



Vers une nouvelle économie des risques ?

Roland Nussbaum

Roland Nussbaum est directeur de la Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels. Il anime la commission Dommages du Comité européen des assurances

I. Les approches britannique et française

La sortie du rapport Stern sur les conséquences économiques du changement climatique a créé un choc. L'hebdomadaire anglais *The Economist* a titré sa une sur ce rapport — « Stern Warning », un jeu de mots qui signifie en même temps « avertissement sévère ». La conclusion du rapport a été reprise par une conférence des assureurs britanniques peu après. Elle rejoint la raison qui fait qu'on s'adresse aux assureurs sur cette question : « *Just as people spend a slice of their incomes on buying insurance on the off chance that their house might burn down, and nations use a slice of taxpayers' money to pay for standing armies, so the world should invest a small proportion of its resources in trying to avert the risk of boiling the planet* ».

Dans le même temps, les Britanniques ont réalisé une étude que l'on peut télécharger sur le site de l'ABI (Association of British Insurers). Avec les Néerlandais, les Britanniques sont les plus préoccupés par cette question. Le rapport le plus récent de l'ABI porte sur les effets de la montée du niveau de la mer. Alors que le rapport Stern est très macroéconomique, le rapport de l'ABI porte sur un niveau très territorial, évoque les différentes hypothèses d'extension du scénario et les quantifie. Il fait référence à une grande tempête de 1953, accompagnée d'inondations côtières, qui a causé 20 000 morts aux Pays-Bas et des dommages considérables au Royaume-Uni, et évalue plusieurs scénarios en fonction du niveau de montée des eaux et des dommages causés. Le rapport détaille pour chaque scénario les dommages totaux et les dommages potentiellement évités par une adaptation volontariste dont le coût est chiffré pour chaque zone à risque. C'est le message que l'ABI livre au Ministre britannique de l'écologie, en indiquant qu'elle regrette que le gouvernement réduise les dépenses d'investissements de protection des côtes et des estuaires. Elle souligne que c'est au gouvernement, et non aux assureurs, de financer la prévention. Il y a un *gentleman's agreement* sur le fait que les assureurs continueront à prendre en charge les risques pour autant qu'un certain niveau de prévention et de protection soit maintenu par les autorités, en tenant maintenant compte du changement climatique. Ce rapport évalue à 60 millions de livres par an les dépenses additionnelles nécessaires pour mettre à l'abri les populations dans les zones identifiées. Le Ministre de l'environnement a répondu qu'il comprenait l'inquiétude des assureurs sur la réduction de l'allocation pour la prévention des crues, mais a expliqué que le gouvernement maintenait son investissement global au niveau prévu. Ce qui est frappant, c'est que le gouvernement britannique reconnaît le rôle de l'assurance pour la gestion des crues, la promotion de la compréhension et du débat sur les effets du changement climatique. Le *gentleman's agreement* entre le gouvernement et l'ABI a été renouvelé l'année dernière et le gouvernement s'est vraiment engagé à jouer son rôle dans la prévention des risques. Je n'entrerai pas dans le détail des conditions fixées par l'ABI pour continuer à assurer certains risques, mais c'est l'illustration qu'au Royaume-Uni, certains sujets sont abordés de façon extrêmement pragmatique. Le marché mène la danse, même si ce n'est pas autant qu'il le souhaiterait. Il faut souligner que l'étude de l'ABI sur les risques d'inondation costale résulte d'un travail qui a été préalablement soutenu par le ministère de l'écologie pour élaborer une

méthodologie d'analyse coûts-bénéfices sur les décisions de prévention. Cette méthodologie a été appliquée à la démarche des assureurs et d'une certaine façon, ce sont les assureurs qui mettent les pouvoirs publics en face de leurs responsabilités.

En ce qui concerne la situation en France, la loi Bachelot de 2003 a modifié les attributions d'un « petit instrument » de financement, le fonds Barnier, qui ne finance pas l'indemnisation mais l'adaptation. C'est un petit instrument par rapport aux grands enjeux de l'adaptation à des événements extrêmes, puisqu'il est alimenté par un prélèvement qui était de 2% à l'origine et qui est maintenant de 4% sur la surprime d'assurance catastrophes naturelles. Ses attributions ont été élargies pour lui donner une faculté d'adaptation lui permettant de se conformer aux exigences des plans de prévention des risques dès lors qu'on est assuré, pour permettre aux communes de financer le rachat des terrains aux personnes qui décident de quitter les zones exposées, par exemple après un sinistre.

Autre évolution à caractère économique : la reconnaissance des établissements publics territoriaux de bassins (EPTB), avec, notamment, l'introduction d'un nouvel outil, les servitudes de sur-inondation, qui permet à ces organismes de contractualiser des formes de solidarité amont-aval, et de devenir des gestionnaires de risques. Pour autant qu'ils lèvent une fiscalité adaptée, ils pourraient indemniser au titre de la servitude les détenteurs des terrains potentiellement inondés et indemniser les pertes de jouissance en cas d'inondation. Les EPTB deviennent donc des assureurs territoriaux, ce qui constitue une innovation. Les quelques EPTB qui sont passés à l'action ont vu que les sommes en jeu n'étaient pas si considérables et qu'ils seraient en mesure d'autofinancer cette contractualisation. C'est une évolution intéressante à l'échelle territoriale.

D'autres rapports traitent de ces questions : rapports de l'Inspection générale de l'environnement, du Conseil général des ponts et chaussées, des inspections générales de l'administration et des finances, qui ont rendu il y a un an les conclusions de leur mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Comme il se doit, ces rapports ont été produits en situation réactive, suite à la menace de banqueroute de ce régime après la sécheresse géotechnique de 2003, où près de 6000 communes réclamaient un arrêté catastrophe naturelle sécheresse, et suite à l'impossibilité budgétaire de faire face à cette masse de sinistres, puisque l'Etat vient en garantie de ce régime. Une solution intermédiaire a été trouvée, qui a causé beaucoup d'insatisfactions mais qui a, en tout cas, conduit à réfléchir à la manière d'infléchir potentiellement le régime d'indemnisation. Le sujet fait toujours l'objet d'une réflexion.

Le rapport du Commissariat au Plan portait sur l'État et l'assurance des nouveaux risques. Sa première recommandation, qui a recueilli l'assentiment du milieu des assurances, est de pratiquer des démarches de scénarisation et de quantification des événements extrêmes, avec plusieurs scénarios envisagés. C'est aussi ce qu'on va retrouver dans une proposition de directive européenne inondation.

Il existe aussi le Plan Climat, qui traite des économies d'énergie et de la réduction de la vulnérabilité du territoire, et qui a un objectif d'augmentation des plans de prévention des risques, mais qui ne comporte pas d'indicateurs quantitatifs sur le volet risque.

Sur ce sujet, le discours officiel en France n'est pas aussi avancé qu'en Angleterre. On parle des risques, mais on n'en tient pas compte dans la comptabilité nationale ou dans les compétences obligatoires et optionnelles des collectivités territoriales, ce qui est regrettable. On n'en parle qu'à travers les indemnités d'assurance versées au titre des catastrophes naturelles. On voit qu'elles augmentent, ce qui explique l'augmentation de la surprime catastrophes naturelles, qui est passée de 6% à 12%. Mais on n'évalue pas le coût global du risque naturel. On commence à voir une certaine territorialisation, ce qui est un progrès. La Caisse centrale de réassurance, qui a, depuis l'origine, une

mission de retour d'expérience, a beaucoup de mal à la mettre en œuvre. C'est en partie la faute des réassureurs, mais c'est aussi celle du législateur, qui n'a pas demandé aux réassureurs de constituer les outils pour tracer ces événements. Ils ont rempli leur fonction de gestion des sinistres et de comptabilisation à l'échelle nationale, mais on ne leur a pas demandé de localiser les sinistres par événement, et, donc, par territoire. Ces données sont encore incomplètes, même si, progressivement, la situation s'arrange.

La modulation de franchise vise à limiter la propension des communes à « s'abonner » à l'arrêté catastrophe naturelle. C'est une mesure violente et peu appréciée par les usagers, qui en attribuent souvent la paternité aux assureurs alors que c'est une mesure publique sur laquelle les assureurs sont partagés. Ce qu'ils apprécient, c'est qu'elle a signalé la mise en chantier des PPR, qui n'arrivaient pas à décoller, et a permis d'atteindre l'objectif de 5 000 PPR à la fin 2005. Il y a eu divers traitements pour tenter d'adoucir la modulation de franchise dans certains territoires. Des collectivités territoriales ont réparti la solidarité pour faire face à cette auto-assurance qu'ont à subir les assurés.

Autre illustration : la dimension démographique est relativement documentée, même si on n'est pas au niveau quantitatif de l'Angleterre. On commence à voir se développer l'évaluation économique, mais elle reste très générale. L'idée de mettre en place une fiscalité écologique prévoyant la prise en compte des risques naturels a un caractère rassurant. C'est une nécessité et c'est le maillon manquant dans le financement de la prévention à l'échelle territoriale.

Dans les coûts pris en charge par l'assurance et par la société ces dernières années (l'expérience montre que pour voir le coût total payé par la société, il faut multiplier par deux la part payée par les assurances, l'État payant à peu près autant pour les non assurés), le plus important est celui des tempêtes. Or il n'y a pas l'embryon du coût des risques naturels dans la comptabilité nationale. Il n'y a pas non plus de comptabilité européenne prenant en compte ces dommages, mais cela devrait venir.

Dans le monde, les grands « comptabilisateurs » sont les réassureurs comme la Munich Re ou Swiss Re, qui ont une vision globale et qui publient des rapports sur l'évolution tendancielle des dommages totaux et des dommages assurés. À l'échelle mondiale, la part des dommages assurés par rapport aux dommages totaux n'est pas à la hauteur de ce qu'il y a en France, où elle est de 50%. C'est un des niveaux les plus élevés au monde. Même aux États-Unis, sur environ 200 milliards de dommages pour l'ouragan Katrina, seulement 45 milliards ont été indemnisés. Je ne sais pas si ce niveau d'assurance en France est une bonne ou une mauvaise chose. Ce qui est intéressant, c'est de voir la sommation par décennie des événements climatiques, qui montre une croissance bien supérieure à la croissance de notre surprime catastrophes naturelles.

Des travaux Britanniques complétés par la Swiss Re nous quelques éléments d'impact potentiels. Ils considèrent les trois scénarii de sinistres climatiques assurés qui font peur à la communauté financière : l'ouragan aux Caraïbes, la tempête en Europe et le typhon au Japon. Les Anglais ont fait des chiffrages avec des déclinaisons très fines sur ces trois types d'événements et sur leur potentiel d'évolution à l'horizon 2050, en ajoutant le risque de raz-de-marée, qui les préoccupe beaucoup. Ils ont précédemment fait des études du même genre sur les crues de rivières et sur le ruissellement urbain et, à chaque fois, ils indiquent l'intérêt à trouver des adaptations.

En France, on a utilisé les données publiques. Par exemple on a dégagé trois scénarii de crue pour un des sous-bassins de la Garonne, crue très fréquente, crue fréquente et crue exceptionnelle, un peu selon le schéma que suivra la directive européenne, avec une estimation du nombre de logements potentiellement inondables et des coûts moyens pour chaque scénario. La Mission risques naturels a essayé d'extrapoler des démarches de ce genre sur différents bassins en relation avec un certain nombre de collectivités territoriales, notamment les EPTB. Cela finit par constituer un observatoire

de la vulnérabilité des territoires aux inondations, exprimée par l'unité « nombre de logements potentiellement inondables ». Le Ministère de l'écologie développe également ce genre d'indicateurs, mais il ne les a pas encore publiés. La Mission Risques naturels continue à remplir sa fonction accessoire de mouche du coche, mais elle n'est pas dans le même rapport de force que les assureurs anglais par rapport au gouvernement.

II. Éléments de cadrage : évolution des concepts et de leur pratique

Ces éléments relèvent de trois domaines, l'économie, le financement et la prévention.

Dans l'économie, il y a la mesure et la modélisation. Aussi bien le secteur de la reconstruction que les services financiers qui financent cette reconstruction sont directement intéressés par l'évaluation des événements qui se produisent. C'est une façon de voir l'économie des risques.

Mais il y a une autre économie, celle de la prévention et des politiques publiques d'incitation à la prévention. À partir d'analyse coûts-bénéfices, les Anglais ont conceptualisé cette dimension et ont traduit cet effort académique en conseils pratiques aux utilisateurs territoriaux. Ils évaluent notamment le coût annuel économisé des dommages, qui est un paramètre pertinent pour ce genre de considération. J'ai appris que ces approches font partie des projets de la stratégie de développement durable, mais nous avons du retard à rattraper sur ce genre d'outil.

Côté financement, il existe des financements « cigale », ceux que l'on verse après l'événement. Les acteurs privés y sont souvent de leur poche, au moins pour partie. C'est notamment le cas de l'auto-assurance. Il y a la version budget de l'État et solidarité fiscale.

Les financements « fourmi », que nous revendiquons, sont une formule plus vertueuse. Il y a une version publique, qu'on trouve dans les fonds d'indemnisation, et une version économie de marché, qui tend à s'imposer dans les pays développés et qui fait appel aux systèmes d'assurance, avec deux options :

- une option économie de marché stricte, plutôt celle des anglo-saxons ;
- une option combinant public et privé, qui est celle adoptée par la France, qui veut favoriser la solidarité entre assurés. Le législateur impose à l'ensemble de la communauté des assurés une extension de la couverture incendie aux événements naturels.

Ce système, parti d'Espagne et de Norvège, est en train de faire tache d'huile : la Belgique l'a repris ce schéma et plusieurs pays, comme l'Italie, la Roumanie, pensent à l'adopter. La Turquie l'a fait après le tremblement de terre d'Izmit. En revanche, dans les pays où l'extension de couverture aux risques naturels est facultative, cette assurance est chère dans les zones à risque d'inondations et les habitants la souscrivent peu. Les Britanniques, traditionnellement hostiles aux obligations légales et favorables aux obligations contractuelles, sont l'exception : bien que l'extension de couverture soit facultative, la pénétration de l'assurance est très élevée. Il est vrai, aussi, que beaucoup d'Anglais ont des emprunts immobiliers et sont obligés, par leur contrat de prêt, de prendre une assurance contre tous les risques.

Mais toute cette architecture peut s'effondrer. Après l'ouragan Andrew, quelques assureurs américains ont fait faillite. Ce n'a pas été le cas après Katrina, la conjoncture boursière et économique étant plus favorable. Cependant les assureurs et les autorités de contrôle souhaiteraient la mise en place d'un cadre comptable, fiscal et prudentiel (les règles publiques qui encadrent la sécurité des opérations d'assurance) pour que ces services soient sûrs pour les assurés.

Le financement des catastrophes se structure d'une façon assez évidente, mais plus pour les risques naturels que pour tous autres, avec une articulation, pour les risques les plus fréquents, entre ce qui

reste inévitablement à la charge de l'individu, pour qu'il assume lui aussi sa responsabilité dans la gestion du risque, et ce qui est à la charge de la fiscalité locale, qui reste à déterminer avec le rôle croissant des EPTB. Il y a un niveau intermédiaire d'efficacité des marchés d'assurance et, dans un certain nombre de pays, dont la France, une solidarité que l'État accorde de moins en moins parce que le pacte de stabilité européen ne le voit pas d'un bon œil. Cette solidarité peut se concevoir pour des pays ayant un certain profil de risques. Elle relève de plus en plus d'un niveau international, qui existe déjà au niveau européen avec le fonds Barnier (fonds d'indemnisation pour les infrastructures d'eau, d'énergie, de transports, de télécommunications, de santé et d'éducation, qui ne sont pas couvertes par l'assurance).

Le financement et la prévention constituent un ensemble indissociable et sont une question de société d'importance croissante, même s'ils sont moins sous le feu des projecteurs que les économies d'énergie. On n'a pas fini d'explorer sous l'angle économique, organisationnel et politique, le partenariat public-privé, incontournable dans ce domaine.

Discussion

Geneviève Lecamp : Quelle part accordez-vous à la prévention, notamment en ce qui concerne l'éducation des administrations à la prévention des risques ? Quels rapports voyez-vous entre assurance et réassurance ? Il me semble que vous avez un rôle puissant en matière de réassurance pour pousser à l'élaboration de nouveaux contrats d'assurance qui concernent aussi bien les administrations que les particuliers. Aujourd'hui, on voit un certain nombre de compagnies d'assurance encourager les consommateurs à être vigilants.

RN : C'est un sujet complexe. En France, on a beaucoup d'analyses sur la stratégie développement durable, mais il faudra voir en pratique ce qu'on en fera. Vous posez la question de la créativité des assureurs. Pour le moment, elle est assez bridée dans le domaine des risques naturels. Il y a un régime d'indemnisation dont nous avons été fiers pendant longtemps parce qu'il avait une dimension solidaire pour la quasi totalité de la population, mais cela conduit à une déresponsabilisation.

Les assureurs jouent cependant le jeu et sont partenaires de l'État sur ce registre. Par rapport aux banques, qui développent divers produits pour financer les économies d'énergie, nous sommes un peu limités. C'est l'État qui décide ce qui est ou n'est pas catastrophe naturelle. Nous sommes dans de « l'inassurable » qu'on a voulu traiter par de l'assurance. Les événements tempête sont, certes, assurables. Mais on les a accrochés au multi-risques habitations et une jurisprudence a récemment ordonné aux assureurs de ne pas donner le détail de leurs garanties : cela doit faire partie d'un ensemble. Quand l'assuré lit son contrat, il voit le montant de la surprime catastrophes naturelles qui apparaît comme une taxe parafiscale, mais ce sont les assurances qui encaissent les primes, qui portent une partie du risque, qui règlent les sinistres et qui se réassurent pour l'autre partie auprès de la Caisse centrale de réassurance qui bénéficie elle-même de la garantie d'État. Il s'agit d'un mécanisme où la marge de manœuvre n'est pas du côté de l'assurance, mais plutôt du côté des pouvoirs publics.

En ce qui concerne l'évolution des connaissances, nous avons commencé à utiliser les cartes d'aléas et les plans de prévention des risques réalisés par les services de l'État et par les collectivités. Progressivement, le secteur de l'assurance, qui jusque là a assuré sans savoir où étaient les risques, solidarité oblige, va assurer avec une prise en compte, qui reste à déterminer, des zones de risques

pour inciter à la prévention. Une des mesures de la loi Bachelot fait obligation aux communes d'informer leurs administrés sur le risque, la prévention et l'assurance. Si c'est écrit dans les textes de loi, cela n'a pas été beaucoup appliqué jusqu'à aujourd'hui parce qu'il n'y avait pas assez de PPR approuvés. 5 000 PPR ont été approuvés mais il faut qu'ils aient cinq ans de maturité pour que la disposition qui prévoit que l'assureur prenne en considération l'exposition au risque en fonction des zones et refuse de couvrir une nouvelle construction en zone rouge ou exige le respect du PPR, s'applique. Les collectivités territoriales, qui commencent à organiser des colloques sur l'adaptation aux changements climatiques, nous posent souvent ce genre de question et estiment que les assureurs ne sont pas assez réactifs. Il y a un effort d'éducation à faire et la Mission risques naturels s'y emploie dans la mesure de ses moyens. Elle doit être relayée par les sociétés d'assurance qui la financent pour sensibiliser les assurés à la prévention de différents risques. Sur la question de la sécheresse, il y a un effort groupé de l'ensemble des acteurs sous la coordination du Ministère de l'écologie qui a confié à l'Agence qualité construction la réalisation d'un support et d'une campagne de sensibilisation des participants à l'acte de construire. Cette concertation est la bonne démarche.

Q : Dans votre présentation de la stratégie nationale du développement durable, vous n'avez pas évoqué une des recommandations, qui est l'évaluation de la valeur économique du patrimoine naturel et des services rendus par les écosystèmes. Avez-vous avancé sur ce sujet ?

RN : Je crois que non. Nous sommes dans l'assurance dommages, et même les assureurs en responsabilité civile n'assurent pas le paysage. La transposition en France de la directive responsabilité civile environnement est un sujet délicat. Mais ce n'est pas mon domaine de spécialisation.

Dominique Dron : Un des problèmes des scénarii de changement climatique est qu'on ne sait pas dire lequel est le plus probable. On sait juste donner des fourchettes par scénario d'émissions. Or, le monde de l'assurance repose sur des probabilités, des séries statistiques. Y a-t-il des débats théoriques sur ce sujet ? Envisage-t-on d'inventer un système de *ranking* de risques ou bien est-on plutôt dans le registre catastrophe naturel, attendant que les pouvoirs publics disent si l'on doit ou pas prendre en charge ces risques ?

RN : En France, à l'inverse des Britanniques, ce sont les pouvoirs publics qui donnent l'orientation. Ils ont aujourd'hui tendance à vouloir inverser cette tendance et à renverser la charge auprès des assureurs. Ces derniers réclament une phase de transition et soulignent que les éléments de connaissance des risques sur le territoire sont encore insuffisants. Sur le plan théorique, il y a encore beaucoup à faire. On réfléchit à un observatoire sur l'impact du changement climatique dans le secteur de l'assurance pour élaborer ce cadre théorique.

Dominique Dron : Les rapports de l'assurance avec l'État sont différents en France et en Grande-Bretagne. La prise en compte par le secteur de l'évolution de divers risques climatiques est-elle aussi différente ?

RN : Non, le câblage des professionnels est le même, où qu'ils soient. De ce point de vue, il y a une certaine globalité des connaissances, des savoir-faire qui percolent, qui viennent souvent du monde anglo-saxon, notamment la modélisation et le passage du déterministe au probabiliste dans l'évaluation de la part à prendre en charge par les assureurs. Nous commençons à prendre conscience que nous devrions constituer notre propre potentiel de savoir pour ne pas être entièrement sous dépendance anglo-saxonne.

Dominique Dron : Des collectivités pourraient être intéressées par des partenariats sur ces sujets.

Roland Nussbaum : Ce rapprochement n'est pas évident, mais il y a des régions où les assureurs sont historiquement très installés et où il pourrait se faire. Nous y travaillons.

De la même manière que les individus consacrent une partie de leurs revenus à s'assurer au cas où leur maison brûlerait, et que les nations consacrent une partie du revenu des impôts à entretenir des armées qui les protègent, le monde devrait consacrer une partie de ses ressources à éviter le risque de détruire la planète.