

European Commission Green Paper on the insurance of natural and man-made disasters

Response by the French Federation of Insurance Companies (FFSA)

Executive Summary

The FFSA wishes to stress the crucial importance of the insurance sector cooperating closely with the various bodies involved in risk management and prevention at the various national and territorial levels, as well as with the various links in the risk management cycle in all the areas concerned.

The insurance industry should constantly bring its experience and commitment to bear on the necessary sharing of experience both domestically especially across sectors in dialogue between public and private stakeholders and at a European cooperation level (EU and Council of Europe) and an international level (UN-ISDR Global Platform in particular).

The FFSA response is complementary to that of the European federation of national associations, *Insurance Europe (IE)*, but also sets out to delve deeper (see hereafter this Ex Sum, *a detailed presentation in French with 4 appendixes*) by drawing on the French experience of more than 30 years of a system that combines insurance and the prevention of natural disasters:

The followed numbers refer to the numbering of the questions in the green paper:

- 1.1) The FFSA observes that France is one of the countries where the rate of penetration of insurance against natural disasters is among the highest in the world, if not the highest, whatever the chosen definition:
 - According to a first accepted definition of insurance penetration, this could be the proportion, in number, of players in the economy, individuals and professionals (including local authorities), which are holders of insurance coverage (to varying degrees) against natural hazards. In France the penetration rate is over 95% in terms of numbers of players.
 - According to a second accepted definition, insurance penetration could be expressed in premium volumes or amount of damage compared to premiums or the amount of damage in the potential market, across all types of cover. In France, buildings and contents for individuals and businesses are covered more than 90%. The proportion reaches almost 95% in the personal lines segment. The rate is 75 % for (land) motor vehicles.
 - A third accepted definition relies on the rate of insurance cover for the total amount of economic losses related to natural disasters. This rate of insurance penetration does not exceed 50% to 60% of total economic losses.
- 1.2) Yes, we must work with all professionals in the sector, (cooperative work at IE level) but also between insurance experts and European Commission departments

2.1) French experience is based on several bouquets of bundled offerings, which comprise insurance cover that is as comprehensive and coherent as possible. This insurance solution is the best way to avoid anti-selection (cf. Appendix 1)

2.2) The French law of obligations alone is not as effective a way as mandatory tied selling to increase cover against disaster risks.

3) In France, for individuals, there are four mandatory policy extensions to cover disasters: two against "natural" disasters (so-called CatNat and storm) and two against man-made disasters (technological disasters and terrorist attacks).

In all cases these covers must be linked to "*contracts of insurance covering fire damage or any other damage to property situated in France*". Thus, if a person does not wish insure his/her property then these 4 extensions do not apply either. However if that person insures their property then they automatically benefit from "CatNat", storm & tempest, "CatTech" and Terrorism.

Harmonisation of the legal framework for natural disasters is always useful. However, this harmonisation should not undermine the protection of the insured, which is guaranteed by the French legal system.

4) The insurance profession recognises the problem of moral hazard inherent in this compulsory extension of cover which is provided at a flat premium not linked at all to the level of loss prevention at the insured risk. In view of the consequences of recent events in neighbouring countries (earthquake in Italy and floods in Central Europe) it does, however, see that this inconvenience is preferable to anti-selection or not insuring at all.

In order to avoid the problem of moral hazard:

- The reinsurance programmes with the CCR (*Caisse centrale de réassurance*) (guaranteed by the State) have evolved towards a greater sharing of fortunes between Cedant and Reinsurer (quota share cession not left to Cedant's choice and now increased to 50%).
- The benefit of a direct insurance extension against natural disasters (CatNat) is provided subject to a compulsory deductible for an amount set by the State, with no buy-back option.

5) When the rate of penetration of the various insurance covers against natural disasters is very high, there is no reason for promoting parametric insurance, contrary to what may have been started in less developed insurance markets.

From a pure underwriting point of view, there are still some technical and organisational difficulties associated with floods and subsidence.

6.1) French experience has shown that risk reduction and management measures should come in the first instance from public bodies. In theory, the insurance terms and conditions (level of cover, rating and deductibles) do certainly provide an economic incentive to the policyholder to take loss prevention action. But with average CatNat additional premiums at around €30 to €50 per year, the reality in France is that the incentive for personal lines insureds is not sufficient. It could, however, be more effective for higher sums insured.

Using insurance rating as a means of raising risk awareness can only be useful where the insured can take loss prevention measures. But this is manifestly not the case for private individuals and small businesses.

- 6.2) The incidence of risk-based rating only has a real effect if the cover extension is mandatory, according to French CatNat experience. This is indeed what is envisaged in a proposed reform of the system, which would apply to those risks above a certain level of sum insured.
- 6.3) In the CatNat system, the economic incentive for loss prevention is laid down in French law and provides for varying deductibles (with no buy-back) and rating on a case by case basis: Outside of CatNat, insurers line up their rating approach closely with their risk underwriting approach taking into account the implementation of loss prevention / risk protection measures.
- 7) Ever since the beginning of its CatNat compensation scheme (1982) France has applied a flat additional surcharge on the premium of the underlying policy (fire risks or multi-peril policies). Insurers are free to determine the policy premium at their discretion. The flat surcharge is 12%. It is 6% for motor insurance with own damage cover (fire and/or theft). Specific sub-limits are not necessary.
- 8) The amount of the premium for the extension is relatively low for individuals (on average €30 surcharge per annum) due to the fact that the extension is mandatory and that the penetration of fire insurance in personal lines is high. Consequently in 30 years experience no clear situations of exclusion have been observed whereby low-income consumers have not had access to disaster insurance products.
- 9) No, the duration of the policy derives from freedom to contract. Personal lines policies are taken out for a duration of one year and continue on a tacit renewal basis.
- The French obligation to insure guarantees cover for the customer against such perils but with no obligation to enter into a commitment over several years. This solution of a long-term agreement is, however, available to very large corporations but which does not remove the obligation to insure against disasters.
- 10) The FFSA considers that pre-contractual and contractual information is necessary. However, the natural disaster insurance arrangements are currently so different between EU countries that any harmonisation would not seem to be viable in the short term. Harmonisation of information is only worthwhile once the legal framework for natural disasters has been harmonised.
- The legal basis for pre-contractual and contractual information on insurance policies is determined by the national law of that country.
- 11) Coinsurance does not bring about any discernible impact. The mechanisms that do increase policyholder awareness are: the terms and conditions of cover, exclusions to cover, cover limits, policyholder retention, deductibles, loss prevention and risk protection measures.
- 12) Players in the public and private sectors should work together (public authorities, insurers, reinsurers and researchers) so as to improve knowledge of risks. The optimisation of information systems on risk management by the parties involved leads naturally to a standardisation of formats and drives improvement.
- 13) Risk mapping, disaster potentials and risks should be integrated, standardised and shared by all. Such tools should be as basic and shared as possible and constructed where necessary within a public-private partnership.

- 14.1)** Heightened awareness by each of the players (State, insurers, reinsurers, citizens and local authorities) of the economic impact of the occurrence of such disaster events should encourage greater pooling of resources.
A risk culture and a critical approach to modelling should also be developed amongst all the players involved.
- 14.2)** Yes the aggregated data should be made public up to a certain point without impinging on data protection rights or business secrets.
- 14.3)** As a matter of priority it is up to each member country to bring together digital data on natural disaster mapping within one single entity.
- 14.4)** Insurers should be implicated in the concerted national and territorial loss prevention agencies.
- 15)** Even if such initiatives are taken by governments. Private initiatives should be supported by the EU. The EU could make available certain technological advances to developing countries and provide them with feedback on experience.
- 16)** In its report of July 2010, the European Commission concluded that it did not see enough justification at that time for introducing compulsory financial security. France made the choice of not introducing compulsory financial security. Consequently, there is not sufficient justification for introducing financial security.
- 17)** National and EU regulations provide an efficient framework for industrial risks. The parties involved in drawing up environmental legislation (industrialists, associations, insurers, etc.) should dialogue with the public authorities so as to improve common exchange of feedback on experience in industrial accidents and losses.
- 18)** French territorial waters are not at the moment concerned by this question and so the FFSA for the time being is content with the IE response.
- 19)** Yes. The fact, for example, that a victim has a direct action against the insurer of the party responsible for the loss is a move in that direction. The legal framework for man-made disasters does not deviate from the specific principle in France of direct action by third party victims.
- 20)** For multinational groups this could be a good thing from a prudential and accounting point of view. For insured's, any harmonisation of practices favours equity in the event of cross-border disasters. As for the question on adjusters, this is a matter for the professions themselves.
- 21)** Three major aspects closely related to the insurability of natural disaster risks have not been dealt with fully: town and country planning, the creation of ad hoc administrative bodies that could provide responses that are more adapted than those of the State, the implementation of loss prevention rules for buildings.

Livre Vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine de la Commission Européenne

Réponse de la Fédération Française des sociétés d'Assurances

Présentation détaillée

Préambules

La FFSA salue l'effort d'approche holistique prise par ce livre vert, pour appréhender l'ensemble des questions d'assurance et de prévention liées aux risques de catastrophes collectives d'origine naturelle, humaine ou combinée.

Ce livre vert doit participer à la prise de conscience de l'ensemble des acteurs, pris individuellement et collectivement, d'adopter une attitude plus responsable en matière de gestion des risques.

Au regard des enjeux majeurs de sécurité et de résilience économiques des citoyens et des activités, seule cette prise de conscience pourra atténuer les impacts humains et économiques de ces événements dont la fréquence de survenance augmente.

Or, les pays de l'UE ne traitent pas ce sujet avec la même acuité. Nombre d'entre eux peuvent réaliser de substantiels progrès en matière de prévention, de protection ou d'augmentation de la couverture de ces risques en raison de la quasi absence ou de la faible pénétration de couvertures d'assurance contre ces catastrophes dans certains pays.

La FFSA s'en était d'ailleurs déjà émue dans sa réponse en date du 17/04/08, à la consultation de la DG DEV, en vue d'une « **Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement**¹ ». Une autre communication, de portée intra-communautaire, s'était limitée à « **Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine** » (COM(2009)82 final).

La FFSA se félicite donc de constater que le présent livre vert ne se cantonne pas à une seule réflexion sur la prévention, mais aborde également le sujet de l'assurance contre les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, comme pouvant contribuer à la sécurité et la résilience économiques des citoyens et des activités des pays membres de l'UE. Prévention et assurance forment en effet un ensemble indissociable pour une gestion intégrée des risques collectifs, notamment en ce qui concerne leurs conséquences dommageables sur l'agriculture, l'économie et le social.

¹ La communication éponyme de la Commission (COM(2009)84 final du 23/03/09) a ainsi fait siennes les recommandations du Hyogo Framework for Action (HFA), soulignant le rôle essentiel joué par l'assurance pour la réduction des facteurs de risque sous-jacents, dans le cadre des actions de soutien aux pays en développement.

La réponse apportée par la FFSA s'inscrit en complément de celle de la fédération européenne des associations nationales d'assurance, *Insurance Europe (IE)*, avec le souci de l'approfondir en puisant tout particulièrement dans l'expérience française de plus de 30 ans d'un système intégrant l'assurance et la prévention des catastrophes naturelles. A cet effet, les réponses par questions ci-après renverront à 4 annexes, qui consolident l'information relative à l'expérience et la situation françaises :

- Annexe 1 : régime juridique de l'assurance catastrophe naturelle en France.
- Annexe 2 : données quantitatives disponibles à l'échelle du marché.
- Annexe 3 : l'expérience du marché de l'assurance française en matière de Partenariat Public Privé pour la connaissance et la prévention des risques naturels et son implication dans les travaux européens.
- Annexe 4 : présentation du mécanisme français d'assurance agricole contre les risques naturels.

Chapitre 1 – Introduction

Certaines indications chiffrées de ce chapitre sont contestables :

- Graphe 1 - Les cumuls de nombres d'événements à l'échelle européenne ne sont probablement pas des indicateurs fiables, car la définition des événements n'est pas assez stable. A noter qu'en France, les vents de tempêtes constituent en fait le péril dont les coûts cumulés, en moyenne annuels sur les 30 dernières années, sont les plus élevés à un niveau de l'ordre du double de celui des inondations (cf. annexe 2).
- Graphe 2 – Les pertes historiques maximales des inondations par pays rapportées au PIB depuis 1900 sur la base des données disponibles ne semblent pas non plus des indicateurs vérifiés, de sorte que la comparaison entre pays n'a pas beaucoup de sens. Par exemple, elles n'intègrent probablement pas tout l'impact sur le PIB national des crues de Seine en 1910.
- Graphe 6 – Il ne porte pas sur les seules catastrophes technologiques générées par un événement naturel, mais se rapporte à l'ensemble beaucoup plus grand des catastrophes technologiques, en nombre. Ceci appelle deux remarques :
 - Le périmètre de la partie du Livre vert dédiée aux catastrophes d'origine humaine (cf. § 4) est pour l'essentiel limité aux effets domino des catastrophes naturelles sur des catastrophes technologiques (§4.1) et nucléaires (§ 4.2), à l'exception de la question relative à la responsabilité civile des producteurs de pétrole ou de gaz en mer. Le graphe n'est pas représentatif du périmètre particulier de la sinistralité NaTech, sur laquelle il n'y a pas à ce jour de suivi particulier en Europe.
 - Les nombres d'événements ne s'avèrent pas, là encore, un indicateur assez fiable.

Chapitre 2 – Pénétration sur le marché des assurances contre les catastrophes naturelles

(1) Que pensez-vous du taux de pénétration des assurances contre les catastrophes dans l'Union européenne ? Veuillez fournir des informations détaillées et des données à l'appui de vos arguments.

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter les grandes disparités de pénétration des assurances contre les catastrophes entre marchés nationaux des pays membres de l'UE.

Elle observe que la France fait partie des pays où la pénétration de l'assurance contre les catastrophes naturelles est parmi les plus fortes au monde, si ce n'est la plus forte.

Cette assertion est attestée par les éléments factuels suivants, qu'il y a lieu d'établir selon la définition, au nombre de trois, de la pénétration de l'assurance retenue.

- a) Selon une première acception de la pénétration de l'assurance, il peut s'agir de la **proportion, en nombre, des acteurs économiques, particuliers et professionnels (y incluses les collectivités), qui sont détenteurs d'une couverture d'assurance contre les aléas naturels** (plus ou moins étendue).

Ainsi, en France par exemple plus de 95 % du nombre des acteurs, particuliers et professionnels sans distinction notable entre segments, y compris les collectivités, sont couverts par une couverture d'assurance étendue contre les catastrophes naturelles (CatNat, tempêtes et feux de forêt).

Il est à noter que dans le cadre de la protection de l'activité agricole, plusieurs mécanismes interviennent. C'est leur articulation qui permet d'avoir une protection complète de l'exposition aux événements naturels d'une exploitation agricole :

- Le contrat d'assurance (Multirisque climatique sur récolte ou contrat spécifique grêle/tempête).
- Le régime des calamités agricoles.
- Le régime des catastrophes naturelles pour les bâtiments et leurs contenus (notamment les cultures engrangées).

Ces trois mécanismes interviendront en fonction de la nature des événements et des biens sinistrés (voir détail annexe 4).

Pour ce qui relève du contrat d'assurance, le critère d'analyse de la pénétration est le pourcentage d'hectare assuré par rapport à la superficie cultivée assurable. Ce taux de pénétration varie en fonction de la nature des cultures. Il atteint 60 % sur certaines cultures en assurance grêle et près de 35 % en assurance multirisque climatique sur récoltes.

- b) Selon une deuxième acception, la pénétration de l'assurance peut s'exprimer en **volume de prime ou de montant des dommages, rapporté à la prime ou au montant des dommages du marché potentiel, toutes catégories de couvertures confondues**. En raison de l'extrême variabilité du champ couvert par les garanties d'assurance selon les cadres juridiques et profils de risque des pays, l'approche s'avère toutefois source de nombreux biais, pour une comparaison internationale.

Ainsi, en France par exemple :

- les dommages aux biens immobiliers et mobiliers (bâtiment et contenu) sont couverts à plus de 90 % pour les particuliers et les entreprises. La proportion atteint près de 95 % pour le segment des particuliers.
- Les dommages matériels (CatNat et tempêtes) aux véhicules terrestres à moteur (VTM) ne sont couverts qu'à 75 % en volume, niveau de pénétration de la garantie incendie des VTM sur laquelle les extensions de garantie CAT sont adossées.
- Pour la même raison d'adossement sur la garantie pertes d'exploitation après incendie, la pénétration des garanties pertes d'exploitation après CAT n'atteint qu'environ 50 % des assurés professionnels en nombre.

c) Une troisième et dernière acception de la pénétration de l'assurance renvoie au **taux de couverture par l'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. En effet, les dommages économiques non pris en charge par l'assurance peuvent être de plusieurs catégories (par ordre décroissant d'importance relative, à titre indicatif) :

- 1 l'Etat reste son propre assureur ;
- 2 les dommages aux collectivités et aux infrastructures collectives², telles que les routes et un certain nombre d'infrastructures ne sont pas assurés dans la plupart des systèmes d'assurance contre les inondations et, plus généralement, 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 (cf. historique des indemnisations du FSUE) ;
- 3 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 de non couverture intégrale du marché potentiel, que ce soit :
 - i. à l'initiative volontaire ou involontaire de certaines cibles qui ne sont pas du tout ou pas entièrement couvertes à la hauteur de l'offre d'assurance accessible sur le marché :
 1. particuliers défavorisés, qui n'achètent pas d'assurance dommages aux biens (pas d'obligation),

² Les collectivités territoriales bénéficient d'un mécanisme d'indemnisation pour les dommages à leurs biens non assurables appelé **programme 122** regroupant les concours financiers spécifiques de l'Etat destinés aux collectivités territoriales victimes de « catnat ».

Ce programme relève de deux régimes :

- Le « **Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupement touchés par des catastrophes naturelles** » qui vise la réparation de dégâts causés aux biens non assurables pour un montant compris entre 150.000 euros et 6 millions d'euros par sinistre.
- Les « **subventions d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques** » concernant les sinistres de plus de 6 millions d'euros et qui font l'objet de décisions interministérielles ponctuelles.

2. entreprises de taille petite et moyenne³, qui ne souscrivent pas ou pas assez les garanties pertes d'exploitation, carences de fournitures et carences clients notamment,
- ii. à l'initiative des assureurs, par l'application de franchises (réglementaires en France) ou de limitations contractuelles de champ des garanties ou d'indemnités.

Faut-il effectuer d'autres recherches pour prendre la mesure des éventuelles disparités en matière d'offre et de demande d'assurance, de disponibilité des contrats d'assurance et de couverture d'assurance ?

Oui probablement, comme souligné ci-dessus.

C'est un travail de longue haleine, qui nécessite l'investissement :

- de professionnels du secteur, par exemple au titre des travaux coopératifs déjà menés à ce sujet entre marchés nationaux d'assurance au niveau d'IE ;
- entre des experts de l'assurance et les services de la Commission Européenne (décision de la Commission Européenne du 17 janvier 2013 instituant un groupe d'experts sur le droit européen du contrat d'assurance).

2.1. L'offre liée de produits

(2) Quelles autres mesures pourrait-on envisager dans ce domaine ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la variété de mesures en place ou envisagées selon les marchés de l'UE.

L'expérience française est fondée sur plusieurs bouquets d'offres liées, qui forment un ensemble aussi complet et cohérent que possible de garanties (cf. annexe 1) :

- CatNat et TGN au titre des garanties de dommages aux biens meubles et immeubles.
- Accidents de la vie au titre de la garantie de dommages corporels.
- Pertes de récoltes et de fonds, au titre des assurances multirisques climatiques sur récolte et grêle/tempête et au titre du fonds national de gestion des risques agricoles.

³ Aides spécifiques versées aux professionnels :

- ***Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)*** : dispositif fondé sur la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales et artisanales grâce à la taxe sur les surfaces commerciales.
- ***L'indemnisation publique au titre du régime des « calamités agricoles »*** : indemnisation spécifique destinée aux biens non assurables des agriculteurs, mise en œuvre par le **Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA)**.

Le fonds est financé pour moitié par une taxe payée par les agriculteurs sur leurs primes d'assurances et par une dotation du budget de l'Etat, pour un total moyen de l'ordre de 180 millions d'euros par an.

Le fait de rendre obligatoire l'offre de produits liés serait-il un moyen efficace d'accroître la couverture contre les risques de catastrophe ?

C'est en effet la conviction et la pratique française depuis trois décennies, pour le premier groupe de bouquets cités ci-dessus (CatNat et TGN, associés aux bouquets de garanties multirisques habitation ou entreprises), de manière à éviter l'anti sélection (cf. annexe 1).

Existe-t-il d'autres moyens moins restrictifs, en dehors de la vente liée obligatoire, qui permettraient d'accroître la couverture contre les risques de catastrophe ?

Le seul droit des obligations ne constitue pas un moyen d'efficacité équivalente à la vente liée obligatoire, pour accroître la couverture contre les risques de catastrophe. Par exemple le fait de contracter un emprunt immobilier va impliquer l'obligation contractuelle de souscrire au bénéfice du prêteur une assurance multi garanties dont les catastrophes, sur l'objet et pendant la durée du prêt (le contenant). En revanche, on observe alors que la pénétration est moins élevée car la couverture du contenu n'est pas toujours souscrite, entraînant une probable résilience moindre des populations aux catastrophes.

En France, l'extension de garantie obligatoire est aussi justifiée par le fait que le régime juridique des catastrophes naturelles concerne un risque considéré comme difficilement assurable. Ainsi, ce régime relève plus de la solidarité nationale que d'un système assurantiel. L'extension obligatoire permet une mutualisation maximale des risques (cf. annexe 1).

2.2. Assurance obligatoire contre les catastrophes

(3) Quels types d'assurance obligatoire contre les catastrophes existe-t-il, le cas échéant, dans les États membres ?

Ces produits d'assurance sont-ils généralement combinés avec d'autres produits dans le cadre d'un groupage obligatoire ou liés à une obligation faite aux assureurs de couvrir ces risques ?

L'assurance obligatoire contre les catastrophes s'accompagne-t-elle généralement du droit pour le consommateur d'exclure de la couverture certains risques de catastrophes? Quels sont les avantages et inconvénients possibles ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter les divers types d'assurance obligatoire en place ou envisagés dans les Etats membres de l'UE, pour faire face aux catastrophes collectives.

En France, il existe, pour les particuliers, quatre extensions de garanties obligatoires contre les catastrophes : deux contre les catastrophes « naturelles » (CatNat et tempête) et deux contre les catastrophes humaines (catastrophe technologique et risque attentat).

- Garantie catastrophe naturelle (CatNat).
- Garantie tempête, ouragans, cyclones (TOC).
- Garantie catastrophe technologique (CatTech).
- Garantie « des attentats aux biens ».

Il s'agit toujours de garanties obligatoirement liées à des « *contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou tout autre dommages à des biens situés en France* » (cf. annexe 1).

Ainsi, si une personne ne souhaite pas assurer ses biens, ceux-ci ne seront pas couverts pour ces 4 garanties. En revanche, si une personne assure ses biens en dommage, elle bénéficiera automatiquement des garanties CatNat ,TOC, CatTech et Garantie « des attentats aux biens ».

L'extension légale de garantie prévue pour les TOC ne concerne, théoriquement, que l'événement tempête. Cependant « depuis toujours », les assureurs couvrent au titre de cette garantie les dommages causés par le choc de la grêle sur les toitures ainsi que ceux causés par le poids de la neige et de la glace sur les toitures et leur glissement (dans le cadre du bouquet d'offre liée « TGN »).

Pour la Cour de cassation, l'extension légale de la garantie tempête doit se calquer exactement et sans la moindre restriction sur la garantie incendie qui lui sert de support.

Une action au niveau de l'UE serait-elle utile dans ce domaine ?

Une harmonisation du régime juridique des catastrophes naturelles est toujours utile.

En effet, dans un scénario d'inondation transfrontière par exemple, les particuliers et acteurs économiques potentiellement sinistrés devraient en effet pouvoir organiser le financement de leur résilience dans des conditions comparables, entre pays membres, à niveaux de dommages potentiels équivalents.

Or, il est des 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 accessibles et abordables pour les acteurs économiques.

Ainsi que la FFSA l'a déjà exprimé antérieurement, notamment dans sa réponse au Livre vert ACC (cf. référence en annexe 3), pour aller également dans le sens d'une certaine exemplarité de l'Union vis-à-vis de ses grands partenaires économiques comme des pays en développement, il conviendrait que la Commission européenne impulse à tout le moins des initiatives de coopération et de partage d'expériences entre Etats membres, voire une certaine action normative.

Néanmoins, cette harmonisation ne devrait pas remettre en cause la protection de l'assuré, protection garantie par le système juridique français.

2.3. Les groupements d'assurances contre les catastrophes

Le fait que ce sous-chapitre n'ait pas donné lieu à questionnement pourrait laisser entendre qu'il n'y a pas de difficulté en Europe pour la constitution de pools d'assurance des risques catastrophiques.

Nous n'en doutons pas mais nous souhaitons souligner que la commission européenne a mandaté le cabinet Ernst & Young pour réaliser une étude qui traite notamment de ce sujet.

Ce rapport du 8 février 2013, rappelle que certains types de risques peuvent être couverts que par des Pools. Il est donc essentiel que le règlement d'exemption 267/2010 du 24 mars 2010 dont bénéficie le secteur de l'assurance qui reconnaît ces pools soit reconduit.

2.4. L'Etat, assureur et réassureur de dernier ressort

(4) Comment les programmes d'assurance ou de réassurance des catastrophes, publics ou imposés par l'État, doivent-ils être conçus et financés pour éviter le problème de l'aléa moral ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter des éléments de comparaison entre marchés de l'UE.

En ce qui concerne l'expérience française, il convient de souligner que :

- La réassurance CCR, qui apporte la garantie de l'Etat comme réassureur de dernier ressort, n'est pas imposée par l'Etat aux cédantes. Un certain nombre d'acteurs ne la choisissent pas et vont se réassurer sur les marchés privés, en tout ou partie de leur programme de réassurance contre les CatNat.
- La profession de l'assurance reconnaît le problème de l'aléa moral inhérent à cette extension de garantie obligatoire dont le coût est forfaitaire sans lien avec le niveau de prévention du risque assuré. Mais elle constate, au vu des conséquences d'événements récents survenus dans des pays voisins (tremblements de terre en Italie, inondations en Europe centrale), que cet inconvénient s'avère préférable à l'anti-sélection et à la non-assurance.
- Un régime obligatoire, de large assiette et de large spectre, permet à la solidarité nationale d'exercer son effet de levier sur la mutualisation, dans un cadre vertueux de préfinancement. L'Etat ayant mis à la charge des assureurs une obligation d'assurer à large contour, il est essentiel qu'il offre aux assureurs les moyens de faire face à cette obligation lors de circonstances exceptionnelles. En outre des initiatives ont été prises ou le seront pour optimiser l'efficacité du système.

Pour éviter le problème de l'aléa moral :

- o Les programmes de réassurance CCR (avec la garantie de l'Etat) ont évolué vers l'introduction d'une plus grande communauté de sort entre la cédante et le réassureur (taux de cession en quote part non laissé au libre choix de la cédante et porté à 50 %).
- o Le bénéfice de l'extension de couverture d'assurance directe contre les CatNat est accordé moyennant une franchise obligatoire, non rachetable, dont le montant est fixé par l'Etat.

2.5. Assurances paramétriques, fondées sur un indice météorologique et autres solutions innovantes

- (5) **Existe-t-il, selon vous, des difficultés, barrières ou limitations en ce qui concerne l'utilisation d'informations permettant de mettre au point des assurances paramétriques ?**

Quels facteurs pourraient accroître la promotion et l'adoption de ce type de solutions d'assurance innovantes ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Lorsque le taux de pénétration des diverses garanties d'assurances contre les catastrophes naturelles est très élevé, il n'y a pas de justification à promouvoir le développement d'assurances paramétriques, à la différence de ce qui a pu être amorcé en situation de marchés d'assurance moins avancés.

D'un point de vue purement technique, le potentiel s'avère en fait assez contrasté selon les garanties et les biens assurés, en termes de difficultés, barrières ou limitations à l'utilisation d'informations permettant de mettre au point des assurances paramétriques :

- Pas de réelles difficultés techniques, barrières ou limitations, en ce qui concerne l'assurance et surtout la réassurance contre les effets du vent : des produits de réassurance paramétrique se sont du reste développés dans ce domaine, à la faveur d'une production par marché d'indices CAT tempêtes.
- Des difficultés techniques et organisationnelles nettement plus sérieuses en revanche, notamment d'objectivation de l'état de catastrophe naturelle sur les deux autres aléas de forte sinistralité cumulée que sont les inondations et la subsidence. La France a mené une réflexion approfondie sur ce point dans le cadre de son projet de réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.
- En assurance agricole, les contrats indiciaires présentent un intérêt, en particulier lorsque la possibilité de quantifier une perte par une démarche « classique d'expertise sur le terrain » n'est pas appropriée ou non performante et pour des événements de grande ampleur qui impactent des superficies importantes.

Ces contrats apparaissent adaptés par exemple pour l'assurance des prairies où le principal risque est la sécheresse, et où la quantification de pertes de production est délicate, et où enfin la quantification n'est pas destinée à compenser une perte de produit brut mais à financer une charge de production supplémentaire.

- Des difficultés éthiques même, en termes d'équité de traitement entre les preneurs d'assurance. En aucun cas, ces solutions ne peuvent se substituer à l'application du principe indemnitaire au niveau individuel.

Chapitre 3 – Sensibilisation aux risques de catastrophes, prévention et atténuation de ces risques

3.1. Tarification des assurances en tant que mesure incitative fondée sur le marché pour promouvoir la sensibilisation aux risques, ainsi que leur prévention et atténuation

(6) Une tarification fondée sur le risque pourrait-elle inciter les consommateurs et les assureurs à prendre des mesures de réduction et de gestion des risques ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Les retours d'expériences des 30 ans de régime Cat Nat soulignent que les mesures de réduction et de gestion des risques incombent d'abord aux acteurs publics.

Ces derniers, aux différentes échelles de subsidiarité, doivent agir sur l'aléa, et surtout sur la réduction de la vulnérabilité collective (mesures structurelles et non structurelles).

Des mesures efficaces sont beaucoup plus difficiles à mettre en place au niveau du consommateur, au titre de la réduction de leur vulnérabilité individuelle.

Les conditions d'assurance (niveaux de garanties accordées, tarifs et franchises) peuvent certes, en théorie, avoir un effet d'incitation économique sur le preneur d'assurance pour prendre des mesures de prévention.

Mais la réalité en France est que cette incitation n'est pas suffisante pour les assurés particuliers, dont la surprime CatNat moyenne est de l'ordre de 30 à 50 €/par an. Elle peut en revanche produire des effets pour des capitaux assurés importants.

Une tarification des assurances en tant que mesure incitative pour promouvoir la sensibilisation aux risques, ainsi que leur prévention et atténuation n'a d'intérêt que si l'assuré dispose de moyens d'action de prévention. Or, tel n'est manifestement pas le cas des particuliers et des petites entreprises.

C'est la raison pour laquelle si un tel système devait être mis en place, il devrait être limité aux grandes entreprises et aux collectivités territoriales de grande envergure. Encore faut-il s'assurer que les mesures prises par ces dernières ne remettent pas en cause le niveau de protection des autres.

L'incidence d'une tarification fondée sur le risque serait-elle différente si l'assurance contre les catastrophes était obligatoire ?

L'incidence d'une tarification fondée sur le risque n'a d'efficacité réelle que si l'extension de couverture est obligatoire, selon l'expérience française de l'assurance CatNat. C'est d'ailleurs ainsi qu'elle est envisagée dans un projet de réforme du régime, qui s'appliquerait aux seuls risques supérieurs à un certain niveau de capitaux assurés.

D'une manière générale, les assureurs adaptent-ils le montant des primes une fois que des mesures de prévention des risques ont été mises en œuvre ?

En CatNat, l'incitation économique à la prévention est encadrée par la législation française, qui prévoit une adaptation des franchises (non rachetables) et du tarif au cas par cas :

- **Ex ante** : sur saisine par l'assuré (1) d'une instance d'arbitrage, le bureau central de tarification, qui a le pouvoir de majorer la franchise applicable dans des proportions importantes (pour les risques professionnels : x 3 en dommages directs et x 10 en pertes d'exploitation) et de fixer le niveau tarifaire.

(1) *Mais également l'assureur, le président de la CCR ou le préfet selon les circonstances.*

- **Ex post** : à l'échelle des communes sinistrées de façon répétitive et dépourvues de PPR prescrit, demandant une nouvelle reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles module la franchise applicable au prochain sinistre d'un facteur 2 à 4 selon le nombre de reconnaissances dans les 5 années antérieures. A contrario, la franchise reste à son niveau de base si le PPR est prescrit, ce qui montre un certain effet d'incitation à la prévention joué par le système d'assurance.

Hors CatNat, les assureurs corrént étroitement leur approche tarifaire avec leur approche technique des risques qui inclut la prise en compte de la mise en œuvre de dispositifs de prévention/protection. Ainsi, un système d'extinction automatique à eau de type sprinkler, la mise en œuvre d'une procédure d'audit de type HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) dans une entreprise alimentaire ou des dispositifs de confinement des épanchements polluants allant au-delà des prescriptions réglementaires minimales pour une ICPE (Installation Classée pour la Protection de l'Environnement), sont diverses modalités de gestion des risques incendie, RC Produit et Atteintes à l'environnement qui conduisent généralement à optimiser les budgets d'assurance des exploitants.

(7) Existe-t-il des catastrophes spécifiques pour lesquelles des primes forfaitaires devraient être proposées ?

Les primes forfaitaires devraient-elles être couplées à des plafonds d'indemnisation ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Elle précise que la France applique depuis l'origine de son régime d'indemnisation des CatNat (1982), une surprime forfaitaire sur la prime du contrat socle (risque incendie ou contrat multirisques), cette dernière étant fixée librement par les assureurs. Le niveau de la surprime forfaitaire a été réajusté au fil du temps, en fonction de l'évolution de la sinistralité moyenne : il est passé de 6 % au départ, à 9 % puis à 12 % depuis 2000. Il est de 6 % pour les véhicules terrestres à moteur bénéficiant d'une garantie dommages (incendie et/ou vol).

Cette formule adossée à l'assiette de la garantie incendie reprend les plafonds de garantie de cette dernière, qui sont en général exempts de sous-limite au regard de l'application du principe d'indemnisation.

(8) Quelles solutions de remplacement pourraient être proposées aux consommateurs à faibles revenus qui, sinon, risquent d'être exclus des produits d'assurance contre les catastrophes ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Pour ce qui est de la France, du fait de l'extension obligatoire et de la forte pénétration de l'assurance incendie des particuliers et des entreprises, les niveaux de prime de l'extension de garantie sont modiques pour les particuliers (en moyenne 30 € de surprime annuelle), de sorte qu'en 30 ans d'expérience, il n'a pas été constaté de situation caractérisée d'exclusion des consommateurs à faibles revenus de l'accès aux produits d'assurance contre les catastrophes.

De même, les rares résiliations après sinistres font l'objet d'une réintégration avec franchises majorées, par le mécanisme du bureau central de tarification.

Si une personne a des difficultés à s'assurer, elle peut saisir le BCT qui fixera les conditions d'assurance (cf. annexe 1).

3.2. Contrats d'assurance à long terme contre les catastrophes

(9) Est-il approprié de promouvoir des contrats d'assurance à long terme pour couvrir les risques de catastrophes ? Quels en seraient les avantages/inconvénients pour les assureurs et les assurés ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

En droit français, la durée du contrat relève de la liberté contractuelle. Néanmoins, les contrats d'assurance des particuliers sont le plus souvent souscrits pour une durée d'une année avec tacite reconduction.

L'obligation française d'assurer garantit au client la certitude d'une couverture contre ces périls, tout en lui évitant de s'engager sur plusieurs années. Une couverture à long terme s'avère par ailleurs difficilement conciliable avec des systèmes qui permettent une résiliation à tout moment.

Pour les risques d'entreprises qui peuvent faire l'objet de modalités d'assurance différentes, il ne semble pas pertinent de discriminer les risques catastrophiques des autres périls couverts par le contrat.

3.3. Exigences en matière d'information précontractuelle et contractuelle

(10) Pensez-vous qu'il est nécessaire d'harmoniser les obligations en matière d'information précontractuelle et contractuelle au niveau de l'UE ?

Dans l'affirmative, l'harmonisation devrait-elle être totale ou minimale ?

Quelles sont les informations qui devraient figurer dans l'engagement ?

Par exemple :

- **nature des risques couverts,**
- **mesures d'adaptation et de prévention pour réduire autant que possible les risques couverts,**
- **caractéristiques et avantages (tels que l'indemnisation de la totalité des coûts de remplacement, ou la valeur d'usage des actifs),**
- **exclusions ou restrictions,**
- **modalités d'une déclaration de sinistre, par exemple, si le sinistre et sa déclaration doivent tous deux avoir lieu pendant la période contractuelle,**
- **indication de la partie qui supporte les coûts d'examen et de constatation du sinistre, et dans quelle mesure,**
- **conséquences contractuelles du non-respect par l'assureur de l'obligation de fournir les informations en cause,**
- **recours, coûts et procédures liés à l'exercice du droit de rétractation,**
- **renouvellement du contrat,**
- **traitement des réclamations.**

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Elle considère que l'information précontractuelle et contractuelle est nécessaire. Toutefois, les régimes d'assurance en matière de catastrophe naturelle sont actuellement si différents entre les différents pays de l'UE, qu'une harmonisation ne paraît pas envisageable à court terme.

Le régime juridique de l'information précontractuelle et contractuelle d'un contrat d'assurance est régi par le droit national applicable. En France, il s'agit de dispositions générales applicables à l'ensemble des contrats d'assurance. Il ne semble pas que le sujet de l'information précontractuelle ou contractuelle des catastrophes naturelles soit spécifique. En effet, les exemples cités sont déjà prévus dans les dispositions générales françaises.

L'harmonisation de l'information n'a de sens qu'à partir du moment où le régime juridique des catastrophes naturelles est harmonisé.

Enfin, l'effectivité de l'harmonisation semble possible qu'à condition qu'elle soit maximale (cf. directive de 2002 sur la vente à distance).

3.4. Conditions d'assurance

(11) Les franchises, la coassurance et autres exclusions sont-elles efficaces pour prévenir l'aléa moral ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

De l'expérience du marché français, aucun impact spécifique ne peut être imputable à la coassurance.

En complément aux réponses déjà données à la question 4, il faut reconnaître que les franchises obligatoires non rachetables ne sont pas suffisamment incitatives pour prévenir l'aléa moral dans les zones à sinistralité inondation fréquente.

Quelles seraient les autres conditions qui pourraient être adaptées aux assurances contre les catastrophes, étant entendu que l'assuré peut ne pas être à même de prendre des mesures efficaces pour réduire les risques de catastrophe ?

En France, les mécanismes permettant de sensibiliser l'assuré sont :

- En ce qui concerne le volet « droit à indemnisation » du régime CatNat : les conditions et les exclusions de garanties, les plafonds de garantie, les seuils d'intervention, les franchises, ...
- En ce qui concerne sa contrepartie « devoir de prévention » : les dispositions relevant du code des assurances (art L 125-6), du droit de l'urbanisme (zonages réglementaires régissant l'autorisation de construire en zone à risque) et du droit de la construction (cf. annexes 1 et 3).

Cela implique donc que c'est bien à l'Etat et aux collectivités de faire prendre aux riverains leurs responsabilités, en matière d'actions de réduction de la vulnérabilité à la parcelle.

3.5. Données, recherche et information

(12) Comment améliorer les données sur les effets des catastrophes passées (par exemple, en utilisant des formats standard, en améliorant l'accès aux données des assureurs et d'autres organisations et la comparabilité de ces données) ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Pour améliorer la connaissance des risques naturels et le partage de l'information, le marché français de l'assurance a eu une démarche de progrès, qui a consisté à développer une expertise propre et des relations partenariales avec les autres parties prenantes, notamment les pouvoirs publics nationaux et territoriaux, ainsi que les différentes associations actives sur la thématiques (plateforme nationale pour la réduction des catastrophes notamment).

La démarche s'est traduite par la création dès mars 2000, suite aux événements extrêmes de 1999, d'un groupement technique professionnel dédié, la Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des Risques Naturels (MRN), puis en mai 2012, suite à une nouvelle série d'événements extrêmes meurtriers et dommageables⁴, la signature entre l'Etat, représenté par le ministère de l'écologie, direction général de la prévention des risques, les assureurs représentés par la MRN et CCR, de la convention relative à l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN).

L'annexe 3 décrit plus avant ces deux initiatives françaises qui apportent des réponses précises aux questions 12 à 14 posées par le présent livre vert. Elle permet aussi de comprendre en quoi celles-ci s'inscrivent, avec leurs spécificités, dans un mouvement observé en Amérique et en Europe, de partenariats public privé, impliquant les acteurs de la société civile et du monde académique, pour améliorer le partage de la connaissance et la prise de décision face aux risques de catastrophes.

Des travaux de recherche universitaire actuellement hébergés par la MRN se consacrent précisément à l'amélioration des données sur les effets d'événements inondations du passé récent, pour lesquelles certaines informations sont encore mobilisables dans les systèmes informatiques de gestion de la sinistralité ou les dossiers d'expertise des compagnies d'assurance.

Ces travaux ont vocation à être versés à l'ONRN, en complément à des apports analogues de la part de la CCR. L'ONRN a précisément à son programme de travail dès 2013 une action structurante de remembrement, par grande catégorie d'aléa, des bases de données existantes sur la sinistralité par événement. Outre l'amélioration de la connaissance sur les événements du passé, l'objectif à terme est bien sûr d'aller vers une certaine standardisation des formats de données qui serait notamment utilisée pour renseigner systématiquement le retour d'expérience des événements à venir.

⁴ Suite aux catastrophes Xynthia (février 2010) et Var (juin 2010), suite à la recommandation en ce sens exprimée publiquement par le président de la FFSA et reprise par le rapport d'information de la mission parlementaire consacrée à un retour d'expérience sur ces événements.

La France s'est donc résolument engagée dans une démarche partenariale publique-privée d'amélioration de l'accès aux données sur les effets des catastrophes et de la comparabilité de ces dernières, où les assureurs jouent un rôle moteur, grâce à l'expérience accumulée par leur association dédiée, la MRN.

Il semble néanmoins difficile d'obtenir des informations à un degré de désagrégation fin, compte tenu des contraintes de concurrence entre sociétés et de protection des données.

(13) Comment pourrait-on améliorer la cartographie des risques actuels et futurs/escomptés de catastrophes (p. ex. par les approches actuelles de l'UE concernant la cartographie des risques d'inondation au titre de la directive 2007/60/CE sur les inondations, la coopération en matière de protection civile et la promotion d'orientations de l'UE en matière de risques) ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

En dépit des incertitudes associées, selon les occurrences représentées, qui ne facilitent pas leur appropriation par le public ou leur utilisation éventuelle en tarification (ce qui n'est pas le cas en France), les cartographies des aléas, des enjeux exposés et des risques sont des outils indispensables, considérés par les assureurs comme essentiels à l'éveil de la conscience du risque, comme à une gestion responsable, individuelle et collective, de celui-ci. Lorsque la couverture cartographique publique n'est pas intégrale et homogène sur l'ensemble du territoire national, il se pose la question d'équité de traitement des citoyens et territoires au regard de la politique de prévention et cela peut avoir à terme des incidences directes sur les conditions d'assurabilité ou d'assurance.

Par exemple en France, l'existence du PPR (Plan de Prévention des Risques) et a fortiori son zonage peuvent influencer l'assurabilité d'un bien. Des potentielles iniquités de traitement entre assurés, au regard de leurs conditions d'assurance et de leurs obligations en matière de prévention, ont été mises en évidence par la MRN en 2009, dans une étude sur la pertinence de la couverture des plans de prévention des risques d'inondations.

Voir : http://www.mrn.asso.fr/system/files/MRN_Evaluation_PPRNI_synthese2.pdf.

Les assureurs remplissent par ailleurs en France la fonction de percepteurs d'une taxe parafiscale qui alimente le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), actuellement à hauteur d'un prélèvement de 12 % sur le montant de la surprime catnat, soit un aliment annuel du fonds de l'ordre de près de 200 millions d'euros. Ce fonds constitue la principale source de financement des politiques publiques de prévention, dont la cartographie des risques. Il participe ainsi à hauteur de 50 % du financement des plans de prévention des risques, incluant la cartographie des aléas et des risques et jusqu'à hauteur de 40 % au financement des plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI), projets multi-composantes de réduction de la vulnérabilité sous portage de collectivités territoriales, qui comportent systématiquement des volets cartographiques.

En conclusion, pour s'y être de plus en plus investi au fil de ces dernières années (cf. également annexe 3), le marché français de l'assurance considère qu'un travail collaboratif considérable de partage d'expériences entre assureurs et acteurs de la société civile a déjà été accompli en ce domaine.

A titre d'exemple de réalisation concrète en réponse à des besoins, les assureurs identifient notamment celui des conditions d'accès à certains référentiels cartographiques (cadastre, modèle numérique de terrain avec altimétrie) et images d'observation de la terre. Ne faisant pas commerce de ces données d'intérêt général pour leurs assurés autant que pour les citoyens, si cela peut contribuer à une évaluation rapide et suffisamment précise des dommages cumulés et une organisation de leur dispositif de réponse, ils souhaitent ainsi pouvoir bénéficier au coût marginal des produits cartographiques à valeur ajoutée élaborés à partir des images prises par les satellites pour les services de sécurité civile, dans le cadre de la charte « Catastrophes Naturelles et Espace ».

(14) Comment peut-on encourager une amélioration du partage des données, de l'analyse des risques et des méthodes de modélisation des risques ?

La FFSA renvoie à la réponse IE pour documenter et commenter la perception générale des marchés d'assurance de l'UE sur cette question.

Sur l'amélioration du partage des données, une réponse complète a été donnée avec les réponses aux questions 12 et 13.

En ce qui concerne l'encouragement de l'analyse des risques, il convient de distinguer les échelles :

- **Echelle micro** : c'est-à-dire celle du particulier ou de l'acteur économique. En France, la MRN (cf. annexe 3) a par exemple développé à l'usage des sociétés d'assurance opérant sur ces segments de marchés :
 - des « mémentos pratiques du particulier », réunissant des contenus génériques de recommandations d'analyse de risque, sur le mode du « que faire, avant, pendant et après un aléa d'une catégorie donnée ? »,
 - un guide de pré-diagnostic de la vulnérabilité d'une entreprise aux inondations.
- **Echelle méso** : c'est-à-dire l'échelle du bassin de risque, notamment dans le cas des inondations. Les assureurs considèrent comme indispensable la constitution systématique et coordonnée de maîtrises d'ouvrages déléguées entre acteurs territoriaux riverains pour porter les projets, de l'étude (analyse des risques) à la réalisation. De l'efficacité de l'action de responsabilisation des acteurs individuels et de réduction de la vulnérabilité collective à la sinistralité de fréquence, dépendra le succès d'une limitation de l'augmentation, voire d'une éventuelle réduction à terme du coût du transfert de risque. Selon la taille et l'imbrication des bassins et sous-bassins, ces acteurs prennent, en France, la forme de syndicats de rivière pour les petits bassins et rivières côtières infra-départementales, des établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) sur les bassins impliquant une gouvernance plus complexe. Même si l'Etat peut participer au tour de table sur les projets le justifiant, il convient donc que ces acteurs puissent mobiliser des ressources propres, tirées de la fiscalité locale, pour réussir leurs montages de financement de projet.

- **Echelle macro** : c'est-à-dire l'échelle nationale. La gestion des portefeuilles d'assurance ressort des champs concurrentiel et prudentiel. Il n'en est pas de même de l'analyse des risques au niveau national que peuvent être amenés à pratiquer les pouvoirs publics. A cet égard et au vu des expériences accumulées, les assureurs prônent une démarche nationale de planification stratégique et de priorisation des allocations de ressources nationales aux investissements de prévention à destination des porteurs de projets.

Pour ce qui est de l'encouragement de l'amélioration des méthodes de modélisation, les assureurs considèrent qu'une première priorité d'intérêt général est un enjeu d'éducation des acteurs : il faut s'employer à améliorer la compréhension des utilisateurs vis-à-vis des possibilités et limites des modèles, des incertitudes qu'ils propagent et amplifient.

Les données disponibles devraient-elles être rendues publiques ?

Il a déjà été partiellement répondu à cette question complexe :

- Oui des données disponibles sous forme agrégée devraient jusqu'à un certain point être rendues publiques ; l'ONRN a choisi la maille communale comme unité élémentaire de diffusion de la donnée agrégée.
- Les données individuelles d'exposition et sinistralité des acteurs détenues par les assureurs sont couvertes par le droit de la donnée et le secret des affaires : elles n'ont pas vocation à être rendues publiques. Tout au plus peuvent-elles être mises à dispositions au cas par cas, à des fins de recherche, sous convention de confidentialité.

L'UE devrait-elle prendre des initiatives dans ce domaine ?

Il conviendrait en priorité que chaque pays membre puisse regrouper l'accès aux données numériques de cartographie des catastrophes naturelles au sein d'une même et seule entité.

Comment peut-on encourager la poursuite du dialogue entre le secteur de l'assurance et les décideurs dans ce domaine ?

Il a déjà été répondu partiellement à cette question dans les réponses aux questions 12 et 13.

Sur la base de l'expérience acquise en France, un autre élément déterminant pour encourager la poursuite du dialogue entre l'assurance et les décideurs s'avère être l'implication de représentants des assureurs dans les instances nationales et territoriales de gouvernance concertée de la prévention (cf. également réponse à question 21).

Ceci est d'autant plus justifié en France qu'ils jouent aussi le rôle de percepteurs pour la principale source de financement de la politique publique de prévention des risques, via le fonds de prévention des risques naturels majeurs prévisibles, FPRNM, dont l'objet est notamment de subventionner la cartographie publique et les outils de planification urbaine, mais aussi les mesures individuelles ou collectives de la prévention.

A ce titre, elle a notamment pu insister auprès de ses autorités de tutelle sur l'importance qu'il y a d'éviter toute ambiguïté sur l'affectation des ressources prélevées à travers la « surprime CatNat ». La responsabilisation des preneurs d'assurance, comme de leurs élus, implique de faire clairement la part de la contribution dévolue au transfert de risques par l'assurance et la réassurance (en l'occurrence 88 % des 12 % sur la prime du contrat socle) et le prélèvement au titre du FPRNM (12 % des 12 %).

3.6. Promouvoir les initiatives en matière de financement des risques dans le cadre de la politique de coopération au développement de l'UE

(15) Comment l'Union peut-elle aider plus efficacement les pays en développement à élaborer des solutions pour se protéger financièrement contre les catastrophes et les chocs et quelles mesures devrait-elle prendre en priorité ?

Quels types de partenariats devrait-on s'efforcer de réaliser avec le secteur privé et les institutions internationales à cette fin ?

Les initiatives de financement des risques dans le cadre de la politique de coopération au développement de l'UE ne peuvent impliquer qu'à la marge les assureurs directs opérant sur les marchés nationaux, et plutôt les quelques acteurs du marché très concentré de la réassurance mondiale (sociétés de réassurance et de courtage de réassurance, agences de modélisation, cabinets de conseil en gestion des risques...).

Pour les quelques initiatives d'assureurs directs ayant leur siège dans un pays membre de l'UE, qui visent à s'implanter sur quelques marchés en développement (Maghreb, Afrique Sahélienne, Asie), il convient probablement de faire en sorte qu'elles bénéficient d'un support dans le cadre des politiques de coopération au développement de l'UE, pour être éventuellement associées aux partenariats envisagés avec le secteur privé dans le cadre du plan d'action envisagé par la Commission.

Chapitre 4 – Les catastrophes d’origine humaine

4.1. Responsabilité environnementale et sinistres liés aux accidents industriels

(16) Quels sont les aspects les plus importants à examiner lorsqu’il s’agira de concevoir une garantie financière et une assurance au titre de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale ?

L’article 14 de la directive 2004/35/CE précise que :

« 1. Les États membres prennent des mesures visant à encourager le développement, par les agents économiques et financiers appropriés, d’instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d’insolvabilité, afin de permettre aux exploitants d’utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente directive.

2. Avant le 30 avril 2010, la Commission présente un rapport sur l’efficacité de la présente directive en termes de réparation effective des dommages environnementaux, sur la disponibilité à un coût raisonnable et sur les conditions des assurances et autres formes de garantie financière couvrant les activités visées à l’annexe III. En ce qui concerne la garantie financière, le rapport prend également les aspects suivants en considération : une approche progressive, un plafond pour la garantie financière et l’exclusion des activités à faible risque. À la lumière de ce rapport et d’une évaluation d’impact approfondie, notamment une analyse coût-avantages, la Commission soumet, le cas échéant, des propositions relatives à un système de garantie financière obligatoire harmonisée. »

Dans son rapport de juillet 2010, la Commission européenne a conclu qu’elle ne disposait pas d’éléments suffisants à ce stade pour justifier l’introduction d’une garantie financière obligatoire.

La France a fait le choix de ne pas introduire de garantie financière obligatoire.

Il convient de souligner les conséquences économiques qu’aurait l’introduction d’une garantie financière obligatoire :

- Les risques environnementaux ne sont pas de nature homogène dans la mesure où ils émanent soit de l’industrie, soit de PME ou TPE soit d’activités avec un niveau d’exposition très faible.
- L’introduction d’une garantie financière obligatoire aura pour conséquence de faire peser sur un certain nombre d’exploitants des coûts excessifs ne reflétant aucun besoin.
- In fine, l’introduction d’une garantie financière aura pour conséquence de provoquer une augmentation des primes pour l’ensemble des exploitants.

En outre, les effets collatéraux pervers de l’introduction d’une garantie financière obligatoire seraient les suivants :

- Désresponsabilisation des exploitants en terme de prévention.
- Augmentation des coûts associés à la réparation des dommages environnementaux.
- Une majorité d’exploitants devront payer pour une minorité d’exploitants défaillants dans leur politique de prévention.

Enfin, le marché de l'assurance est, par définition, soumis à des exigences économiques et statistiques fortes, qualifiées de « technique assurantielle ».

Un certain nombre de conditions techniques doivent préexister pour que le marché de l'assurance puisse répondre à l'instauration d'une assurance ou d'une garantie financière obligatoire. Il s'agit des conditions cumulatives suivantes :

- Stabilité du marché reposant sur des données statistiques suffisantes.
- Capacité d'assurance pour faire face aux risques.
- Diversité d'assureurs : problématique des marchés de niche.
- Caractéristiques uniformes permettant une standardisation de l'offre et des conditions d'assurance.
- Capacité de réassurance.

Or, s'agissant de la responsabilité environnementale, l'ensemble de ces conditions n'est pas réuni dans la mesure où ce marché se caractérise par l'absence de données historiques sur la fréquence de la sinistralité et les coûts associés à la réparation des dommages environnementaux.

Telle est la grande différence avec le marché automobile, par exemple, qui est un marché de masse pour lequel l'ensemble de ces données est bien maîtrisé et qui a donc pu répondre sans difficultés à l'introduction d'une assurance responsabilité civile obligatoire.

Par conséquent, l'ensemble des ingrédients nécessaires à l'introduction d'une garantie financière n'est pas réuni.

(17) Les données et instruments disponibles sont-ils suffisants pour procéder à une analyse intégrée des risques industriels pertinents et émergents ? Comment peut-on garantir la disponibilité et le partage des données et la transparence des instruments ?

Préalablement à la mise en place de tout nouveau dispositif, il conviendrait de réaliser une étude d'impact destinée à évaluer les mécanismes existants, à objectiver les éventuelles insuffisances, et déterminer si une adaptation ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de performance recherché.

Or, il convient de rappeler que les activités susceptibles d'être à l'origine d'un accident industriel et en particulier d'un accident industriel majeur susceptible d'avoir un impact significatif sur les tiers et l'environnement font d'ores et déjà l'objet d'un très fort encadrement.

Les textes sont pour beaucoup d'origine communautaire et sous plusieurs formes (Directives IPPC puis IED 2010/75/UE du 24/11/2010, Directives Seveso I à III 2012/18/UE du 04 juillet 2012, règlements Reach et CLP, ...) mais on trouve également de très nombreux textes de droit interne soit préexistants à la prise de conscience des partenaires européens qu'ils ont contribué à forger (réglementation des ICPE du 16/07/76 codifiée aux articles L511-1 et suivants du Code de l'environnement, ...), soit postérieurs (Loi Bachelot 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages).

Ces dispositions prises seules ou en combinaison créent un corpus juridique qui encadre la prévention des pollutions et des nuisances ainsi que la limitation de leurs conséquences éventuelles pour l'environnement et pour les tiers (Directive 2004/35/CE).

Celui-ci assure en outre, sans préjudice d'autres dispositions d'ordre plus général, la consultation des parties prenantes et du public ainsi que son information. A ce titre, l'assurance participe activement à l'élaboration de la réglementation environnementale. C'est le cas des consultations sur différents textes auxquelles la profession contribue activement, mais également de sa participation régulière aux groupes de travail ministériels, qui élaborent les projets de textes réglementaires qui seront soumis à consultation du public (ICPE, ...).

En pratique, il en résulte que suite à une catastrophe industrielle les mécanismes assurantiels sont à même de prendre en charge les dommages matériels et immatériels de la plupart des victimes, la question des impacts environnementaux procédant du périmètre défini par la Directive 2004/35/CE.

Comment peut-on renforcer la coopération entre les assureurs, les entreprises et les autorités compétentes afin d'améliorer la base de connaissances sur les responsabilités et les sinistres découlant des accidents industriels ?

Les parties prenantes de l'élaboration de la législation environnementale (industriels, associations, assureurs, ...) doivent échanger avec les pouvoirs publics afin d'améliorer leurs retours d'expérience respectifs en matière de sinistres et accidents industriels.

A titre d'exemple, la base ARIA du BARPI, rattaché au MEDDE <http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/le-BARPI-5183.html> recense ainsi environ 40.000 accidents. La FFSA participe avec ses adhérents à la mise en oeuvre expérimentale de cette base

4.2. Assurance de responsabilité civile dans le domaine nucléaire

4.3. Assurance responsabilité civile des producteurs de pétrole et de gaz en mer

(18) Eu égard aux spécificités de l'industrie pétrolière et gazière offshore, quels seraient les types de mécanismes d'assurance innovants susceptibles être appropriés ?

Existe-t-il des moyens qui permettraient au secteur de l'assurance de réduire l'incertitude liée à l'évaluation des risques et au calcul des primes Quel type d'informations devraient être accessibles au grand public pour encourager le développement de produits d'assurance destinés à couvrir les risques d'accidents majeurs ?

Le domaine maritime français n'étant pas à ce jour concerné par la question, la FFSA s'en remet pour l'heure à la réponse IE.

4.4. Droits d'information des victimes de catastrophes d'origine humaine

(19) Les conditions contractuelles d'une assurance de responsabilité civile devraient-elles être divulguées à des tiers en cas de catastrophes d'origine humaine ? Si oui, selon quelles modalités ?

Pour la FFSA, la réponse est OUI.

A titre d'exemple, en France, il a été attribué à la victime une action directe contre l'assureur de responsabilité de l'auteur du dommage. Cette action lui permet d'obtenir le paiement de l'indemnité d'assurance dont l'assureur est tenu envers son propre assuré, en vertu du contrat d'assurance (L.124-3 du Code des assurances).

La victime n'est indemnisée que dans la limite du montant de la garantie prévue au contrat d'assurance. Il est donc permis à l'assureur d'opposer à la victime diverses exceptions qui sont opposables au souscripteur du contrat (L.112-6 du Code des assurances). Néanmoins, l'assureur doit justifier son refus d'indemnisation en délivrant les conditions générales ou particulières à la victime.

Le régime juridique des catastrophes d'origine humaine ne déroge à ce principe spécifique à l'action directe des tiers victimes en France.

Chapitre 5 – Liquidation des sinistres

(20) Une harmonisation plus poussée serait-elle bénéfique pour certains aspects spécifiques de la liquidation des sinistres ? Si oui, lesquelles ?

Les experts sont-ils confrontés à des difficultés pratiques lorsqu'ils exercent leurs activités à l'étranger ?

Cette question relève en premier lieu des professions concernées.

En droit français, la capacité d'être expert est la règle et l'incapacité constitue l'exception. Toute personne peut prendre le titre d'expert sous la seule réserve que ce ne soit pas dans l'intention de nuire à l'une des parties.

Le législateur français a toujours refusé d'imposer des réglementations contraignantes en considérant le principe de la capacité générale d'être expert. Si l'expert établi dans un autre pays membre veut exercer en France, la libre prestation de service l'y autorise à condition de respecter le droit français (création de l'entreprise, fiscalité, ...)

En réalité, l'exercice de l'expertise d'assurance dans un Etat autre que celui dans lequel l'expert concerné opérait jusque-là ne se heurte pas aux dispositions législatives ou réglementaires, mais à des obstacles matériels ou intellectuels beaucoup plus déterminants tels que : la connaissance de la langue ainsi que le vocabulaire spécifique et les usages et les pratiques techniques (normes comptables, unités de mesures, ...).

Chapitre 6 – Remarques générales

(21) Le présent document aborde les aspects spécifiques liés à la prévention et à l'assurance des catastrophes d'origine naturelle et humaine. L'une ou l'autre question importante a-t-elle été omise ou insuffisamment traitée ? Si oui, lesquelles ?

Selon l'expérience française, sont intimement liées aux enjeux d'assurabilité des risques de catastrophes naturelles trois questions importantes non abordées spécifiquement dans le livre vert :

- Des dispositions de planification urbaine et rurale intégrant le risque, qui s'appliquent de façon homogène sur l'ensemble du territoire au droit à construire (cf. zonages réglementaires des « plans de prévention des risques »).
- Des structures administratives ad hoc peuvent apporter des réponses plus adaptées. A titre d'exemple en France, il revient aux collectivités territoriales de se constituer en syndicats de rivières ou établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), pour prendre toutes mesures structurelles et non structurelles visant à réduire voire à éliminer la sinistralité de fréquence. En matière de couverture du risque climatique sur récolte, les organisations professionnelles agricoles sont avec les assureurs des partenaires incontournables pour une gestion partagée du risque.
- Des règles de construction : si les règles parasismiques d'une part, neige et vents d'autre part sont codifiées au niveau européen, l'application de mesures de prévention relatives au bâti pour les autres aléas est subordonnée aux prescriptions des règlements des plans de prévention des risques.

Il convient là aussi de souligner que dans le cadre de travaux préparatoires à l'élaboration de la stratégie d'adaptation au changement climatique, la DG CLIMA a précisément conduit des réflexions spécifiquement sur ces trois points, sous la forme d'un atelier « *Workshop on insurance and planning under climate change* » du 24/05/2012, en y associant des représentants des marchés d'assurance, dont la France.

Ces réflexions ont alimenté un rapport « *Insurance and climate change* » (Andlug Consulting, 19 juin 2012), au titre du projet « *Support to the development of the EU strategy for adaptation to climate change* ». On peut regretter que l'effort notable de liaison entre ce livre vert et la stratégie ACC n'ait encore pu aller jusqu'à prendre en considération tous les aspects déjà maintes fois abordés dans ce type d'études.

Pour conclure, la FFSA entend souligner l'importance décisive qu'il y a d'impliquer étroitement le secteur de l'assurance aux instances de gouvernance de la prévention des risques, aux différents échelons nationaux et territoriaux, comme aux différents maillons du cycle de la gestion des risques de tous les domaines concernés dont le secteur agricole, garant de l'indépendance alimentaire de l'UE.

L'expérience française a démontré toute son efficacité depuis plus de 30 ans d'application du régime des Catastrophes Naturelles même si des ajustements doivent être apportés à ce régime. Quant à la spécificité de la couverture des récoltes, l'importance du sujet démontre la nécessité de le traiter également dans ce livre vert et de noter les succès réalisés en peu de temps en France pour couvrir ces risques par le système assurantiel.

Cela suppose aussi une participation aussi active que possible de l'assurance aux activités de la plateforme nationale de réduction des catastrophes⁵, si celle-ci agit effectivement dans la fonction définie par UN-ISDR, de lieu de coordination entre pouvoirs publics et société civile.

L'industrie de l'assurance doit faire valoir toute son expérience et son engagement constant dans les nécessaires actions de partage d'expérience, tant au niveau interne notamment en intersectoriel entre parties prenantes publiques et privées, qu'au niveau de la coopération européenne (UE et Conseil de l'Europe) que internationale (Global Platform UN-ISDR notamment).

⁵ En France, la plateforme nationale de réduction des catastrophes est constituée par le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM, cf. annexe 3). Celui-ci est placé sous la présidence d'un parlementaire et sous la coordination du délégué aux risques majeurs, directeur général de la prévention des risques, lequel est également le point focal français pour l'UN-ISDR. La FFSA est membre du COPRNM. Le COPRNM se démultiplie en :

- un opérateur : l'Association Nationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (ANPCN), à laquelle la FFSA participe à travers la MRN,
- un forum : les Assises Nationales des Risques Naturels (ANRN), auxquelles la FFSA prend une part active directement et via la MRN.

Annexe 1

Régime juridique de l'assurance catastrophe naturelle en France

Propos introductifs :

En France, il existe quatre extensions de garanties obligatoires contre les catastrophes « naturelles » (cat.nat et tempête) et deux contre les catastrophes humaines (catastrophe technologique et risque attentat).

- Garantie catastrophe technologique (cat.tech).
- Garantie « attentats et actes de terrorisme ».
- Garantie tempête, ouragans, cyclones (TOC).
- Garantie catastrophe naturelle (cat.nat).

Il s'agit toujours de garanties obligatoirement liées à des « *contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou tout autre dommages à des biens situés en France* »

- Garantie catastrophe technologique (cat.tech)

Afin d'optimiser les processus de prise en charge, la loi du 30 juillet 2003 a mis en place un dispositif d'indemnisation directe des particuliers victimes d'une catastrophe technologique. Les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique, en dehors de son activité professionnelle, garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages résultant des catastrophes technologiques affectant les biens faisant l'objet de ces contrats.

Cette garantie couvre la réparation intégrale des dommages, dans la limite, pour les biens mobiliers, des valeurs déclarées ou des capitaux assurés au contrat.

Est considérée comme catastrophe technologique la survenance d'un accident dans une installation classée au sens du Livre V du Code de l'environnement (ICPE) et endommageant un grand nombre de biens immobiliers.

L'état de catastrophe technologique est constaté par une décision de l'autorité administrative qui précise les zones et la période de survenance des dommages auxquels sont applicables les dispositions du présent chapitre. Les mêmes dispositions sont applicables aux accidents liés au transport de matières dangereuses ou causés par certaines installations relevant du code minier ; les accidents nucléaires relevant de la convention internationale de Paris ne sont pas visés.

- Garantie « attentats et actes de terrorisme »

L'article L.126-2 du Code des assurances prévoit que tous les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens ainsi que les dommages aux véhicules automobiles ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés par un attentat ou un acte de terrorisme commis en France.

- Garantie tempête, ouragans, cyclones (TOC)

L'article L122-7 du Code des assurances impose une extension de garantie obligatoire en cas de dommages occasionnés par les « effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones » (TOC). Néanmoins, le droit français ne prévoit pas de garanties obligatoires (liées) pour la grêle et la neige. Cependant, et afin de protéger les assurés, les assureurs français ajoutent de façon quasi automatique la garantie dite tempête-grêle-neige (TGN).

- Garantie catastrophe naturelle (cat.nat)

Focus sur le régime juridique des catastrophes naturelles :

Les risques naturels en France sont couverts par une combinaison de quatre dispositifs qui, par leur complémentarité, apportent une réponse à tous les types de dommages, qu'ils soient causés par des périls assurables ou non assurables :

- Les dommages résultant de phénomènes naturels assurables (tempêtes, grêle, poids de la neige, gel) relèvent de garanties contractuelles, facultatives ou obligatoires et ne relèvent donc pas du régime Cat nat.
- Les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment (article L.125-5 alinéa 1 du Code des assurances). Ces biens relèvent du régime spécifique de garantie de la loi du 22 juillet 1993, sont pris en charge par le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA), qui couvre notamment les dommages non assurables subis par les exploitations agricoles ayant été reconnu par un arrêté du ministère de l'agriculture.
- Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) permet d'indemniser les personnes lorsqu'une menace grave de survenance de mouvement de terrain, d'une avalanche, ou de crues torrentielles conduit l'Etat à les exproprier.
- Tous les autres dommages causés par des risques naturels non assurables sont couverts dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles institué par la loi du 13 juillet 1982, plus communément appelé « régime cat nat ».

A) L'assurance catastrophe naturelle : une assurance légale

Rien n'oblige les consommateurs à assurer leurs biens, mais dès qu'ils font ce choix, la garantie catastrophes naturelles s'ajoute automatiquement au contrat (loi du 13 juillet 1982). Ainsi, il ne s'agit pas d'une assurance obligatoire, mais d'une extension de garantie obligatoire (L.125-1 du Code des assurances) que doivent comporter toutes les assurances de biens, quel que soit le risque assuré. Sous réserves de quelques exceptions, les assurances de biens sont réputés contenir cette garantie (L.125-3 du Code des assurances). Il s'agit d'une présomption irréfragable de garantie : les assureurs ne peuvent exclure conventionnellement cette garantie (L.125-1 du Code des assurances).

Le principal avantage de ce système est de permettre la mutualisation des risques et il limite le risque de non assurance. En effet, de cette manière, cela évite que seuls ceux qui sont concernés par ces événements prennent une assurance.

Cette extension de garantie obligatoire est imposé avec un taux de prime unique pour tous (peu importe l'exposition au risque). Ce taux de prime uniforme est fixé par l'article A.125-2 du Code des assurances.

Les taux de prime additionnelle sont fixés par l'Etat, au moyen d'un arrêté.

Depuis le 1^{er} septembre 1999, ils s'établissent comme suit :

- Les biens autres que véhicule à moteur : 12 % de la prime afférente aux garanties dommage du contrat de base.
- Les véhicules terrestre à moteur : 6 % des primes vol et incendie (ou, à défaut, 0,50 % de la prime dommage).

En France, une franchise est fixée par l'Etat, par événement et par contrat : obligatoire, non rachetable et non indexée. Il peut exister des franchises modulables pour inciter à la mise en œuvre de mesures de prévention : appliquée dans les commune ayant un PPR (plan de prévention des risques naturels prévisibles).

De plus, un Bureau Central de Tarification (BCT) a été institué pour mettre en œuvre les garanties refusées. Qu'il y ait un PPR ou non, et quel que soit le lieu de l'habitation, un particulier peut rencontrer des difficultés pour s'assurer si l'habitation est mal protégée. Dans ce cas là, il est possible saisir le BCT.

Le refus d'une seule entreprise d'assurance suffit, mais si le bien présente une importance ou des caractéristiques particulières, le BCT peut demander de lui présenter un ou plusieurs autres assureurs afin de répartir le risque entre eux.

Le BCT fixera les conditions d'assurance comme dans le cas précédent.

Donc, les constructions existantes conservent le bénéfice de l'assurance dans tous les cas, avec une incitation forte à la réduction de la vulnérabilité, le cas échéant.

Cette garantie légale est confortée par une réassurance auprès de la Caisse centrale de réassurance.

Il existe deux formules de réassurance combinées pour offrir une garantie à double détente :

- La cession en quote-part : réassurance dite « proportionnelle ». L'assureur cède au réassureur une certaine proportion des primes qu'il encaisse et, en contrepartie, le réassureur prend en charge une proportion équivalente des sinistres. La réassurance en quote-part permet un véritable partage de sort entre l'assureur et le réassureur dans la mesure où le premier est tenu de céder au second un pourcentage de chacun des affaires de son portefeuille. Elle évite ainsi le risque d'anti-sélection.
- La couverture en excédent de perte annuelle (stop loss) : elle porte sur la partie non cédée en quote-part par l'assureur (conservation ou rétention). « non proportionnelle » car le réassureur intervient seulement lorsque la sinistralité totale annuelle dépasse une franchise fixée contractuellement et exprimée généralement en pourcentage des primes conservées. Formule qui permet à l'assureur de se prémunir contre les risques de fréquence. La franchise de stop loss représente le montant maximum qu'un assureur sera amené à supporter au cours d'un même exercice et ce, quel que soit le niveau de sinistralité.

B) Le domaine de la garantie de l'assurance catastrophe naturelle

1) *Les risques garantis*

La garantie légale ne concerne que les risques inassurables ayant pour cause « l'intensité anormale d'un agent naturel » (L.125-1 al 3 du Code des assurances) excluant ainsi tout fait de l'homme.

2) *Les contrats visés*

Les contrats qui doivent obligatoirement comporter l'extension de la garantie catastrophes naturelles sont des contrats d'assurance de choses (article L.125-1 al 1^{er} du Code des assurances) et non de responsabilité. Il s'agit des :

- Contrats d'assurance garantissant « les dommages matériels d'incendie ou tous autres dommages à des biens » c'est-à-dire les contrats comportant au moins une garantie d'assurance de choses (incendie, dégâts des eaux,...). Sont notamment concernés les contrats d'assurance de chose et les contrats multirisques habitation et industriel.
- Contrats garantissant les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur
- Contrats garantissant les pertes d'exploitation.

3) *Les biens garantis*

La garantie des catastrophes naturelles s'applique à tous les biens mobiliers ou immobiliers assurés par l'un des contrats déjà cités. Dans la police incendie, la garantie des catastrophes naturelles s'applique ainsi dans les mêmes conditions que la garantie du contrat de base en ce qui concerne les valeurs assurées, les limites de garantie et les modalités d'estimation des dommages. La non assurance ou l'exclusion contractuelle d'un bien par le contrat initial entraîne l'exclusion corrélative de la garantie catastrophe naturelle.

Certains biens agricoles sont expressément exclus par la loi (article L.125-5 al 1^{er} du Code des assurances) : les récoltes non engrangées, les cultures, les sols et au cheptel vif hors bâtiment. Ces biens relèvent du régime spécifique de garantie de la loi du 22 juillet 1993, sont pris en charge par le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA).

D'autre part, les biens situés sur un terrain couvert par un PPRN (plan de prévention des risques naturels) ou construits en violation de règles administratives tendant à prévenir les risques naturels, peuvent, dans certains cas, être exclus de la garantie (article L.125-5 du Code des assurances).

Qu'est ce qu'un plan de prévention des risques (PPR) ?

C'est un plan qui est mis en place par l'Etat et qui définit dans la commune :

- Les zones exposées aux risques naturels.
- Les mesures de prévention et de protection à mettre en œuvre pour réduire, voire supprimer ces risques.

S'il n'y a pas de PPR dans la commune : l'assureur est obligé d'assurer sauf si certaines règles administratives n'ont pas été respectées au moment de la construction.

Si un PPR a été approuvé dans la commune : le PPR indique quelles sont les zones où toutes constructions sont interdites et celles où elles sont autorisées, à condition de mettre en œuvre diverses mesures permettant de réduire leur vulnérabilité aux risques naturels.

La réglementation établie par le PPR s'impose aux constructions futures ainsi qu'aux constructions existantes.

4) *Les dommages garantis*

Au terme de l'article L.125-1 alinéa 3 du Code des assurances, il doit s'agir d'un dommage matériel direct.

Les dommages garantis sont les dommages matériels directs frappant les biens assurés et les pertes d'exploitation consécutives à ces dommages. Ainsi, les dommages immatériels et corporels sont exclus. Les dommages corporels peuvent néanmoins être pris en charge dans le cadre des contrats d'assurance de prévoyance (individuelle accident, GAV, ...).

C) La mise en œuvre de la garantie catastrophe naturelle

Deux conditions sont nécessaires :

- L'état de catastrophe naturelle doit avoir été constaté par un arrêté ministériel
- Les biens sinistrés doivent être couverts par un contrat d'assurance « dommages aux biens »

Un lien de causalité doit exister entre la catastrophe constatée par l'arrêté et les dommages subis par l'assuré. Le dommage matériel doit avoir pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel.

Annexe 2

Données quantitatives disponibles, à l'échelle du marché français de l'assurance, sur la sinistralité des catastrophes d'origine naturelle

Cette annexe a pour objet d'illustrer en quelques planches, le processus d'amélioration qui s'accomplit actuellement à l'échelle française en matière de connaissance sur la sinistralité des catastrophes d'origine naturelle, grâce notamment à l'implication des assureurs au travers de la MRN dans l'Observatoire National des Risques Naturels (cf. annexe 3).

Les sources mobilisées sont :

- Planche intitulée « **Les coûts humains et financiers des catastrophes naturelles et technologiques** » de l'ouvrage : **Atlas des risques en France, Faire face aux aléas naturels et aux dangers technologiques** réalisé sous la coordination des Prs Yvette VEYRET et Richard LAGANIER, paru en avril 2013 aux éditions Autrement, avec le soutien du ministère de l'écologie et du développement durable, direction générale de la prévention des risques (contribution faite par la MRN pour le compte de la FFSA et du GEMA, avec la collaboration de ONRN/CCR).
- Un projet de « panorama de la connaissance sur la sinistralité des événements d'origine naturelle en France », conduit dans le cadre de l'Observatoire National des Risques Naturels (cf. annexe 3). Une première livraison en sera faite lors des prochaines Assises Nationales des Risques Naturels (ANRN), début décembre 2013 à Bordeaux. Le but de ce projet particulier de l'ONRN est de décrire l'état et les limites de cette connaissance, selon les différentes entrées possibles (garanties, événements, territoires, etc.).

Six planches commentées sont ainsi proposées ci-après :

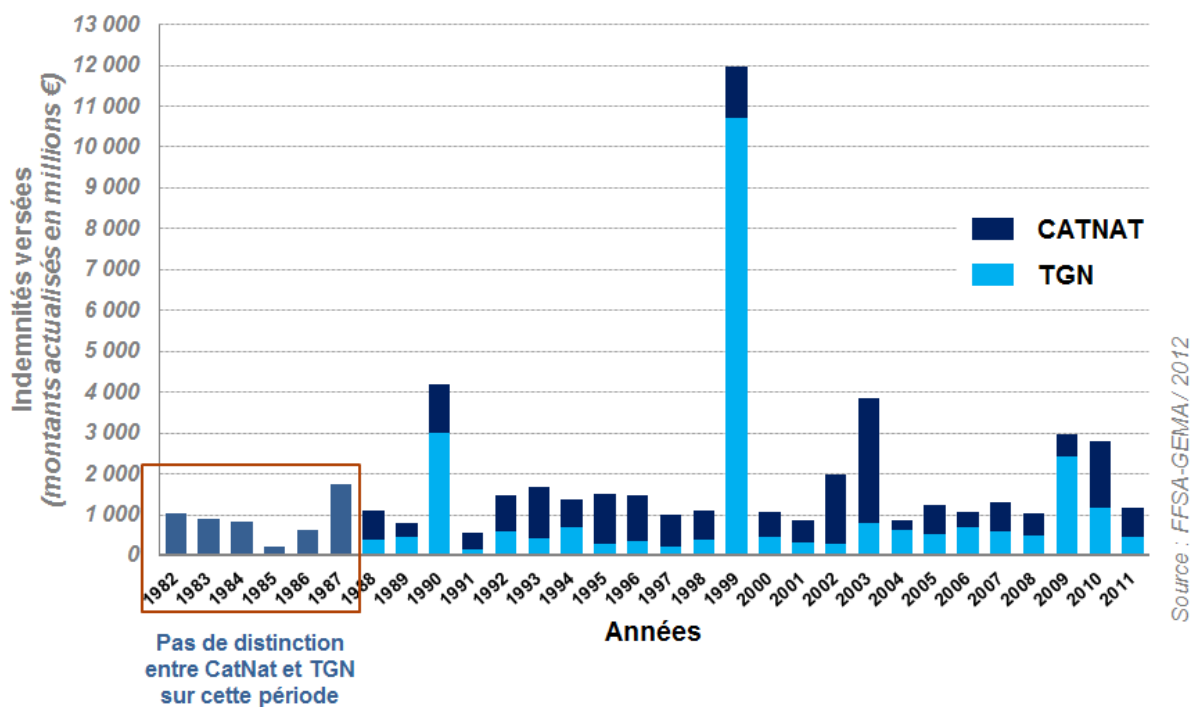
- Evolution des indemnités annuelles versées en France de 1982 à 2011 (plus longue période connue), par régime d'indemnisation.
- Coût moyen par sinistre et fréquence (valeurs médianes pour la période 1988-2011)
- Montants des dommages aux biens, par événements - par ordre décroissant d'importance unitaire (> 100 M€) sur la période 1988-2011 (hors sécheresses).
- Montants des dommages aux biens, par événements - Part des événements importants sur la charge totale.
- Carte de la charge indemnisée des inondations par commune de 1995 à 2010 (Mio €).
- Comparaison, à la maille départementale, entre la fréquence TGN observée sur la période 1987-2009 (source FFSA) et les facteurs de pondération du risque de tempête recommandés pour l'application de la Directive Solvency 2 par les entreprises d'assurances (source CEIOPS , selon modélisation tempête).

Evolution des indemnités annuelles versées en France de 1982 à 2011 (plus longue période connue), par régime d'indemnisation

Le graphe ci-dessous décrit l'évolution de la sinistralité cumulée annuelle indemnisée au titre des événements naturels depuis 1982. Il montre notamment :

- L'extrême volatilité des montants de dommages cumulés enregistrés au fil de cette séquence d'une trentaine d'années.
- Que les pics de sinistralité sur cette période ne sont pas dus à des phénomènes CatNat, mais aux effets de vents de tempête.
- La France n'a donc pas encore connu de véritable catastrophe depuis l'avènement du régime CatNat !

Il illustre aussi les limites de la connaissance accumulée, dans la mesure où par exemple, avant 1988, le marché n'avait pas encore constitué d'informations différenciées sur la sinistralité cumulée due aux tempêtes et aux CatNat.

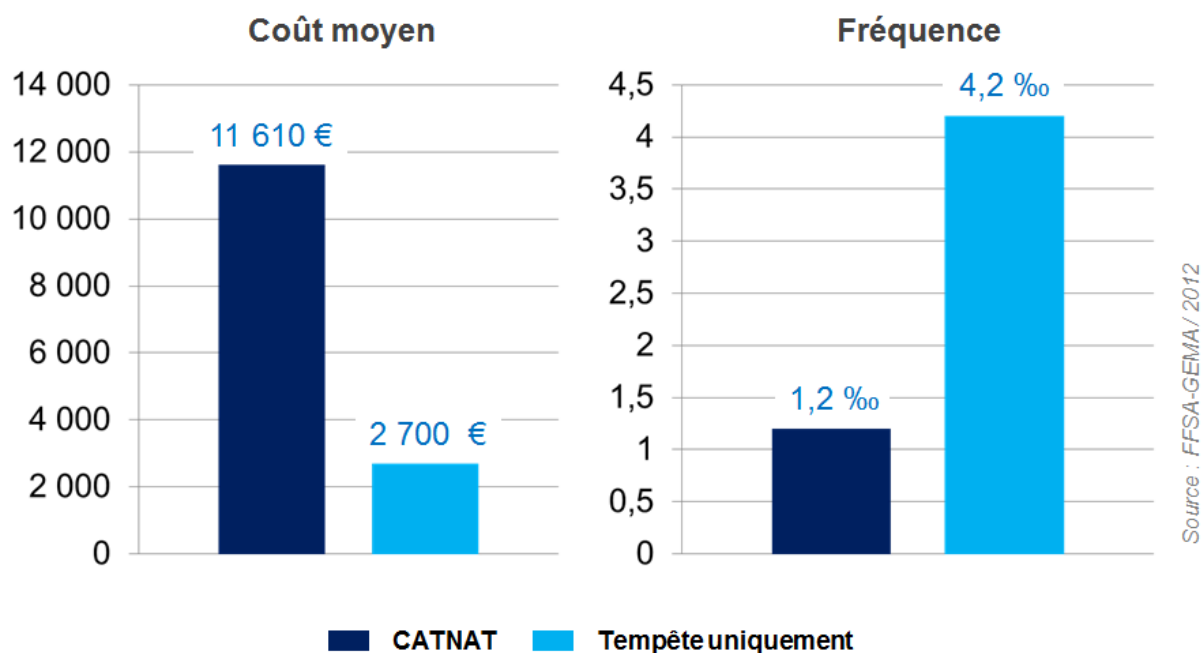


En montants cumulés depuis 1988 et actualisés à fin 2011, la sinistralité tempêtes représente avec plus de 23 milliards d'euros, plus que l'ensemble de la sinistralité CatNat, qui n'atteint que 22 milliards.

Coût moyen par sinistre et fréquence (valeurs médianes pour la période 1988-2011)

Pour continuer cette comparaison entre sinistralité tempêtes et CatNat (cf. graphique ci-dessous) :

- La médiane des coûts moyens de sinistres observés sur les CatNat est de l'ordre de 4 à 5 fois supérieurs à celle des coûts moyens observés sur les tempêtes.
- La médiane des fréquences de sinistres observées sur les tempêtes est de l'ordre de 3 à 4 fois celle observée sur les sinistres CatNat.



La connaissance des coûts de dommages indemnisés par événements est lacunaire, en ce sens qu'elle n'est à ce jour documentée que pour les plus grands événements, qui ont donné lieu à enquêtes spécifiques auprès des sociétés. Ces enquêtes représentent une charge de gestion supplémentaire à laquelle il n'a été consenti qu'en raison des circonstances exceptionnelles, qui ont donné lieu à missions interministérielles de retour d'expérience post événement catastrophique de la part de l'administration.

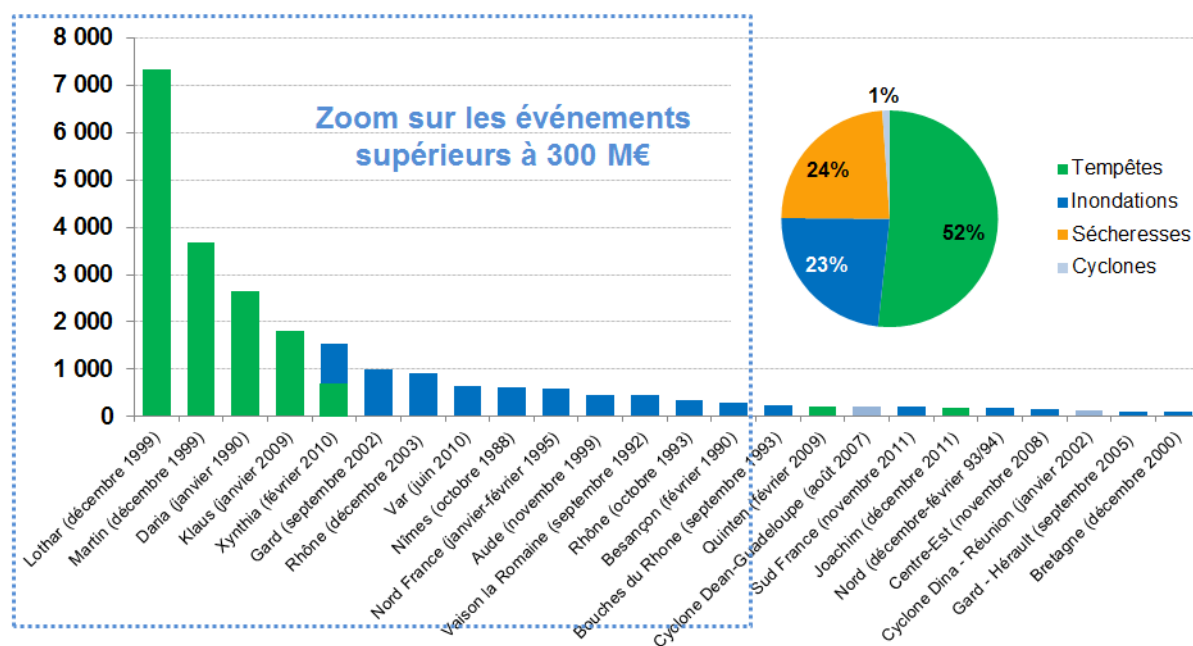
Montants des dommages aux biens, par événements - par ordre décroissant d'importance unitaire (> 100 M€) sur la période 1988-2011 (hors sécheresses)

Le graphique ci-après classe par ordre décroissant les événements climatiques hors sécheresse qui ont coûté plus de 100 millions d'euros actualisés en valeur 2011.

A nouveau apparaît l'importance prédominante des événements tempêtes, qui représentent les 5 plus gros événements de la série.

Dans ce diagramme à barres, les indemnisations effets du vent et inondations relatives à un même événement ont le cas échéant été cumulées.

Le camembert de droite donne la proportion des indemnisations pour ces événements de plus de 100 millions d'euros par catégories d'aléas, en intégrant cette fois la sécheresse géotechnique, qui pose un problème particulier de délimitation de l'événement, dans la mesure où ces manifestations s'étendent dans l'espace et dans le temps.

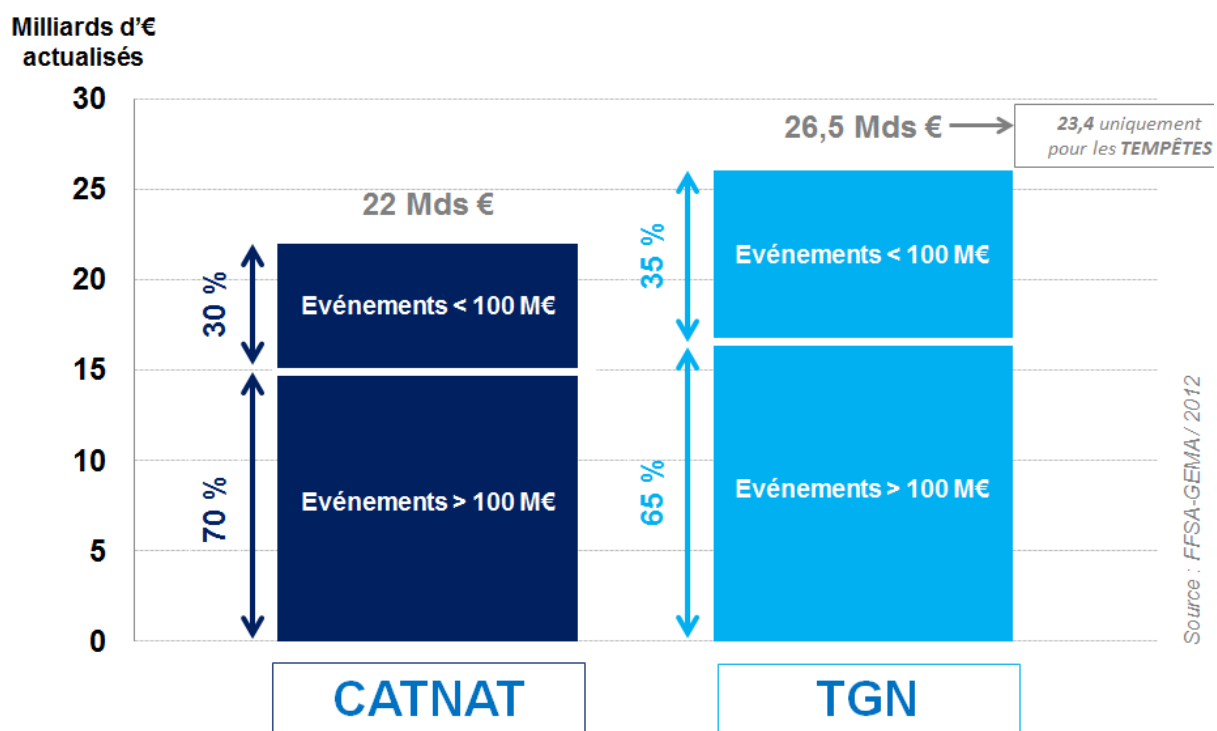


* coûts cumulés des indemnisations versées, en millions d'euros 2011, revalorisés par l'indice FFB
Sources : FFSA-GEMA et CCR

Montants des dommages aux biens, par événements - Part des événements importants sur la charge totale

Le diagramme ci-après permet de se rendre compte des proportions respectives des cumuls d'événements catastrophiques exceptionnels, avec le seuil arbitraire de 100 millions d'euros actualisés* ou moins exceptionnels, parce que unitairement en dessous de ce seuil. Pour CatNat et TGN, sur la période d'observation considérée, le coût cumulé des événements catastrophiques exceptionnels représente 2/3 du coût cumulé total.

Cela signifie que nombreux et méconnus événements catastrophiques non exceptionnels ne représentent que 1/3 du coût total. On peut comprendre ainsi la faible motivation des assureurs à documenter le coût de cette seconde catégorie d'événements, dont la connaissance représente cependant un enjeu pour les acteurs territoriaux de la prévention.

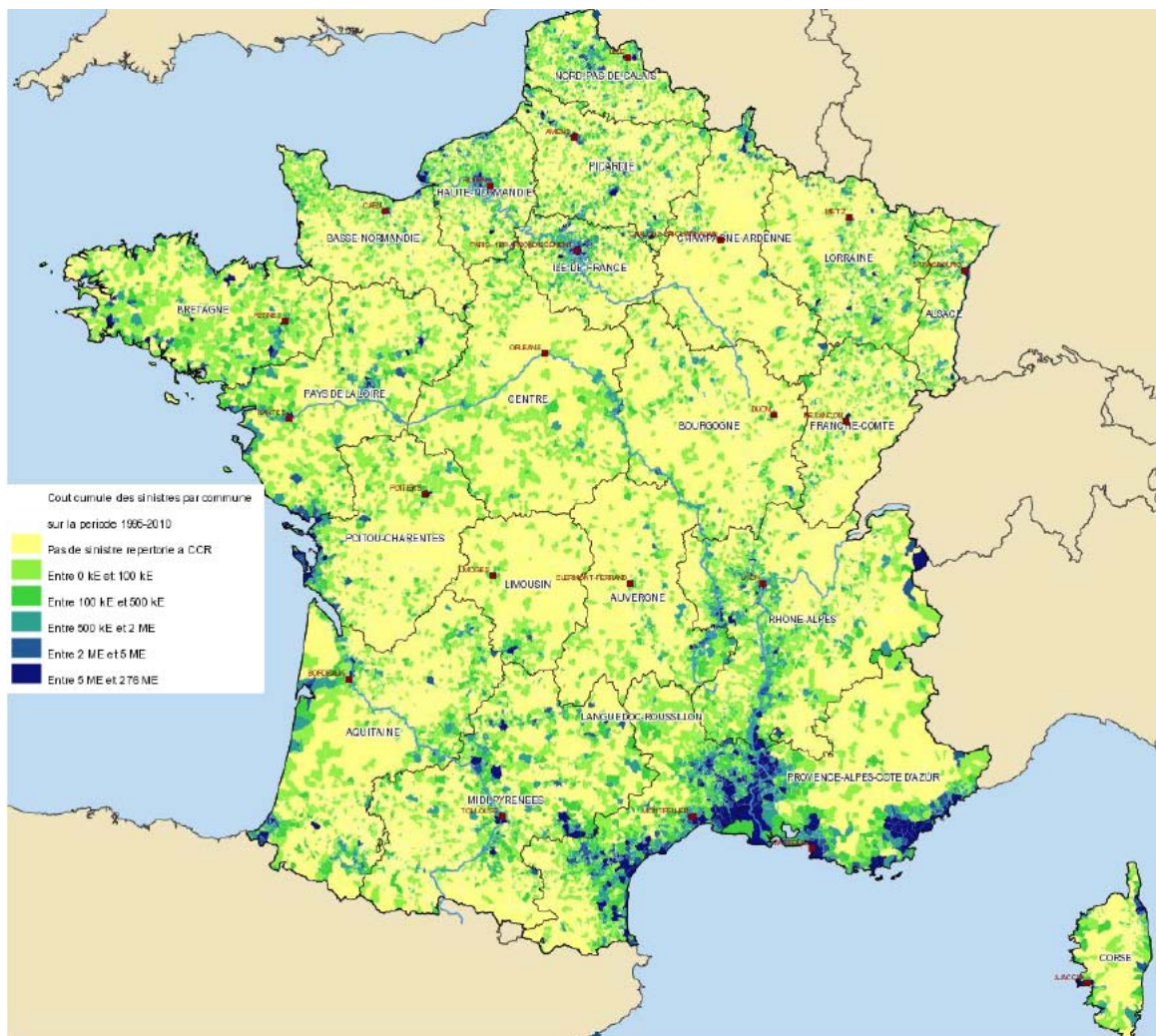


(*) Les bases de données internationales comme EM-DAT ou celles de Munich Re et Swiss Re ne sont pas d'accord sur les seuils à retenir. Mais on tourne autour d'un seuil composite défini comme plus 100 millions de \$ de dommages ou un nombre de victimes supérieur à 10.

Carte de la charge indemnisée des inondations par commune de 1995 à 2010 (Mio €)

L'entrée par les territoires pour l'accès à l'information sur la sinistralité commence à être possible, grâce au progrès que constitue l'ONRN en matière de partage et diffusion de l'information sur les risques (cf. Annexe 3).

L'inégale répartition des sinistres est une réalité, résultant de la grande concentration géographique des « inondations ». Sur 700 communes environ, les indemnités d'assurance cumulées dépassent le million et demi d'euros ; sur 120 communes, elles dépassent les 6 millions et sur 26 communes, les 40 millions d'euros. Sur le pourtour méditerranéen et, dans une moindre mesure, à l'Est et au Nord-Ouest du pays, les coûts sont très supérieurs à la moyenne nationale. Bien que deux tiers des communes n'aient pas de sinistralité enregistrée sur la période, elles peuvent être exposées au risque d'inondation. Il leur faut envisager les événements du passé aux conditions d'aujourd'hui ou simuler les conséquences de scénarios non encore survenus. La directive européenne sur les inondations reprend ces objectifs.



Carte et commentaire empruntés à l'Atlas des risques en France déjà cité en introduction à cette partie (planche page 12 et 13 : les coûts humains et financiers des catastrophes naturelles et technologiques).

Annexe 3

Expérience et implication de l'assurance française en matière de Partenariat Public Privé pour la connaissance et la prévention des risques naturels et de travaux européens sur les thèmes connexes.

La présente annexe à la réponse de la FFSA au livre vert décrit successivement :

- L'expérience de l'assurance française en matière de PPP pour la connaissance et la prévention des risques naturels.
- L'investissement de l'assurance française dans la gouvernance nationale et territoriale de la prévention des risques naturels.
- L'expérience et l'implication de l'assurance française en matière de travaux européens sur des thèmes connexes.

1. Expérience de l'assurance française en matière de PPP pour la connaissance et la prévention des risques naturels.

Deux avancées spécifiques et inédites ont eu lieu dans un contexte de réaction aux événements majeurs, impliquant à défaut de réaction individuelle, un engagement collectif des acteurs public et privés.

- Création en mars 2000 de la **Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels** (www.mrn.asso.fr), association entre la FFSA et le GEMA, suite à l'année 1999 de sinistralité extrême en tempêtes (Lothar et Martin), en inondations (4 départements du Sud de la France) et à la décennie de sinistralité subsidence. Outre ses activités d'interfaces institutionnelles et d'études pour les membres ou en partenariat avec les pouvoirs publics, ce groupement technique professionnel, permet notamment aux acteurs du marché des risques d'entreprises de disposer d'un outil commun d'aide à l'analyse de l'exposition aux aléas naturels du site d'un client ou d'un prospect, sur la base de l'ensemble des données publiques disponibles.

L'action de la MRN a notamment permis d'activer la production de données numériques de zonage d'aléas par les pouvoirs publics pour aller dans le sens d'une réponse aux besoins du secteur en termes d'outils d'aide à l'analyse de l'exposition d'un site industriel ou commercial notamment (SIG MRN). Elle organise aussi la représentation du secteur aux instances nationales de gouvernance concertée de la prévention des risques naturels (cf. § 2 ci-dessous).

La pertinence de cette initiative n'a pas été démentie depuis, ni par l'évolution de la sinistralité, de l'exposition ou de la situation effective des mesures de prévention, ni par la créativité et la qualité des services d'intérêt général rendus tant aux acteurs du secteur, qu'aux autres parties prenantes.

- Création en mai 2012 de l'**Observatoire National des Risques Naturels (ONRN)**, entre l'Etat, représenté par le ministère du développement durable, direction générale de la prévention des risques, les assureurs, représentés par la MRN et CCR, avec la participation des collectivités territoriales représentées par l'Association des Maires de France (AMF) et le concours de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles

(AFPCN), chargée d'animer un comité des utilisateurs de l'ONRN. Ce partenariat public privé a vocation à s'étendre aux autres parties prenantes. Il a pour objet le partage et la diffusion de l'information et des données sur les risques naturels. Cf. notamment la brochure de présentation de la convention ONRN, de sa gouvernance et de son plan d'action 2013 :

http://www.onrn.fr/binaries/content/assets/onrn/201303_brochureonrn_web.pdf

et la plaquette de présentation de son portail www.onrn.fr :

http://www.onrn.fr/binaries/content/assets/onrn/201303_plaquette_portail_web_2_red.pdf.

Des données inédites sur les effets des catastrophes passées (inondations) figurent déjà parmi les indicateurs publiés et téléchargeables à la maille communale.

Au titre de son plan d'action 2013, des indicateurs analogues seront rendus accessibles pour les effets de la sécheresse géotechnique (subsidence) et des vents de tempête. Par ailleurs, est engagé le chantier d'une base de données « événements » qui permette de rassembler la connaissance sur les événements passés, dont la sinistralité, lorsqu'elle est connue, en partant d'un recensement des diverses bases de données existantes.

Ce portail de « bases événements » aura aussi vocation à accueillir, selon un format normalisé, les données quantitatives et qualitatives de retour d'expérience sur les nouvelles catastrophes significatives survenues au fil de l'eau.

Il convient enfin de souligner que ces deux initiatives s'inscrivent, dans un mouvement observé également dans d'autres pays dotés de marchés d'assurance matures. Ainsi dans l'ordre chronologique de leur apparition :

- Etats Unis, avec l'*Institute for Business and Home Safety* (IBHS, depuis 1983) et l'*Information Information Institute* (III), pour ses ressources d'informations générales et statistiques.
- Canada, avec l'*Institute for Catastrophic Loss Reduction* (ICLR), issu en 1997 d'un partenariat entre l'industrie canadienne de l'assurance et *University of Western Ontario*.
- Autres pays européens (cf. footnote 4 au § 3 ci-après pour liens sur documentation détaillée) tels que notamment :
 - o Allemagne, avec l'outil de zonage multi-aléa ZURS GEO, d'initiative et sous maîtrise d'ouvrage professionnelle (GDV).
 - o Autriche, avec l'outil de zonage multi (aléa HORA, réalisé et diffusé dès l'origine en partenariat public entre la profession de l'assurance (VVO) et les pouvoirs publics (Lebensministerium).
 - o Italie, avec un outil intégré d'analyse des risques inondations SIGRA, sous maîtrise d'ouvrage professionnelle (ANIA).
 - o République Tchèque, avec l'outil de zonage FRAT, sous maîtrise d'ouvrage de la profession de l'assurance tchèque.

2. Investissement de l'assurance française dans la gouvernance nationale et territoriale de la prévention des risques naturels

Les assureurs français ont toujours soutenu la démarche poursuivie par la directive inondations et désormais les étapes de sa mise en œuvre, aux échelles nationale et territoriale.

Leur soutien s'exprime notamment à travers leur participation active aux instances nationales et territoriales de gouvernance concertée de la prévention des risques naturels, telles que :

- Niveau national, avec des représentants nommément désignés par la FFSA et le GEMA, notamment au sein des instances de la MRN :
 - o Conseil de gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs.
 - o Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM).
 - o Commission mixte inondations (CMI), qui labellise les PAPI et définit la stratégie nationale de gestion des risques inondations.
- Niveau territorial, avec un réseau de 100 correspondants départementaux, animé par la MRN :
 - o Commissions départementales de prévention des risques naturels majeurs (CDPRNM) et Comités départementaux de sécurité civile (CDSC).
 - o Commissions mixtes territoriales (COMITER inondations), à l'échelle des bassins, pour la mise en œuvre de la directive inondations.

3. Expérience et implication de l'assurance française en matière de travaux européens sur des thèmes connexes.

3.1. Réponses de la FFSA à consultations antérieures de la Commission européenne (CE) ou de ses services

Cette section rappelle trois documents transmis par la FFSA aux services de la CE, en réponse à consultations antérieures, et dont le contenu conserve toute sa pertinence, pour étayer sa réponse au présent livre vert :

- Réponse au livre vert de la CE, relatif à l'adaptation au Changement climatique (30 novembre 2007).
- Réponse (AFA, le 16 juin 2008) à consultation des services de la CE sur la base d'un *working paper* de la DG DEV : « *EU Strategy for DRR in Developing countries* ».
- Réponse (AFA, le 3 novembre 2008) à consultation des services de la CE sur la base d'un questionnaire de la DG ENV : « *Towards a comprehensive and ambitious post-2013 climate change agreement* ».

Si nécessaire, la FFSA tient ces documents à la disposition des services de la CE.

3.2. Activités de partage d'expérience entre marchés européen d'assurance

Les outils professionnels de zonage des aléas inondations ont donné lieu à partages d'expérience entre marchés européens au fil de la décennie écoulée, dans le cadre d'un groupe de travail dédié aux questions d'assurance et de prévention des risques naturels, animé par le directeur de la MRN, au sein du Comité Européen des Assurances (CEA)⁶.

⁶ cf. § III.2 de la brochure « Tackling climate change: the vital contribution of insurers », CEA, 2009, <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/tackling-climate-change.pdf>.

Cette brochure actualise l'annexe de la brochure « Reducing the Social and Economic Impact of Climate Change and Natural Catastrophes : Insurance solutions and Public Private Partnerships », CEA, 2007, <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/Climate%20Change%20report%20final.pdf>.

Ces questions sont aujourd'hui abordées au sein du *Sustainable Non Life Committee* de *Insurance Europe*, auquel la FFSA, représentée par la MRN, continue à prendre une part active. Ainsi en est-il par exemple de plusieurs séries d'ateliers tenus à l'initiative de la DG CLIMA sur le rôle de l'assurance dans la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique, dont :

- une série en 2011-2012, autour de la thématique « *Insurance and (Planning under) Climate Change* »,
- une série de quatre, actuellement en cours, à propos notamment de l'action N° 8 « *Promote insurance and other financial products for resilient investment and business decisions* », au sein de la Stratégie européenne d'adaptation au changement climatique.

3.3. Participations de la MRN pour le compte de la FFSA et/ou de la fédération européenne des associations nationales d'assurance (CEA, devenu *Insurance Europe*), à travaux et projets conduits sous l'égide des services de la Commission européenne

La MRN a participé, pour le compte d'IE, au groupe « EXCIMAP » d'échanges de bonnes pratiques sur la cartographie des inondations des directeurs de l'eau des pays membres de l'UE et de la Commission européenne, dans le cadre du « Working Group Floods » pour la stratégie de mise en œuvre commune de la directive cadre sur l'eau⁷.

La MRN a aussi l'occasion d'apporter son expertise, en tant que représentant sectoriel d'une catégorie d'utilisateurs finaux, au niveau :

- du réseau des utilisateurs potentiels de la Directive INSPIRE (DG INFSO)
- de projets européens financés dans le cadre de programmes des DGs :
 - o ECHO (Unité Protection Civile) : projet REX INTEGRATED, en collaboration avec les plateformes nationales de réduction des catastrophes allemande (DKKV, coordinateur), française (dont la MRN est membre fondateur, représentée à ses instances de gouvernance), polonaise et tchèque.
 - o RTD & INNO, au titre des projets (cf. leur sites selon ces acronymes) :
 - ARMONIA.
 - CapHaz-Net.
 - CONHAZ.
 - KNOW-4-DRR.
 - SMARTeST.
 - STAR-FLOOD...),
- de projets conduits dans le cadre de coopérations inter-Etats membres :
 - o COST 22
 - o ERA-NET CRUE / FORMOSE - CHANGES.

⁷ cf. notamment § 3.5 et 6.3.2 du « **Handbook for good practices on flood mapping in Europe** », 2007, : http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/flood_atlas/pdf/handbook_goodpractice.pdf et chapitre 6 de l'annexe 2 du Handbook : « **Atlas of Flood Maps** » : http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/flood_atlas/pdf/flood_maps_ch6.pdf.

Annexe 4

Articulation des mécanismes Français de couverture des événements climatiques catastrophiques en agriculture et présentation du Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture

I Articulation des régimes de couverture :

a) Présentation :

Le système français s'articule autour de trois régimes :

- Le régime des Catastrophes naturelles
- Le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA)
- Le contrat d'assurance : Assurance Multirisques climatiques sur Récoltes et Assurance contre la grêle.

L'application, soit du régime des catastrophes naturelles, soit du régime des calamités agricoles, soit du contrat d'assurance dépend de la nature des événements et des biens sinistrés :

- Pour les dommages aux bâtiments, contenu (dont les récoltes engrangés et les animaux) et matériels, le régime des « Catastrophes Naturelles » (cf. annexe 1).
- Pour les dommages aux récoltes sur pieds, ou non engrangées, au cheptel vif hors bâtiments et aux sols, soit les contrats risques climatiques sur récoltes et les contrats contre la grêle vont s'appliquer soit il y aura intervention du « Fonds National de Garantie des Risques Agricoles ». La répartition entre ces deux mécanismes est la suivante :
 - ✓ Les pertes de récoltes consécutives à la grêle et/ou la tempête relèvent exclusivement des contrats d'assurance.
 - ✓ Les pertes de récoltes consécutives aux autres événements climatiques relèvent :
 - Exclusivement des contrats « Multirisques Climatiques sur Récoltes » pour les productions de type Grandes Culture et Viticulture.
 - Pour les autres cultures, les pertes de production suite aux événements climatiques autres que la grêle et la tempête peuvent être prises en charge soit par le régime des Calamités Agricoles, sous réserve de la parution d'un arrêté reconnaissant la situation de calamités agricoles soit par un contrat MRC récoltes pour les cultures spéciales (arboriculture, horticulture, cultures maraîchères).
 - ✓ Les dommages causés aux sols ou aux bois (ceps de vignes, arbres et plantations), sont dits « pertes de fonds » et relèvent du régime des calamités agricoles.
 - ✓ Pour les pertes consécutives à l'impossibilité de semer une culture, quelle que soit la nature de la récolte, les assureurs considèrent qu'elles relèvent du périmètre des calamités agricoles. Mais cette position présentée lors du Comité Nationale de Gestion des Risques Agricoles du 12 Juin 2013, fait débat. Une réponse sur ce point est attendue rapidement des Pouvoirs Publics.
 - ✓ Les dommages aux cultures récoltées mais non engrangées et aux cheptels vifs hors bâtiments, relèvent du régime des calamités agricoles.

b) Tableau de synthèse de répartition de prise en charge des événements climatiques :

| BIENS SINISTRES | REGIME DE PRISE EN CHARGE |
|--|--|
| Bâtiments et leurs contenus (<i>dont matériels non automoteurs au repos, récoltes engrangées</i>) | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Matériels sur l'exploitation | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Serres de production et leurs équipements | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Approvisionnements et substrats (<i>dont plants et semences</i>) | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Plantations sous serres | Calamités Agricoles |
| Matériels (<i>poste fixe ou mobile</i>) | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Véhicules agricoles (<i>automoteur agricole</i>) <i>seul ou avec matériel attelé au moment du sinistre</i> | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Véhicules agricoles (<i>non automoteur</i>) <i>non attelé au moment du sinistre</i> | Garanties contractuelles (<i>Parc ou Contenu du Bâtiment</i>) <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (si arrêté) |
| Animaux | Garanties contractuelles <u>ou</u> Catastrophes Naturelles (animaux dans bâtiment et si arrêté) <u>ou</u> Calamités Agricoles (animaux hors bâtiment) |
| Cultures en terre (culture pendante) | Garanties contractuelles (MRC grandes cultures et vignes) Calamités Agricoles (pour les cultures non assurables) |
| Récoltes non pendantes non engrangées et prairies (<i>y compris récoltes coupées encore sur la parcelle, séchées et pré conditionnées</i>) | Calamités Agricoles (pour les cultures non assurables) |

II Présentation du Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture :

a) Objectifs du fonds :

Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Pour compenser les dommages subis par les exploitations agricoles et résultant des calamités agricoles, définies comme des phénomènes exceptionnels non assurables, les pouvoirs publics ont institué, par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964, un fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) réparant partiellement les dommages subis. Cette réparation partielle est limitée aux ressources financières du fonds⁸.

L'application de cette loi a été définitivement acquise par le décret n° 79-823 du 21 septembre 1979.

L'évolution du fonds se traduit par un transfert progressif des calamités vers l'assurance privée.

A terme, l'intervention du fonds devrait se limiter aux pertes de fonds. Les grandes cultures (et leurs semences) ainsi que les vignes sont actuellement exclues du champ du fonds. En 2012, les cultures fruitières et légumières devraient en être exclues également.

b) Textes législatifs et réglementaires :

Articles L 361.1 à L 361.8 du code rural (dispositions particulières à l'Outre Mer prévues aux articles L 362-1 à L 362-26 du code rural).

c) Nature des risques garantis par le fonds :

Le rôle du fonds est notamment de financer les aides à l'assurance des risques climatiques sur récolte (grêle et tempête jusqu'au démarrage de l'assurance MRC en 2005) et des dommages causés par les calamités agricoles.

Les calamités agricoles sont les dommages résultant des risques autres que ceux considérés comme assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative se sont révélés insuffisants ou inopérants.

Les risques considérés comme assurables pour la gestion du FNGRA sont ceux pour lesquels il existe des possibilités de couverture au moyen de produits d'assurance et qui sont reconnus comme tels par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'économie et du budget, notamment en raison d'un taux de diffusion suffisant de produits au regard des biens concernés.

Les conditions dans lesquelles les calamités agricoles sont reconnues, évaluées et indemnisées sont déterminées par décret (article L 361-5 du code rural).

C'est un arrêté interministériel du 29 décembre 2010 qui a fixé la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture.

⁸ Lorsqu'en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole, mais prennent le caractère de calamités publiques, leur réparation relève des dispositions spéciales applicables aux calamités publiques (article L 361.7 du code rural). Ces dispositions ont notamment été appliquées lors de la grave sécheresse de 1976.

d) Missions :

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) définit les missions du fonds. Le nouveau fonds est ainsi doté de trois sections en recettes et en dépenses définies aux articles L 361.3 à L 361.5 du code rural :

- 1ère section : financement des aléas sanitaires, phytosanitaires et environnementaux (art L 361.3).
- 2ème section : financement des aides au développement de l'assurance récolte (L 361.4).
- 3ème section : indemnisation au titre des calamités agricoles (L 361.5).

Les deux dernières sections fixent les règles d'intervention du fonds en matières de couverture du risque climatique.

La deuxième section fixe les conditions de subventions des aides à la souscription de contrats d'assurance.

La troisième fixe les règles d'intervention du Fonds après survenance d'un événement climatique non couvert par le secteur de l'assurance.

e) Fonctionnement du Fonds au titre de l'indemnisation des calamités agricoles :

▪ Conditions d'intervention

Les conditions dans lesquelles les calamités agricoles sont reconnues, évaluées et indemnisées sont déterminées par le décret n° 2012-49 du 16 janvier 2012 (articles D 361-20 et suivants du code rural).

Tous les dommages non assurables sont susceptibles d'être indemnisés. Une liste des risques assurables exclus de l'indemnisation du FNGRA, a été établie à compter du 1er janvier 2011 par l'arrêté interministériel du 29 décembre 2010. Ces risques concernent l'ensemble des risques climatiques sur céréales, oléagineux, protéagineux, plantes industrielles (y compris les semences de ces cultures⁹) et sur vignes, le risque de grêle étendu au risque de vent (art L 122-7 du code des assurances), les risques climatiques sur bâtiments et leur contenu, matériels, le risque de foudre sur les cheptels, les risques de grêle sur les installations de protection contre la grêle.

Sont exclus du champ du fonds :

- les bois et forêts,
- l'ensemble des risques climatiques sur bâtiments y compris les abris (notamment serres et ombrières) et à l'exception des dommages sur les chenillettes, les volières et les petits tunnels maraîchers,
- le risque de grêle sur les installations de protection contre la grêle,
- l'ensemble des risques climatiques sur le matériel,
- le risque de foudre sur cheptels ainsi que le risque de chaleur entraînant la mortalité des élevages hors sol.

⁹ Le CNGRA a fixé de seuil de 15 % de surface cultivée assurée pour exclure du champ du FNGRA les cultures concernées devenues assurables.

▪ **Conditions d'indemnisation**

Le décret n° 2012-49 du 16 janvier 2012 prévoit qu'un arrêté interministériel, fixe les conditions d'indemnisation des agriculteurs. Les dommages doivent répondre aux conditions minimales suivantes :

- Les dommages aux récoltes dont la somme totale excède 13 % de la valeur du produit brut théorique de l'exploitation. Dans cette évaluation, les éventuelles indemnités d'assurance sont déduites. Les cultures fourragères sont évaluées conformément à ceux des cultures de vente et non en valeur d'unités fourragères.
- Les dommages aux récoltes supérieurs à 30 % de la production physique théorique (porté à 42 % pour les productions bénéficiant d'aides au revenu conformément à l'annexe VI du règlement CE n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003) valorisée au prix figurant dans les barèmes établis par les comités départementaux d'expertise et à laquelle sont ajoutées les aides communautaires perçues l'année précédent le sinistre.

Une franchise absolue de 1000 euros par dossier est appliquée. De plus, pour être éligibles, les dossiers relatifs à une exploitation doivent remplir les conditions d'assurance minimales (assurance incendie couvrant les bâtiments ou, pour les exploitants non propriétaires des bâtiments, une assurance couvrant les cheptels mort et vif, les récoltes, les stocks d'exploitation. Assurance incendie-tempête couvrant les bâtiments ou les risques nautiques pour les conchyliculteurs).

▪ **Procédure d'indemnisation**

Une procédure impérative est à respecter. Elle entraîne un délai d'indemnisation compris entre 6 mois et 1 an.

Dès la survenance de dommages susceptibles de présenter le caractère de calamité agricole. La procédure se déroule en trois temps :

- Reconnaissance du caractère de calamité agricole.
- Constitution d'un dossier de demande de reconnaissance, contrôle et évaluation des pertes.
- Indemnisation individuelle après avis du CNGRA.

f) Financement du fonds

Les ressources du fonds national de garantie des calamités agricoles sont alimentées par :

- 1- une subvention budgétaire de l'Etat cofinancée à 75 % par la CE pour les subventions à l'assurance (2ème section),
- 2- une contribution additionnelle, assise sur la totalité des cotisations des contrats d'assurance agricole, dont le taux est de 11 % (100 % pour les exploitations conchylicoles) pour financer les calamités agricoles (3ème section).