



ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA PREVENTION DES CATASTROPHES NATURELLES (AFPCN)

A Paris, le 10 juillet 2013

Réponse à la consultation de la Commission européenne sur le livre vert relatif à l'assurance contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine

Conseil scientifique de l'AFPCN

L'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN) est une association qui compte parmi ses adhérents la Mission Risques Naturels (MRN) qui détient un siège d'administrateur, un assureur privé, également administrateur, et la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). Elle a de tous temps porté son attention sur les problèmes de l'assurance en France, en Europe et dans le monde, des risques d'origine naturelle et humaine. Elle est notamment intervenue en France à diverses reprises auprès des pouvoirs publics au sujet de l'adaptation du régime dit des catastrophes naturelles (« régime cat nat ») institué par une loi de juillet 1982 dont le domaine correspond approximativement à la moitié des dommages aux biens résultant des aléas naturels. Elle est chargée de constituer et d'animer un comité des utilisateurs constitué auprès de l'Observatoire National des Risques Naturels Majeurs (ONRN) fondé par la CCR, la MRN et le Ministère de l'écologie (MEDDE).

En mars 2012, l'AFPCN a organisé en partenariat avec le Conseil Général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie, et des Technologies (CGEJET) qui venait d'absorber le corps de contrôle de l'assurance, et avec le concours de l'Ecole polytechnique, de la MRN et de l'APREF un colloque : ***Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde***. Une session a concerné le régime français et s'est tenue dans le centre de conférence de Bercy ; il a été l'occasion pour des représentants d'associations de sinistrés de s'exprimer sur le projet de réforme et au président du conseil scientifique de l'AFPCN de proposer que la procédure permette de traiter au niveau décentralisé les accidents à l'exception des événements réellement catastrophiques qui seuls feraient l'objet d'une déclaration nationale. Une seconde session, tenue au Sénat, a traité de ***l'assurance mondiale devant le défi des catastrophes*** ; elle a comporté des conférences sur le diagnostic de croissance des sinistres et sur les perspectives aux Etats-Unis, et trois tables rondes respectivement sur l'assurance du risque nucléaire après Fukushima, sur la couverture des catastrophes dans l'UE, et sur le thème de la solvabilité face aux catastrophes.

Le dossier des actes du colloque porte donc sur les questionnements du livre vert ; il inclut des extraits de la lettre de la MRN de juillet 2012 qui en a été une des suites, et fait directement

référence aux réflexions de la Commission (par exemple une interview de Michel Barnier) ; une synthèse y figure, établie par de jeunes inspecteurs de l'autorité française de régulation financière. Nous le joignons à la présente réponse comme une contribution et une démonstration de partenariat public-privé dans le domaine des grands risques. Le conseil scientifique serait très heureux que la Commission le diffuse sous la forme qui lui paraîtra appropriée et marque l'intérêt qu'elle pourrait porter aux travaux d'approfondissement suggérés en conclusion, travaux restés pour l'instant en attente.

La réponse qui suit faite par des membres du conseil scientifique s'y réfère et n'engage pas l'association en tant que telle, ni ses diverses composantes dont certaines répondront directement.

Observations générales

Nous nous félicitons de la démarche générale adoptée par la Commission, démarche appropriée pour aborder un domaine où abondent les particularismes.

Dans ce cadre il nous paraîtrait judicieux de développer l'analyse de deux caractéristiques :

- L'existence de zones à risques élevés dans lesquelles l'évaluation et la gestion des risques prend nécessairement un caractère territorial qui doit être reflété par les dispositions relatives à l'assurance. Entre le client individuel et ses réactions (aléa moral, anti sélection...) et le niveau national, ce niveau communautaire est essentiel pour les risques si on entend les rendre assurables sans effets indésirables. A notre avis, le livre vert, comme d'ailleurs la législation française actuelle et projetée, ne prend pas assez en considération cet aspect.
- Les risques extrêmes, de plus en plus préoccupants, produits par l'agglomération d'expositions avec d'importantes vulnérabilités cumulées. Contrairement à ce qui est écrit page 6 du livre vert, le changement climatique intervient moins comme cause d'aléas destructeurs que comme source de vulnérabilités complexes ; à cet égard, les statistiques qui sont présentées dans les premières pages sont, à notre avis, peu probantes tandis que le SREX (avril 2012) du GIEC mentionné dans les notes de la page 6 est clair dans son diagnostic d'attribution aux nouvelles vulnérabilités. Il en va de même des grands accidents industriels : la menace de risques extrêmes résulte du fait que l'inimaginable reste possible avec des répercussions incalculables. La Commission pourrait apporter une contribution importante en définissant pour l'ensemble des pays de l'UE la frontière entre le domaine des risques « ordinaires » qui peuvent être traités par la profession dans un contexte de régulation éclairée, et celui des risques extrêmes qui prennent place dans la mondialisation.

Réponses aux questions particulières

- 1 Les disparités de pénétration sont regrettables, mais il ne semble pas nécessaire de développer des recherches sur leurs causes car celles-ci sont suffisamment identifiées.
- 2 L'offre de produits liés a des inconvénients dans la lisibilité de chaque risque (et donc des effets de sa gestion), et ne doit pas être confondue avec le caractère obligatoire de certains d'entre eux qui fait l'objet de la section suivante du livre vert et de la question 3.

- 3 Sans entrer dans le détail, le dispositif sur les risques naturels en France est dans son ensemble fondé sur une obligation d'assurance sans possibilité d'exclusion de certains risques ; l'action de la Commission pourrait se limiter à émettre une recommandation et à faire un état périodique de la situation et des bilans dans les Etats membres.
- 4 La question ne nous semble pas claire : l'assurance et la réassurance ne sont pas assimilables à des programmes. L'Etat peut emprunter diverses voies, notamment contractuelles, pour appuyer la réassurance ; par exemple en France, pour les risques du « régime cat nat », il réserve l'avantage d'une convention à une compagnie publique la CCR qui se trouve ainsi privilégiée ; d'autres dispositifs interviennent pour les calamités agricoles, le nucléaire... Globalement, le niveau professionnel critique qui est celui de la réassurance n'a pas un échelon collectif européen assez interactif et proactif.
- 5 Nous doutons de l'intérêt de l'assurance paramétrique.
- 6 La réponse est doublement oui ; la prime prévue par le nouveau régime pour les risques du « régime cat nat » sera modulée dans certaines limites.
- 7 ?
- 8 Dès lors que l'assurance est obligatoire, il n'y a pas de solution de remplacement. Ce ne serait pas un bon service rendu aux personnes vulnérables que de les exonérer : elles ne doivent être aidées mais autrement (formation, prise en charge de dépenses de prévention...).
- 9 Les difficultés de l'assurance à long terme outrepasseraient sans doute les avantages.
- 10 Oui en principe, la réponse détaillée sera fournie en premier lieu par les professionnels de l'assurance.
- 11 Les franchises sont une pratique dont les effets, les limites, les aspects contradictoires avec l'obligation faite de s'assurer, le ressenti punitif contreproductif en matière de prévention, sont connus. Il est exact que les assurés (sauf certaines grandes entreprises opérant dans des secteurs à grands risques) sont généralement démunis vis-à-vis du risque de catastrophe ; c'est pourquoi il serait souhaitable d'impliquer des communautés dans les zones sujettes à de tels risques en accompagnement assurantiel de l'effort réglementaire.
- 12 Une grande opération a été engagée en France à l'initiative des assureurs et de la CCR sous la forme de la création d'un Observatoire National des Risques Naturels. Les pouvoirs publics participent à cette opération (le MEDDE directement ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle) et, comme il est indiqué dans l'introduction, l'AFPCN y contribue en animant un comité des utilisateurs. Il est trop tôt pour juger de la réussite, en particulier du relais des informations au niveau des zones à risques. L'information sur les risques créés par l'homme est morcelée par profession et l'évaluation des risques de catastrophes par effet dominos reste actuellement inaccessible. Des programmes de recherche ont été financés par la DG Recherche : il faut poursuivre cet effort en direction des risques extrêmes.
- 13 La cartographie des risques est un outil universel qui évolue rapidement dans un cadre et avec des technologies nouvelles qui dépassent le domaine de l'assurance et celui du livre vert.

- 14 Même type de réponse que pour la question 12. L'UE doit, à notre sens, constituer un cadre encourageant le progrès de l'information et la coopération à cet égard sans se substituer aux acteurs.
- 15 Les situations sont tellement différentes qu'il serait illusoire de donner une réponse générale qui ait un sens. Nous dirions simplement que l'UE pourrait être plus présente dans les approches des grandes organisations internationales. Le débat actuel sur la suite du cadre de Hyogo (2005-2015) met l'accent sur les transferts de risques. L'AFPCN est chargée de structurer la réflexion de la représentation française en animant le comité international d'un Conseil interministériel ; des échanges au niveau de l'UE pourraient être éclairants.
- 16 La question dépasse la compétence du conseil scientifique de l'AFPCN.
- 17 Manifestement de grands progrès sont à réaliser, et au stade actuel l'approche au niveau territorial est probablement la plus réaliste.
- 18 Pour le secteur nucléaire qui fait problème (voir la table ronde du colloque AFPCN de mars 2012) comme pour le secteur pétrolier et d'autres à risques extrêmes, il n'y a pas de réponse valable en dehors de débats avec les professionnels. L'assurance n'est qu'un des leviers à la disposition des autorités nationales et internationales de régulation des risques.
- 19 Une première réponse relève de la profession et pourra ensuite être débattue.
- 20 Même réponse que pour 19.
- 21 Voir l'introduction. Ajoutons que la notion même de catastrophe est vague et extensible, et également évolutive ; quelle relation entretient-elle avec les crises (financières...) et peut-on envisager une notion générale de régulation ? Quelles sont les effets de la mondialisation ? Une réflexion mériterait de reposer sur des vues et définitions clarifiées et apporterait beaucoup en définissant des seuils à l'intérieur desquels des solutions viables associées à des règles claires de gouvernance sont applicables (voir les deux observations faites en introduction).

Paul-Henri Bourrelier

Conseil scientifique de l'AFPCN

Pilote de l'action « Régime CATNATN et assurances dans le monde »