

Evolution du régime des Catastrophes Naturelles

Sommaire

Introduction

Evolution du régime

Synthèse des réflexions sur l'avenir du régime

Observations et propositions APREF

Suppression des arrêtés interministériels

Périls couverts et objectivation

Flexibilité tarifaire

Réassurance

Synthèse des recommandations APREF

Annexe: Sécheresse

L'APREF s'exprime dans ce memo en dehors de la CCR qui en fait partie, mais souhaite une neutralité compte tenu de son implication dans le régime.

Introduction

Depuis 1982, le régime 'Cat Nat' a connu sur la décennie 1990-2000 de forts ajustements dus à la sinistralité, mais sans remise en question de la philosophie et l'économie générale du système auquel les assureurs sont attachés malgré ses imperfections.

Les réassureurs à travers l'APREF souhaitent participer aux discussions sur l'évolution générale du régime et contribuer de façon sensible à l'amélioration du système qui a besoin d'évoluer avec une amélioration de l'assurabilité par l'objectivation des périls et une flexibilité tarifaire ainsi que par une meilleure prévention des risques.

Trois principaux scénarios d'évolution paraissent possibles :

- Maintien intégral du système actuel avec quelques améliorations sur la sécheresse et l'inondation pour limiter la dérive de la sinistralité.
- Evolution sensible avec développement de la prévention, objectivation des périls et flexibilité tarifaire.
- Changement majeur avec une libéralisation quasi-complète du régime avec les assureurs privés et protection collective de marché par l'Etat à un seuil élevé, déterminé en fonction des capacités de réassurance disponibles sur le marché mondial.

L'APREF privilégie le scénario central qui est une évolution logique du système actuel et permet de satisfaire la plupart des objectifs des différents acteurs.

Evolution du régime

Modifications de la couverture

Les principales modifications furent:

- Séparation avec la couverture tempêtes, relevant du domaine des risques assurables. Les assureurs furent invités à proposer la couverture "tempêtes" à leurs assurés mais des entreprises refusèrent cette couverture. Les Pouvoirs Publics, par la Loi du 25 juin 1990, instaurèrent alors une obligation de couverture des tempêtes sur les contrats incendie et pertes d'exploitation. Les dégâts occasionnés par le vent furent exclus.
- DOM-TOM : qui devaient faire l'objet d'un système adapté, par la Loi du 25 juin 1990 qui élargit la territorialité aux DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) et aux deux collectivités territoriales (Saint Pierre et Miquelon et Mayotte). Celle-ci fut étendue en 2000 avec la Loi d'orientation pour l'outre-mer, aux vents cycloniques (145 km/h sur dix minutes ou 215 km/h en rafales) et le territoire à Wallis et Futuna (sans la Nouvelle Calédonie et la Polynésie).
- Inclusion de la sécheresse : avec prise en charge des sinistres causés par les mouvements de terrain différentiels consécutifs (sécheresse et réhydratation des sols). La première apparition date de 1989 en Flandres, due à un sous-sol argileux. Le phénomène se manifesta dans d'autres régions argileuses (Région

Parisienne, Centre, Midi-Pyrénées). Contrairement aux autres dommages, ceux causés par la sécheresse ont un caractère évolutif, modifiant sensiblement la branche (supposée à développement court), avec un potentiel de déstabilisation du dispositif.

- Réforme globale du mécanisme d'indemnisation en 2000: avec une hausse des taux et des franchises ainsi que diverses mesures liées à la prévention et de nouvelles modalités de réassurance pour de cinq ans, visant à permettre à la CCR de reconstituer sa provision d'égalisation.

Evolution de la sinistralité

En 2002, le Gard et les Cévennes furent affectés par des crues exceptionnelles avec des dommages assurés d'environ 640 M€, le plus gros évènement pour le régime. En 2003, un phénomène analogue touchait environ 1 500 communes dans le Sud-est, avec un coût d'environ 745 M€ pour le marché.

Une dégradation sensible de la sinistralité se manifesta avec la sécheresse. Les dommages de sécheresse devinrent le deuxième poste de sinistralité après les inondations. Les premières vagues eurent lieu de 1989 à 2002, avec un coût estimé à environ 3, 2 milliards d'Euros, par rapport à celui des inondations estimé à 4,3 milliards d'Euros sur la période.

La sécheresse importante de 2003, suite à la canicule de l'été, conduisit près de 8 000 communes à demander une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. La spécificité de la sécheresse de 2003, estimée à 1,35 milliards d'Euros, conduisit la Commission Interministérielle chargée de l'étude des demandes de reconnaissance à rechercher de nouveaux critères d'appréciation des dossiers sécheresse et aux ministres concernés à engager des réflexions sur l'avenir du régime. Une procédure d'indemnisation exceptionnelle fut mise en place en 2006 sous forme d'aide financière pour aider une partie des assurés qui n'avaient pas été indemnisés.

Synthèse des réflexions sur l'avenir du régime

Avec l'assurance obligatoire et mutualisée, on peut considérer que le régime Cat Nat a rempli sa fonction de solidarité nationale sous la forme traditionnelle d'un régime administré.

Il a ainsi permis d'affiner progressivement la couverture des périls et le processus déclenchement de la couverture, d'ajuster le prix en fonction de l'évolution de la sinistralité moyenne de la période et de prendre certaines des mesures de prévention nécessaires.

Le régime actuel a cependant montré ses limites avec des sinistres potentiels non pris en charge dans l'évènement sécheresse de 2003. La sécheresse de 2003 a ainsi servi de révélateur : elle a conduit en particulier le Trésor à réfléchir à la définition précise des périls et à proposer des pistes d'amélioration, avec en particulier plus de flexibilité pour développer l'assurabilité de l'ensemble des périls couverts et l'incitation à la prévention.

L'augmentation des catastrophes naturelles, le changement climatique, la tendance mécanique à la concentration de l'habitat dans des zones exposées font peser des incertitudes sur l'avenir du régime actuel. Depuis une dizaine d'années, de nombreuses réflexions, que nous résumerons brièvement, sont venues étayer l'évolution de ces facteurs négatifs et fournir des propositions.

Rapport Dumas

La principale contribution vint d'une mission de hauts fonctionnaires (en particulier Finances, Environnement, Ponts et Chaussées), à la demande de différents ministères et dirigée par P. Dumas, qui publia un rapport en 2005, avec cinq études (y compris un comparatif avec les solutions étrangères) et plusieurs principaux constats :

- **Le régime est perçu positivement par les différents partenaires:**
 - Assurés avec une couverture large et un prix relativement bas
 - Assureurs, lesquels sont bénéficiaires depuis l'origine, mais la marge est en réduction
 - Pouvoirs publics, auxquels il permet d'apporter une réponse aux victimes et de faire face aux catastrophes usuelles, mais les réserves de la CCR demeurent insuffisantes

- **Il semble néanmoins avoir atteint ses limites:**
 - Difficultés de pilotage par l'Etat, qui n'a pas vocation à intervenir sur des phénomènes de fréquence, augmentation de la sinistralité et réduction des marges de manœuvre financières
 - Cadre juridique imprécis et fragile du dispositif
 - Références scientifiques insuffisantes
 - Equilibre non garanti à terme, en particulier à cause de la sécheresse et manque de mécanismes de « rappel »

- **Sa pérennité passe par un certain nombre de modifications fondamentales:**
 - Définition de l'ensemble des risques couverts
 - Modification des modalités de fixation des primes et de répartition du risque
 - Réponse claire et stable au risque de sécheresse, avec objectivation et indemnisation moins large
 - Meilleure convergence entre l'indemnisation et la prévention
 - Gestion plus rigoureuse et transparente du régime

- **Les principales recommandations sont les suivantes:**
 - Maintien de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes, sans augmenter les taux en moyenne
 - Définition des risques couverts avec suppression des arrêtés et avis d'un organe collégial
 - Renforcement de la solidité financière de la CCR, avec amélioration des conditions de la provision d'égalisation, relèvement des couvertures stop-loss et introduction de réassurance de marché en garantie sous-jacente
 - Développer la prévention en garantissant l'équilibre futur du régime :
 - Améliorer le cadre réglementaire des prescriptions de prévention ainsi que des outils d'information

- Moduler la tarification des risques en fonction de l'exposition au risque et mieux adapter l'indemnisation en fonction de la prévention
- Améliorer les enjeux économiques pour les acteurs : adaptation de la réassurance CCR, responsabilisation des acteurs par la pénalisation des constructions en zones exposées

Projet de réforme du gouvernement

Le Trésor avait fait part fin 2006 d'un projet de réforme aux organisations d'assureurs qui avaient exprimé un certain nombre de réticences.

Les principales dispositions étaient :

- Suppression des arrêtés Cat Nat avec définition et objectivation de périls dénommés
- Traitement séparé de la sécheresse: non indemnisation des dommages après 18 mois, couverture limitée aux dommages de structure, limitation aux constructions de plus de 10 ans (sinon couverture décennale)
- Liberté tarifaire pour responsabiliser les assurés et favoriser la concurrence
- Développement de mesures de prévention : en particulier sécheresse et inondations

Etudes FFSA

La FFSA a lancé en 2006 un certain nombre d'études, qui ont débouché sur un rapport de synthèse en 2007 (dit rapport Ficheur), en réponse au projet gouvernemental.

Il en ressortait les principales propositions suivantes :

- Suppression des arrêtés : maintien des arrêtés pendant une période transitoire de 5 ans puis substitution par un processus efficace d'objectivation des périls
- Traitement séparé de la sécheresse : favorable si objectivation
- Liberté tarifaire : les taux actuels ont assuré l'équilibre sur la période historique 1988/2005; la liberté tarifaire est considérée sans effet pour les particuliers car peu incitative à la prévention; elle est en revanche acceptable pour les entreprises, qui ont plus de latitude pour diminuer leur exposition aux risques. Elle serait néanmoins conditionnée à un rééquilibrage à la hausse sur les taux de particuliers et à une augmentation significative des franchises, ainsi qu'à des règles pour encadrer le BCT (Bureau Central de Tarification).
- Développement de mesures de prévention : favorable avec certaines priorités
- Initiatives de marché en complément de la réforme :
 - Développement d'un marché infra Cat Nat pour les petits événements
 - Suivi des mesures de prévention
 - Développement d'un zonage professionnel

Un certain nombre d'interrogations demeuraient:

- Maintien ou non des entreprises dans le dispositif
- Difficulté à tarifier et développer des couvertures du marché libre pour les événements naturels non couverts (marché infra Cat Nat)

Groupe de travail parlementaire 2009

Des parlementaires ont lancé début 2009 au Sénat un Groupe de Travail chargé d'évaluer le bilan des indemnisations de la sécheresse 2003 et de réfléchir à l'évolution future du régime, devant lequel l'APREF a pu exprimer ses observations et suggestions.

Observations et propositions APREF

La réflexion de l'APREF se situe dans le fil du rapport Dumas et des études FFSA, elle corrobore aussi certaines propositions des pouvoirs publics du projet de 2006.

Il s'agit de viser à une plus grande lisibilité, efficacité et une meilleure assurabilité du régime, tout en conservant un socle de solidarité indispensable. Les conditions de base pour améliorer le régime sont de conserver une mutualisation large (périls, risques et territoire), d'objectiver les périls, d'introduire une flexibilité significative dans les tarifs et de développer une incitation forte au contrôle et suivi des risques.

▪ **Analyse**

- La rentabilité se dégrade en moyenne sur longue période, même si les dernières années semblent montrer une amélioration
- Les primes de base n'intègrent pas le prix de l'exposition aux catastrophes majeures (pour les assureurs et la CCR)
- Les provisions d'égalisation actuelles ne permettent pas à la CCR malgré leur amélioration récente de financer ex- ante une catastrophe majeure (plusieurs milliards d'euros), conduisant à une hausse significative des taux ex-post par la suite
- La tarification uniforme :
 - Crée un aléa moral (pas d'incitation à l'amélioration des risques)
 - Ne permet pas l'assurabilité, conditionnée à une tarification en fonction des résultats et de l'exposition aux risques
- Le lien du tarif aux primes dommages:
 - N'est pas équitable, car liée à la tarification incendie et déconnectée de la prime de risque
 - Dépend des cycles de tarification en risques industriels, déconnectés des périls naturels
- Les mesures de prévention actuelle ne sont pas assez dissuasives pour éviter le déplacement constaté des constructions vers des zones exposées ; sur les bases actuelles, il faut envisager une augmentation prospective considérable à long terme
- Le réchauffement climatique risque d'accentuer la volatilité des résultats, donc les besoins en capitaux des assureurs et rend problématique l'équilibre financier futur pour les différents participants

▪ **Assurabilité**

- Couverture en périls dénommés avec définition stricte et encadrement après une période de transition
- Mutualisation large (périls, risques et territoires) avec socle de solidarité avec maintien de l'ensemble des risques dans le périmètre
- Flexibilité significative dans les tarifs (avec taux minimum par catégorie de risques) et les franchises pour une incitation forte au contrôle des risques, en fonction de la prime de risque au-delà du taux minimum, permettant de :
 - Baisser la prime des risques les moins exposés
 - Augmenter la prime et les franchises des risques les plus exposés

▪ **Couverture**

- Les périls couverts devraient comprendre tous les principaux périls naturels connus et les exclusions clairement définies comme la tempête et les ouragans (sauf dans les DOM-TOM)

- L'objectivation des périls devrait être liée à des définitions précises et des paramètres mesurables
 - La période de transition en ce qui concerne les arrêtés devrait être variable selon les périls et la plus courte possible (inférieure à 3 ans)
- **Conditions (tarification et franchises)**
 - Les taux devraient être variables dans toutes les catégories de risques et calculés en fonction de la prime de risque au-delà des taux minimum sur des segments plus fins par périls et types de risques (par exemple maisons, collectivités locales...)
 - Les taux pourraient être encadrés dans le cadre de fourchettes adaptées aux différents risques pour assurer d'une part un socle de solidarité minimal, d'autre part de préserver l'équilibre des différentes catégories par nature de risques
 - Les franchises devraient être significativement augmentées, liées à l'exposition/ au type de risque et rachetables
 - A défaut de primes variables pour les risques de particuliers, un système de bonus-malus basé sur l'exposition et la nature du risque pourrait être mis en place dans un premier temps
- **Marché**
 - Couvertures facultatives infra-Cat Nat
 - Des couvertures devraient être proposées par les assureurs et réassureurs pour la fraction des périls exclus des couvertures Cat Nat des périls objectivés dans le nouveau régime en addition aux couvertures habituelles
 - Expositions : un marché fluide et efficient demande une certaine accessibilité et standardisation des données. Dans ce but, il conviendrait de développer:
 - Des cartographies de risques ainsi que des informations détaillées sur les sinistres devraient être mis en place par des organismes de marché et mis à disposition des assureurs et réassureurs.
 - Les données agrégées de marché par péril (exposition par adresse) devraient être communes et disponibles pour l'ensemble des opérateurs
 - Des scénarios de marché par péril doivent être établis selon les critères de Solvabilité 2 (période de retour de 200 ans)
 - Réassurance :
 - La réassurance privée devrait être sollicitée pour introduire des éléments de compétition et d'analyse
 - La réassurance de la CCR devrait démarrer plus haut pour ne pas impliquer l'Etat dans la gestion des sinistres petits et moyens

Suppression des arrêtés interministériels

Le projet de suppression des arrêtés interministériels de déclaration de catastrophe naturelle est fondamental pour sortir d'un régime perçu comme administré et politique et permettre de développer les couvertures d'assurance et de réassurance en cas de diminution de l'exposition de la garantie d'Etat, selon les préconisations du rapport Dumas.

L'APREF est favorable à la suppression rapide des arrêtés, dans la mesure où celle-ci s'accompagne d'une liste exhaustive des périls couverts et d'une objectivation de ceux-ci.

Sur les modalités de suppression, l'APREF appuie la solution d'une période transitoire qui verrait le maintien des arrêtés, tout en souhaitant qu'elle soit la plus courte possible pour passer de façon ordonnée d'un régime administré à un régime d'assurabilité. Le maintien des arrêtés serait adapté et limité aux deux seuls périls de fréquence qui posent des problèmes de calibrage (par exemple deux ans pour l'inondation et trois ans pour la sécheresse).

Il conviendrait d'associer les réassureurs (avec une position d'observateur dans la commission chargée de gérer la transition) aux décisions d'indemnisation, dans le cadre d'une intervention accrue de ces derniers dans la couverture Cat Nat. Ils ont en effet une connaissance internationale de la couverture des différents périls et des capacités de modélisation pour ceux-ci. Cela aurait aussi pour avantage de créer une forme de « jurisprudence » limitant ainsi les conflits potentiels entre assureurs et réassureurs autant qu'entre assurés et assureurs.

Périls couverts et objectivation

Une difficulté de fond est la définition de 'l'intensité anormale d'un agent naturel', dans la mesure où il y a des périodes de retour très différentes selon les périls et des seuils d'intensité ou de sévérité très variables dans l'application du régime. Il y a en outre des applications de critères ou de seuils variables dans le temps (sécheresse en particulier). Il convient donc de trouver les bons niveaux de seuils qui permettent une mutualisation sans qu'il y ait une dérive trop forte de la sinistralité. C'est un point fondamental pour la sécurité juridique du futur régime et son équilibre.

Il est aussi souhaitable d'être plus formel dans la définition en substituant 'les phénomènes pouvant être considérés comme des catastrophes naturelles...' par 'les phénomènes considérés comme catastrophes naturelles sont...', ainsi qu'une définition précise de chacun des périls. Cette objectivation devra être confortée techniquement par une définition claire et sans ambiguïté des phénomènes d'intensité anormale selon les décrets d'application à prendre, le seuil d'intervention du régime étant difficile à définir dans les périls de forte fréquence mais clef pour l'équilibre futur du régime.

En ce qui concerne les différents périls couverts, il convient d'être :

- Le plus exhaustif possible, pour assurer une couverture équivalente au régime actuel, en particulier d'inclure des phénomènes rares mais potentiellement dévastateurs, comme les phénomènes astraux
- Le plus précis possible pour avoir de bonnes définitions et pratiques garantissant une sécurité technique et juridique aux assurés

La majorité des périls de grande intensité sont des périls couverts sur d'autres marchés, tel l'inondation, le tremblement de terre, les cyclones, voire la sécheresse.... Certains périls, considérés encore peu assurables dans le passé, sont devenus suite aux progrès de la modélisation, des périls qui rentrent dans le champ de l'assurabilité.

Sécheresse

La sécheresse était jusqu'à récemment considérée comme très difficile à cerner et donc à assurer (voir détails en annexe). Elle pourrait devenir assurable, en particulier si les propositions de normes de construction et d'évolution concernant la couverture de cette dernière devaient se concrétiser en limitant la couverture:

- Aux dégâts mettant en cause la solidité de la structure,
- A un délai de 18 mois après l'apparition du dommage pour la prise en charge des sinistres
- Aux bâtiments de plus de 10 ans (ceux de moins de 10 ans relèverait de l'assurance Construction)

Inondations

Les inondations sont en principe modélisables. Toutefois la couverture des inondations consécutives aux remontées de nappes phréatiques demeure techniquement problématique dans la mesure où elle est difficilement modélisable et n'est pas non plus un standard international.

Périls

Le périmètre du régime des Catastrophes Naturelles pourrait être le suivant, avec les conséquences directes ou indirectes des différents événements:

- Les effets du vent dans les DOM/TOM selon les conditions actuelles, incluant l'action des vagues
- Les inondations toutes causes (débordement, ruissellement, remontée de nappes phréatiques ...)
- Les effets des secousses sismiques (terrestres ou marines) et les liquéfactions de sol
- Les éruptions volcaniques (terrestre ou marine) et coulées de lave
- Les avalanches, coulées de boue et laves torrentielles
- Les mouvements, glissements, effondrements (y compris marnières) et éboulements de terrain naturels de grande ampleur (hors sécheresse)
- Les mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse et à la réhydrations des sols, en ce qui concerne les dommages aux structures
- Les raz de marée, mascarets, effets de marée (hors effet du vent), chocs mécaniques liés à l'action des vagues
- Les effets des impacts (terrestres ou marins) de météorites ou autres objets astraux (hors satellites)

Risques annexes

Ils pourraient être couverts par le marché (dans le cadre de couvertures infra Cat Nat), de même que les effets du vent en métropole, comme de façon générale l'ensemble des risques naturels non couverts par le régime. Ils seraient alors ré-assurables au marché privé et/ou à la CCR.

Notons que les personnes victimes de catastrophes naturelles n'ont pas de couverture spécifique ou obligatoire (Vie, invalidité, accident...). Il serait utile d'avoir une couverture minimale obligatoire pour protéger les victimes de catastrophes naturelles.

Exclusions

Ne seraient pas inclus les périls souvent couverts par les traités Catastrophes pour des risques situés en France, principalement:

- Les effets du vent et les vents cycloniques en France métropolitaine,
- Les inondations côtières consécutives aux effets du Vent en France métropolitaine,
- Les chutes de Grêle sur toitures et véhicules
- Le poids de la neige
- Les incendies de forêts, de broussailles ou de récoltes
- Le gel

Seraient aussi exclus:

- Les mouvements de terrain dus à des travaux ou causes humaines
- Les chutes de débris d'objets spatiaux

Flexibilité tarifaire

Les résultats du régime par typologie de risque assuré sur longue période sont variables et un tarif uniforme ne permet pas de mesurer l'exposition aux risques. En outre, des variations de franchises en fonction de l'exposition aux risques et de la prévention peuvent renforcer l'incitation aux mesures de protection. L'APREF considère toutes les propositions d'évolution dans cette direction comme positif.

L'écueil principal serait de veiller à l'assurabilité des risques et d'avoir un dispositif spécifique efficace et incitatif (BCT, Bureau Central de Tarification) pour les risques difficiles, avec une large fourchette de primes et de franchises possibles.

Les réassureurs intervenant principalement en bout de la chaîne de risque et d'information (Assurés, Courtiers, Assureurs, Réassureurs) avant la CCR et l'Etat sont moins concernés par les conditions de base que les autres intervenants de la chaîne. Ils considèrent néanmoins essentiel pour l'avenir du régime une significative flexibilité tarifaire, dans le cadre d'une nouvelle mutualisation par typologie de risques à définir.

Une différenciation des primes originales selon l'exposition des risques aux périls est en définitive pour l'ensemble des risques couverts un élément positif fondamental d'assurabilité, de souscription des risques et de bonne gestion des risques.

Prévention

L'APREF considère qu'un système incluant un lien entre les primes, les franchises, l'historique des sinistres, la prévention et l'exposition aux risques est fondamental pour:

- Renforcer la transparence, la sensibilisation aux risques et la gestion des risques par les assurés et les collectivités locales
- Assurer une évolution favorable du régime en améliorant la sinistralité sans remettre en cause l'esprit de solidarité du système.

Un renforcement du développement et du suivi des PPR (Plans de Prévention des Risques naturels) est ainsi impératif. En ce qui concerne les éventuels risques nouveaux

en zones non constructibles, des conditions très strictes paraissent indispensable pour éviter l'anti- sélection et la sous-tarification ainsi qu'une pénalisation forte des collectivités locales impliquées (système de bonus –malus par exemple).

La prévention est un des facteurs fondamentaux d'amélioration et d'efficacité du régime dans le cadre d'un cercle vertueux et d'un développement durable et harmonieux de la construction en France. Cela inclut les plans d'occupation des sols et les normes de construction des édifices. L'Etat doit assumer un rôle moteur de gestionnaire de risques naturels sur l'ensemble du territoire avec en particulier par :

- Une véritable politique d'aménagement du territoire en fonction des périls naturels
- Une cartographie précise de l'ensemble des périls naturels au niveau de l'ensemble du territoire
- Une Fonction spécifique au niveau de l'Etat en charge de la prévention et du suivi des risques et /ou d'assistance après catastrophe ou une Agence spécialisée comme aux USA (FEMA, Federal Emergency Management Agency, chargée de la prévention, cartographie et assistance pour les désastres naturels)
- Des incitations fortes au niveau des collectivités locales à minimiser les risques
- Des incitations fortes au niveau des constructeurs à améliorer les constructions
- Une utilisation stricte et encadrée du Fonds Barnier dans le cadre des actions de prévention

Réassurance

La réassurance des catastrophes naturelles en France est portée à plus de 95% par la CCR, le solde étant couvert par les réassureurs privés, alors que c'est l'inverse pour la couverture des tempêtes en France, la CCR n'intervenant qu'en opérateur privé.

Le marché de la réassurance privée couvre déjà la plupart des périls naturels sur de nombreux marchés et fournit au marché français des couvertures sous- jacentes aux couvertures non- proportionnelles CCR. Le marché privé de la réassurance pourrait donc allouer une capacité sensiblement plus importante avec une tarification adaptée s'ils peuvent s'appuyer sur des éléments objectifs, les principaux étant:

- Une définition de l'événement et du fait générateur de la garantie aussi lisibles, objectifs et transparents que possible
- Une connaissance détaillée et une dénomination précise des périls à couvrir sur le territoire français. Les réassureurs disposent des compétences permettant l'exploitation des études techniques relatives à ces périls (études sismologiques et hydrologiques notamment).
- Une connaissance précise et fine des expositions, soit des données relatives aux caractéristiques détaillées des risques : localisation précise, qui affecte l'exposition et la fréquence potentielle des risques (latitude, longitude, étage...), et caractéristiques (valeurs assurées, type et âge des constructions, destination des biens...)
- Une connaissance précise de l'historique des sinistres avec des informations détaillées sur une période suffisamment longue

Ces conditions étant à priori réunies dans les projets de réforme et dans la mesure où les assureurs peuvent fournir les données souhaitées, les réassureurs peuvent jouer un rôle

plus important dans le transfert et la mutualisation des risques de catastrophes naturelles :

- Comme actuellement, par des couvertures pour les assureurs sous-jacentes à celles de la CCR, avec des garanties étroitement alignées avec celles des assureurs, en respectant les obligations réglementaires ou à venir (Solvabilité II)
- Complétée par une offre de réassurance au niveau de périls majeurs, soit pour relever le seuil d'intervention de la CCR, soit pour protéger les provisions d'égalisation de la CCR en fonction des capacités disponibles sur le plan mondial.

Le rôle du marché réassurance dépendra de l'évolution du projet, du positionnement des couvertures CCR, de l'aversion aux risques des différents assureurs et de l'appétit au risque de chaque réassureur, ainsi que des modalités proposées pour couvrir les risques naturels, la politique de cession des assureurs ou de souscription des réassureurs pouvant varier sensiblement selon les acteurs.

Synthèse des recommandations APREF

L'APREF est favorable à :

- Un développement majeur de la prévention et une incitation générale à tous les acteurs (en particulier aménagement du territoire, plans d'occupation des sols et normes de construction...), condition sine qua non pour transformer les conditions d'application du régime et le faire entrer dans un cercle vertueux et profitable de gestion de risques, diminution des expositions et baisse de la sinistralité avec:
 - L'Etat comme gestionnaire des risques naturels au niveau national
 - Les Collectivités locales
 - Les assurés

- Une modernisation du régime, avec un Partenariat Public Privé à mettre en œuvre dès que possible, de façon contrôlée et évolutive avec des étapes de transition, pour le rendre flexible et efficace :
 - La suppression rapide des arrêtés, dans la mesure où celle-ci s'accompagne d'une liste exhaustive des périls couverts et d'une objectivation de ceux-ci
 - La définition précise de l'intensité anormale d'un agent naturel
 - Une liste la plus large des périls couverts, en particulier tous ceux d'intensité extrême (météorites, ...)
 - L'objectivation de l'ensemble des périls couverts
 - Une différenciation des primes originales et des franchises de tous les risques selon l'exposition des risques aux périls
 - Un développement de l'information de marché et de la transparence sur les nouvelles couvertures
 - L'ouverture du régime à la réassurance pour la protection des assureurs (risques de fréquence) ainsi que si nécessaire la protection de la CCR (risques d'intensité)
 - Une obligation de couverture minimale pour la protection des personnes en cas de catastrophes naturelles

Annexe

Sécheresse

Analyse du péril

La sécheresse fait partie des périls couverts par le régime des catastrophes naturelles mais reste un péril à part, compte tenu de ses qualités propres, en particulier de son caractère peu aléatoire, car il s'agit d'un phénomène traditionnel et fréquent sur longue période, lié principalement aux sols argileux.

Contrairement à une inondation ou un tremblement de terre, les dommages ne sont pas immédiats, il est donc difficile de les attribuer à une période de sécheresse donnée (problèmes des périodes de sécheresse rapprochées comme 2003 et 2005) de même la période de déclaration peut être longue de plusieurs années, comme on a pu le constater sur différentes périodes. Il faut aussi pouvoir différencier les dommages d'un défaut de construction.

Sécheresse de 2003

La différence entre 2003 et la sécheresse antérieure fut un assèchement intense du sol en profondeur, au lieu d'un déficit pluviométrique de longue durée, due à une véritable canicule débouchant sur un 'pic' de sécheresse. Les dommages en résultant se trouvèrent ainsi concentrés sur une seule année. La spécificité de la sécheresse de 2003, estimée à 1.35 milliards d'Euros a conduit la Commission Interministérielle chargée de l'étude des demandes de reconnaissance à rechercher de nouveaux critères d'appréciation des dossiers sécheresse.

Si la totalité des communes touchées avaient été indemnisées, l'Etat aurait dû apporter une aide financière importante à la CCR. Cet évènement a montré les limites de la solidarité avec des sinistres potentiels non pris en charge et la difficulté à objectiver certains périls avec des modifications de paramètres. La réponse apportée à la sécheresse de 2003 paraît donc avoir été circonstancielle et n'est pas déterminante pour consolider la prise en charge des sinistres futurs.

Couverture de la subsidence par des marchés étrangers

Tous les marchés d'assurance font face au même problème: la difficulté des assureurs et des réassureurs face à couvrir ce péril qui n'est pas toujours clairement identifié et défini. Si l'on examine les pratiques des pays étrangers en matière de subsidence, beaucoup de marchés soit excluent la subsidence, alors que peu la font couvrir par le marché privé. En particulier :

- Le Royaume- Uni, qui a les mêmes problèmes de sols argileux qu'en France, a transféré au marché privé les couvertures subsidence: les assureurs la couvrent quelle que soit la cause, mais uniquement en cas de dommages aux structures et si les dommages ne sont pas imputables à des défauts de construction ou de matériaux défectueux. Les tarifs et les franchises sont basés sur des modèles

intégrant de nombreux paramètres et très différents selon la nature des risques et leur exposition, ainsi que selon les assureurs. Le coût moyen des sinistres est comparable à celui de la France et il y a très peu de risques non assurés ou considérés non assurables.

- L'Espagne, qui a climat proche du Sud méditerranéen de la France, se considère comme étant quasi systématiquement en état de sécheresse. Il s'agit d'une situation permanente et traditionnelle, les constructions sont donc adaptées et la couverture n'est pas donnée par le Consorcio (organisme équivalent à la CCR) qui couvre les autres périls naturels.

Objectivation

Différents critères (météorologiques et géotechniques) ont été proposés en fonction du type de dommages apparus et du développement des connaissances techniques, en particulier sur des critères techniques (principalement météorologiques) définis avec Météo France: critère 2000 sans choc hivernal, critère 2000 avec choc hivernal, critère 2003 puis critère 2003 élargi. Ils conduisent à des prises en charge et des périodes de retour des événements historiques très différents sur la base de ces critères.

Toutes ces évolutions montrent la difficulté de cerner de façon objective, transparente, fiable et équitable des phénomènes aussi complexes et récurrents. Le rapport Dumas proposait d'ajouter un critère de récurrence (avec un objectif de période de retour d'environ 25 ans). Cette proposition a le mérite de fixer un référentiel pour la définition de l'intensité anormale, mais risque d'être difficilement acceptable par des assurés habitués à l'ancien régime et pourrait faire l'objet d'une transition délicate.

Par ailleurs dans le cadre du réchauffement climatique, il pourrait y avoir plus souvent des périodes de températures élevées, conduisant en particulier les sols argileux à avoir des effets de contractions et de relâchement plus fréquents. Près de la moitié des constructions en France étant faites sur des sols argileux, les dommages pourraient devenir plus fréquents et avoir un coût prohibitif, entraînant un besoin de définition de nouveaux critères de prise en charge.

Plutôt que d'avoir ces évolutions désordonnées aux résultats incertains avec des à coups dans les indemnisations, il nous paraît plus raisonnable de se cadrer sur le modèle britannique. Nous sommes ainsi favorables aux recommandations de la FFSA d'une couverture simplifiée des sinistres graves, déconnectée de critères météorologiques difficiles à appliquer, sur la base stricte suivante:

- Atteinte à la solidité des structures des bâtiments de plus de 10 ans

Les petits sinistres actuellement couverts rentreraient dans le système des couvertures infra Cat Nat (pas d'atteinte à la structure avant et après 10 ans).

Construction

Une disposition importante concernant la construction est apparue nécessaire au cours des discussions, l'APREF pense qu'il s'agit d'un point fondamental pour la viabilité du régime. Il n'y a en effet aucun problème technique pour construire des maisons résistantes dans tous les types de sol, à conditions d'adopter des normes et des réglementations incitatives. Le risque de subsidence peut être considérablement diminué par une amélioration de la construction,

Il s'agit en l'occurrence d'exclure clairement de la couverture Cat Nat les dommages dus à la subsidence affectant les ouvrages de moins de 10 ans et soumis à l'obligation d'assurance décennale, et de les faire prendre en charge par l'assurance construction.

L'APREF est favorable à cette disposition pour les raisons suivantes :

- Le risque de subsidence ne comporte pas un aléa similaire aux autres catastrophes naturelles car des techniques de construction appropriées permettent de l'éviter. De ce fait, il est parfaitement justifié d'exclure les dommages de subsidence de la couverture des Cat Nat pour des ouvrages sous assurance décennale.
- Les dommages de subsidence proviennent majoritairement des erreurs de conception des fondations et relèvent donc bien de l'assurance construction. Afin de réduire ce type de sinistralité, il est impératif de rendre obligatoire des études de sol dont le contenu sur la base de la norme NF P94 500 revue en décembre 2006, correspondrait à une mission G2 relative à la conception des fondations et à une mission G4 relative au contrôle des travaux par le bureau d'études de sol qui s'est chargé de la conception. Il s'agit d'une mesure de prévention minimale que l'APREF demande sur tous les types d'ouvrage. Pour s'assurer du respect de l'obligation d'une étude de sol, le rapport de la mission G2 devrait faire partie du dossier de permis de construire et le rapport de la mission G4 devrait être présenté pour l'obtention du certificat de conformité.

Malgré l'automaticité de la prise en charge des dommages de subsidence par l'assurance construction telle qu'envisageable dans l'évolution souhaitable du régime Cat Nat, l'APREF recommande de prévoir la possibilité pour les assureurs Construction de s'exonérer du paiement du sinistre en cas de force majeure, telle que définie par la jurisprudence.

Prévention

La prévention est essentielle dans ce domaine pour l'équilibre à long terme du risque et nous soutenons les recommandations de la FFSA :

- Obligation réglementaire pour les constructions neuves d'une étude de sol sur la base des missions géotechniques définies ci-dessus. L'obligation d'une étude de sol constitue l'élément majeur de prévention afin de faire disparaître les dommages dus à la sécheresse sur les constructions neuves.
- Zonage du territoire par le BGRM pour toutes les zones argileuses

Réassurance

Le marché de la réassurance sera d'autant plus enclin à participer à la couverture de ce péril ainsi qu'aux autres que l'objectivation sera bien définie et les seuils d'intensité pertinents. Une difficulté particulière est due au fait que pour la plupart des périls il y a une clause horaire adaptée au péril dans les traités de réassurance, alors que ce n'est pas possible pour la sécheresse, et qu'il est difficile de la rattacher à un évènement particulier.

En ce qui concerne les traités construction, malgré le caractère répétitif des sinistres de subsidence, ils ne peuvent pas être considérés comme des sinistres sériels suivant la définition des traités. Compte tenu du montant moyen des sinistres de subsidence, ceux-ci resteraient dans la rétention des assureurs et la sinistralité supplémentaire pour l'assurance construction sera principalement à la charge des assureurs construction. Les réassureurs pourraient, à la demande des assureurs, proposer une protection spécifique pour les sinistres de subsidence s'ils peuvent disposer d'une information complète sur la sinistralité passée.