.

L'établissement d'une liste éviterait donc de faire appel inutilement à la solidarité publique pour des événements dont les conséquences peuvent être assurées par le secteur privé.

Cette discussion franco-française est bien sûr aussi alimentée par l'expérience d'événements majeurs qu'ont connus d'autres pays, comme le Japon, en 2011 (séisme, tsunami, puis catastrophe nucléaire de Fukushima), ou, précédemment, le tsunami en Asie du Sud-Est ou la tempête Katrina, aux Etats-Unis. Pourtant, comme en ont convenu plusieurs intervenants au colloque, de telles « catastrophes », qui représentent chacune au minimum plusieurs points de PIB des pays affectés, dépassent largement la capacité des systèmes assurantiels. L'objet du régime Cat-Nat, tel qu'il est construit en France, n'est donc pas d'assurer les dégâts liés à une catastrophe majeure d'ampleur nationale ou internationale, qui excède le rôle des seuls assureurs et relève assez largement d'une prise en charge par les Etats, ni de s'occuper des risques économiquement assurables, mais de prendre en charge les risques intermédiaires, en intensité et en fréquence.

Le terme « catastrophe » est donc trompeur, car le régime couvre presque tous les événements naturels (qui ne sont pas tous « catastrophiques »), mais pas tous les phénomènes initiateurs d'une catastrophe ; il ne couvre donc pas tous les coûts des dommages.

On pourrait donc distinguer trois types d'aléas :

- ✓ a) les catastrophes majeures : avec des risques de plus en plus multiformes et des enjeux croissants, ces catastrophes sont celles qui dépassent les capacités du régime d'assurance. Ce sont alors les Etats qui doivent intervenir en dernier ressort. On peut noter que le régime français est actuellement équilibré, mais qu'il ne semble pas dimensionné pour faire face, à lui seul, à une catastrophe de grande ampleur ;
- ✓ b) les risques très fréquents, prévisibles et pour lesquels la prévention est à privilégier (risques auto-assurés) ;
- ✓ c) enfin, les phénomènes intermédiaires (mais pas « catastrophiques »), pour lesquels l'assurance est pertinente et pour lesquels l'assureur a un rôle à jouer, y compris dans la démarche de prévention auprès des assurés, ce qui serait le cas, par exemple, dans le projet de réforme de la gestion du risque de subsidence.

La question qu'il convient de se poser est donc celle du seuil « d'anormalité ». B. Munier propose de raisonner non pas en termes de rareté du phénomène (l'anticipation et l'estimation des probabilités étant de plus souvent très difficiles), mais en termes d'anormalité des dégâts (dont il signale que la distribution, plus que celle des phénomènes eux-mêmes, se rapproche d'une loi normale).

Dans cette hypothèse, la modulation des primes doit donc être en rapport avec le coût des mesures de prévention, qui est typiquement celui de la réduction de la vulnérabilité à l'aléa du bien assuré.

À plus grande échelle, des signaux prix de cette nature pourraient, en toute hypothèse, accompagner des politiques de prévention globales. S'agissant de l'urbanisation des zones inondables, lorsque les terrains sont moins chers dans le val inondable que sur le coteau – ce qui peut avoir pour effet d'accentuer le développement urbain en zone inondable – il s'agirait de faire en sorte de rééquilibrer les prix des terrains entre le coteau et le val.

✓ soit l'on considère que la sensibilisation des assurés que permet la modulation de prime reste efficace indépendamment de la seule rationalité économique. Les actions de prévention d'aléas (comme les inondations) sont en général portées par les pouvoirs publics ; les assurés pris individuellement ne sont donc que très indirectement en situation de faire des choix « économiques » entre prévention et assurance.

Des modulations, même très modiques, pourraient alors être appliquées aux particuliers et aux petites entreprises. Un tel affichage permettrait une sensibilisation supplémentaire en introduisant la question des risques naturels dans

l'échange entre les assurés et les assureurs. Ceux-ci rappellent ainsi le rôle qu'ils peuvent jouer, et qu'ils ont effectivement joué lorsqu'ils en ont eu la possibilité en tant que relais et en tant que modificateurs des comportements (par exemple, dans la prévention des incendies, depuis celui de Londres en 1666, ou, plus récemment, dans la généralisation des dispositifs anti-incendie utilisant des *sprinklers*).

Cela étant, comme le font justement remarquer des associations de défense des victimes de catastrophes naturelles, des bonus/malus n'ont de sens que s'ils sont infligés aux acteurs se trouvant en position de décideurs. En l'occurrence, les particuliers sont plus des victimes que des acteurs des actions de prévention à conduire, notamment en matière de risque d'inondation contre lesquels ce sont, en général, les pouvoirs publics qui disposent des prérogatives pour agir.

Dans le projet qu'il a présenté au Conseil d'Etat, le gouvernement a privilégié la première hypothèse et considéré que quelques euros de surprime annuelle pour les particuliers ne permettraient pas de faire progresser la démarche de prévention. Par ailleurs, la difficulté de mettre en œuvre une telle modulation de franchise pourrait s'avérer compliquée d'un point de vue opérationnel. Dans tous les cas, une modulation de franchise pour les particuliers devrait plutôt être associée à la réalisation des efforts de prévention que

l'Etat est en droit d'attendre, en particulier la réalisation des travaux prescrits par les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN). Cela pourrait être une piste d'amélioration du dispositif.

Vers une approche territorialisée ?

Cela étant, s'agissant de prévention des risques naturels, la responsabilité individuelle a ses limites, qui sont celles de l'organisation des stratégies de prévention souvent portées par les pouvoirs publics, notamment par les collectivités locales. L'introduction des collectivités locales dans le dispositif peut également permettre de se rapprocher de l'échelon de gestion des politiques de prévention ; le principe est donc plutôt sain, même s'il pose des questions de mise en œuvre. Ainsi, par exemple, si l'on ne peut que partager le souhait de ne pas voir se développer une urbanisation excessive dans les zones à risques (typiquement le long des grands fleuves du littoral et du Sud-Est de la France), la question de l'urbanisation a vocation à être réglée par les plans de prévention des risques. Autrement dit, une fois que le PPRN a (ou aura) défini les zones dont l'urbanisation ou la densification sont à proscrire, les collectivités n'auront plus qu'une capacité marginale d'ajouter des enjeux dans des zones à risques. Leurs leviers d'action risquent donc d'être modestes



© Sylvain Thomas/REA

« S'agissant de prévention des risques naturels, la responsabilité individuelle a ses limites, qui sont celles de l'organisation des stratégies de prévention souvent portées par les pouvoirs publics, notamment par les collectivités locales. L'introduction des collectivités locales dans le dispositif peut également permettre de se rapprocher de l'échelon de gestion des politiques de prévention. », *travaux d'aménagement sur les berges du Lez pour lutter contre les risques d'inondation, Montpellier, France, 2010.*

pour la gestion de la situation existante. En effet, une commune « n'a pas le choix » d'être ou non située en zone à risques. Tout au plus peut-elle faire son possible pour ne pas augmenter son exposition au risque... L'inscription dans des démarches globales de prévention (comme les programmes d'action de prévention des inondations) pourrait être un critère de modulation des primes, à l'échelle du bassin versant pour ce qui concerne les inondations.

Une association de victimes d'inondations rappelle d'ailleurs que ces stratégies ont pu conduire, afin de limiter les aléas dans des secteurs très densément urbanisés, à organiser des déversoirs et des champs d'expansion des crues de façon à majorer l'aléa dans certains secteurs en amont ou en aval et à le minorer dans l'agglomération que l'on cherche à protéger. Si les habitants de ces champs d'expansion des crues sont conscients de l'intérêt collectif d'une telle stratégie, ils considèrent, non sans raison, qu'il serait injuste de les pénaliser doublement en majorant leurs primes d'assurance ou en prescrivant, par le PPRN, des travaux visant à la réduction de leur vulnérabilité.

Cet exemple est là pour nous rappeler que la solidarité au sein d'un bassin versant (comme celle que permet l'application des modulations de primes Cat-Nat) est avant tout pertinente à l'échelle dudit bassin versant (ou à celle du territoire de la stratégie de gestion) et non pas simplement au niveau des assurés pris individuellement.

C'est d'ailleurs là en quelque sorte le propos du représentant de l'AFPCN, pour qui la séparation actuelle entre prévention, gestion de crise et réparation des dommages ne contribue pas à la gestion intégrée du risque à l'échelle des bassins de risque, alors que c'est précisément l'objectif de la directive européenne relative à la prévention des inondations, dont la mise en œuvre est en cours. Il semble donc souhaitable que les modulations des primes des collectivités puissent témoigner de l'effort de prévention réalisé. Dans l'exemple précédent, l'effort de prévention (qui conduit à une sur-inondabilité de certaines zones) devrait, sur le principe, plutôt conduire à des baisses de primes sur l'ensemble du bassin versant.

Vers des catastrophes plus graves et plus fréquentes ?

Que ce soit à la Nouvelle Orléans frappée par l'ouragan Katrina ou dans le nord de l'archipel japonais dévasté par un tsunami, il semble que les conséquences des événements climatiques extrêmes se traduisent de plus en plus fréquemment en crises systémiques (parfois d'ampleur mondiale). Ces effets dominos sont certainement dus à une interdépendance de plus en plus grande entre les économies des pays développés, qui disposent désormais de systèmes de communication, de marchés financiers et de logistiques industrielles en interaction toujours plus étroite.

Ainsi, face à la complexité des effets induits par ces événements complexes et aux effets désastreux, il apparaît qu'il est désormais à la fois plus délicat de mener un travail de prévention, mais aussi de prévision et de diffusion d'une culture du risque pour des événements qui peuvent alors paraître irréalistes. Cette réflexion sur la vulnérabilité des

systèmes semblerait néanmoins devoir être développée ; le représentant de l'Association des professionnels de la réassurance (APREF) souligne que les événements importants de ces dernières années n'avaient été ni modélisés ni pensés et qu'il est nécessaire d'éviter de tomber dans la facilité consistant à ne pas envisager les phénomènes jugés trop peu probables.

Ainsi, s'il ne semble pas pouvoir être décelé d'augmentation de la fréquence des catastrophes, il y a clairement une augmentation de la sévérité des événements observés, ce qui laisse penser à un changement d'échelle. Cependant, la difficulté réside dans le fait de savoir si cette sévérisation provient de :

- ✓ l'augmentation de l'intensité des aléas (par l'effet du changement climatique ou de catastrophes de grande envergure non prévisibles) ;
- ✓ la plus grande interdépendance et l'effet de richesse.

Comme précisé dans l'encadré « Un régime Cat-Nat pour quelles "catastrophes" ? », le régime Cat-Nat est dédié à une gamme d'événements intermédiaires qui outrepassent la capacité individuelle : au-delà de l'événement exceptionnel, seule l'intervention des Etats permettra d'indemniser les victimes. L'ampleur nationale, voire mondiale, que peuvent prendre certaines catastrophes devrait donc conduire les Etats à investir plus largement ces questions des risques extrêmes, qui sont de natures très diverses : aléa naturel, conséquences humaines, économiques et industrielles, conséquences financières. Les représentants du CGEJET soulignent à cet égard que les évolutions que connaissent actuellement l'organisation et la culture de l'administration ne peuvent que favoriser de telles démarches croisées.

En termes de méthode, l'approche financière du risque peut venir compléter la démarche en lui donnant un caractère exhaustif. Le régime Cat-Nat peut être équilibré tant que ne se produit pas de catastrophe majeure : l'enjeu est d'évaluer sa vulnérabilité (et, plus largement, celle de la sphère publique) à des événements extrêmes. La réforme réglementaire européenne Solvabilité II va ainsi aider les assureurs à prendre en compte ces événements dans leur gestion du risque, que ce soit en termes d'exigences quantitatives (exigence minimale et réglementaire de capital) que d'exigences qualitatives (gestion du risque et besoin global de solvabilité).

Conclusion

Les échanges de ce colloque mettent au final en évidence un assez large consensus sur l'objet et les principes de la réforme du régime Cat-Nat. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le projet de loi a été validé en Conseil des ministres et doit être examiné par le Parlement au cours d'une prochaine session.

En mettant l'accent sur la prévention, la sensibilisation des acteurs, la culture du risque et la réduction des dommages, cette réforme s'inscrit, logiquement, en cohérence avec les autres démarches de prévention menées par l'Etat sous la conduite du ministère chargé de l'Ecologie. Ces différents piliers de la prévention ont vocation à être déclinés sur les territoires par l'Etat ou par les différents

acteurs locaux. Les débats ont mis en évidence l'intérêt, et parfois la nécessité, d'une approche globale de la prévention et de l'assurance sur des territoires de risque d'une échelle cohérente. À cet égard, on ne peut qu'encourager la participation des acteurs de l'assurance à ces démarches locales (typiquement, les programmes d'action de prévention des inondations, les PAPI) afin de renforcer leur rôle en matière de sensibilisation et de prescription auprès des assurés.

Les échanges sur la modulation des primes d'assurance et sur son ampleur, ainsi que sur le public à viser posent la question du financement des actions de prévention, qui, pour une large part, est mutualisé, et donc isolé des décisions individuelles des assurés. Il aurait pu être souligné qu'une part significative des actions de prévention des risques naturels est financée par des crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Celui-ci est pourtant alimenté par un prélèvement sur le produit des primes afférentes à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles : nous y voyons une légitimité supplémentaire à l'articulation des démarches de prévention « classiques » et des démarches « assurantielles » au plus près du terrain.

Ces différentes démarches de sensibilisation aux risques nécessitent l'implication de tous les acteurs, tant elles restent difficiles à partager avec le grand public. La tendance à occulter le risque est naturellement encore plus forte

s'agissant de phénomènes extrêmes pouvant avoir des effets dominos insoupçonnés, un type de risques dont plusieurs intervenants postulent un accroissement significatif de la gravité dans les prochaines années. Avec ce changement d'échelle, c'est également un changement des modes de raisonnement qui doit s'opérer. Même s'il est sans doute vain de vouloir « penser » toutes les combinaisons de phénomènes dans un monde d'une complexité infinie, nous devons nous interroger sur les grands facteurs de vulnérabilité du système et, au-delà, des Etats, pour qui les catastrophes peuvent avoir des conséquences considérables. Le colloque du 8 mars, centré sur une comparaison internationale, offrait ainsi la possibilité de mettre en évidence différentes démarches dans ce domaine, à l'œuvre dans plusieurs pays.

Notes

* Adjoint au chef du service de Prévention des risques et des nuisances à la direction régionale et interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie d'Ile-de-France.

** Adjoint au chef de brigade au Secrétariat général de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP).

*** Chef du service des Risques naturels et technologiques à la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement des Pays de la Loire.