

Novembre 2011

Réforme du régime des Catastrophes Naturelles

Sommaire

Etude et recommandations APREF

Introduction

- 1. Bref rappel des fondamentaux du régime**
- 2. Analyse APREF du régime**
- 3. Environnement de marché et conditions du changement**
 - a. Cartographie
 - b. Scénarios par périls
 - c. Prévention
 - d. Réassurance
- 4. Propositions APREF d'évolution du régime**
 - a. Périls couverts et objectivation
 - b. Suppression des arrêtés interministériels
 - c. Flexibilité tarifaire
 - d. Prévention
 - e. Réassurance
- 5. Synthèse des recommandations 2010 APREF**
- 6. Préconisations APREF sur le projet de réforme 2011**

Conclusion

Annexes

Annexe 1 : Evolution du régime

Annexe 2 : Propositions d'évolution du régime (2005-2011)

Annexe 3 : Fonds Barnier

Annexe 4 : Sécheresse

Annexe 5 : Comparatif européen

L'APREF s'exprime dans ce memo en dehors de la CCR, qui en est membre et souhaite afficher sa neutralité compte tenu de sa forte implication dans le régime.

Introduction

Après sa création en 1982, le régime 'Catastrophes Naturelles' en France a connu sur la décennie 1990-2000 des ajustements dus à la sinistralité, mais sans remise en cause de l'économie générale du système auquel les assureurs sont attachés malgré ses imperfections. Le régime avait été conçu pour couvrir les « dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ». Les assureurs n'étaient alors pas en mesure d'assurer certains aléas naturels avec lesquels ils n'étaient pas familiers et dont les mesures de prévention devaient relever des pouvoirs publics. La notion d'assurabilité toutefois évoluée, en fonction de la mise en œuvre d'une politique de prévention, de la connaissance des risques et de leur modélisation.

La tempête Xynthia et les inondations du Var, qui ont frappé durement la France en 2010, ont à nouveau suscité une discussion sur les fondamentaux du régime. A cette occasion, le Président de la République avait déclaré qu'il s'agissait d'un régime injuste et inefficace. Le système tel qu'il existe en France a besoin d'évoluer dans le sens d'une meilleure assurabilité des risques avec une objectivation des périls et une flexibilité tarifaire, ainsi que par une meilleure politique de prévention : l'Etat, à l'instar des acteurs économiques, pourrait ainsi se doter d'une structure de gestion des risques, chargée de suivre les expositions aux différents périls et de prévenir les risques au niveau national. Les récentes inondations du Sud Est, qui pourraient dépasser le demi-milliard d'euros et ont encore touché le Var, montrent, si de besoin, le rôle crucial de la prévention et des bonnes pratiques pour les zones à risques.

Au niveau européen, la prise de conscience est aussi sensible et un Livre Vert sur le sujet est en préparation. Au niveau mondial, les différentes catastrophes naturelles survenues depuis 2 ans (Chili, Australie, Nouvelle Zélande, Japon, USA, Thaïlande...) ont toutes par ailleurs des caractéristiques différentes, mais mettent en évidence des difficultés à mesurer l'intensité, la récurrence et les corrélations des événements naturels avec d'autres risques. Le tremblement de terre du Japon le 11 mars 2011 montre en particulier la difficulté de modéliser des événements majeurs avec leurs effets en chaîne et leur impact multi-pays par l'imbrication des processus industriels au niveau mondial, effet à intégrer dans la réflexion en cours.

Les réassureurs, confortés par la position récente du CEA, qui va dans le sens de la responsabilisation et de la prévention, souhaitent participer aux discussions en cours. L'objet de cette note est de résumer l'évolution du régime et détailler la position APREF dans le cadre du projet de réforme actuel.

1. Bref rappel des fondamentaux du régime

Ce système est spécifique à la France et repose principalement sur :

- Des périls Catastrophes Naturelles non définis (« intensité anormale d'un agent naturel ») excluant aujourd'hui les risques considérés en France comme « assurables » et en particulier les tempêtes (ex-DOM-TOM), la grêle, le poids de la neige et le gel
- Une garantie incluse obligatoirement dans les polices dommages aux biens des particuliers et des entreprises.
- Des possibilités de refus d'assurance très limitées pour les assureurs, réduites aux cas d'implantation dans des zones déclarées inconstructibles après PPR ou en violation des règles administratives en vigueur.
- Un taux de surprime indifférencié, quel que soit le type de risque et l'exposition aux périls naturels, fixé par l'Etat et exprimé en pourcentage de la prime dommage (qui a plus que doublé depuis la création du régime en 1982).
- Des franchises non modulables, sauf éventuellement dans les communes non dotées de PPR (Plan de Prévention des Risques) et ayant déjà fait l'objet de constatations d'état de catastrophe naturelle.
- Une prévention organisée à travers les PPR qui sont financés par le Fonds Barnier créé en 1995 (voir annexe 3).
- Une reconnaissance des sinistres par un système d'arrêtés de Cat Nat à l'échelle de la commune sans discrimination intra-communale possible.
- Une faculté pour les assureurs de disposer de la garantie illimitée de l'Etat auprès de la CCR avec une protection proportionnelle en quote-part de 50%, généralement assortie d'une protection non-proportionnelle au-delà d'une priorité propre à chaque assureur.
- Le régime Cat Nat ne prend en charge que les dommages et les pertes d'exploitation consécutives et ne fournit aucune protection aux personnes.

2. Analyse APREF du régime

Outre les problèmes inhérents au fonctionnement du régime en matière de prévention, le système actuel présente une difficulté de fond : il n'est pas dimensionné pour financer ex-ante une catastrophe majeure. Des événements majeurs comme une crue centennale, un tsunami ou un séisme sur la côte d'Azur pourraient nécessiter une intervention massive de l'Etat ex-post de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Le poids pour les finances publiques serait extrêmement lourd, et il serait difficile de répercuter brutalement ce surcoût sur les cotisations. Si l'on ne faisait rien, celles-ci ne seraient probablement pas adéquates sur le long terme avec l'impact possible des catastrophes majeures et du réchauffement climatique.

Dès lors, la seule façon de pérenniser le régime, sans en augmenter la charge annuelle pour les assurés, serait de diminuer la sinistralité courante en améliorant la prévention, tout en conservant un socle de solidarité indispensable.

En effet, les risques de Catastrophes Naturelles, au même titre que la tempête, sont considérés comme « assurables » dans d'autres pays, que ce soit en termes de fréquence ou d'intensité extrême.

Ainsi, l'APREF considère que les conditions de base pour équilibrer le régime et améliorer son efficacité économique sont :

- Le maintien d'une mutualisation large (périls, risques et territoire), liée toutefois à une objectivation des périls,
- Une flexibilité significative des tarifs et des franchises,
- Une incitation beaucoup plus forte au contrôle et au suivi des risques.

Analyse du régime

- Les primes de base actuelles n'intègrent pas le prix de l'exposition aux catastrophes majeures (pour les assureurs et la CCR).
- Les provisions d'égalisation actuelles, malgré l'amélioration récente de leur niveau, ne permettraient pas à la CCR de financer une catastrophe majeure qui, dès lors, impliquerait une hausse des taux
- La tarification uniforme :
 - Crée un aléa moral, car elle n'incite pas à la prévention et à l'amélioration des risques.
 - Ne permet pas l'assurabilité au sens technique du terme, car non liée à une tarification en fonction de l'expérience et de l'exposition aux risques.
- La tarification en pourcentage des primes dommages:
 - N'est pas équitable, car liée à la tarification incendie (ou auto), et décorrélée de la prime de risque réelle.
 - Dépend des cycles de tarification en risques industriels, sans relation avec les périls naturels.
- Les franchises non modulables n'encouragent pas la prévention et l'amélioration des risques.
- Les mesures de prévention actuelles paraissent insuffisantes, peu respectées et insuffisamment dissuasives pour éviter les constructions dans les zones exposées, ce qui conduit à une augmentation mécanique des engagements de l'Etat.
- La quasi-impossibilité pour un assureur de refuser ou de limiter sa garantie n'incite ni à la prévention, ni à la discipline nécessaires.
- Le système de reconnaissance des sinistres par arrêtés est parfois arbitraire et source d'iniquités potentielles. En l'absence de critères objectifs et reconnus, il peut donner lieu à des décisions contraires en termes d'indemnisation pour des communes contigües et partiellement touchées par un même évènement. A cet égard, la sécheresse de 2003 a été particulièrement révélatrice.

- La déresponsabilisation des acteurs, engendrée par le système, n'incite pas à la collecte de données d'exposition et de statistiques. Ces informations sont disponibles dans d'autres pays, car nécessaires à l'assurabilité des risques et à leur tarification.
- Le réchauffement climatique risque d'accentuer la volatilité de la sinistralité, et donc d'augmenter les besoins en capitaux des assureurs. Cela pourrait être problématique pour l'équilibre financier des différents participants. On observe déjà dans le monde une augmentation moyenne du nombre de Catastrophes Naturelles.
- Le système actuel par son caractère obligatoire empêche de facto l'anti-sélection, mais la tarification uniforme induit une dé-sensibilisation au risque des assurés.
- L'Etat, en accordant sa garantie sur les événements naturels, est exclusivement exposé sur son territoire national et ne peut pas bénéficier de l'effet de diversification contrairement aux assureurs et réassureurs internationaux.

3. Environnement de marché et conditions du changement

La tempête Xynthia et les inondations qui l'ont accompagnée ainsi que les inondations du Var ont remis en évidence la nécessité de mieux cerner les périls potentiels et de développer de façon impérative et urgente la protection des zones exposées aux catastrophes naturelles. De plus, pour que se développe un marché fluide et efficient, les acteurs doivent pouvoir avoir accès à des données standardisées.

L'amélioration du régime Cat Nat implique en premier lieu que soient prises un certain nombre de dispositions permettant de mieux cerner les risques et de renforcer leur protection. En particulier, il paraît essentiel de développer la cartographie des risques, d'établir des scénarios par type de péril et d'intensifier la prévention.

Ceci nécessite clairement une centralisation des données par péril homogène (exposition par localisation) disponible pour l'ensemble des acteurs du marché. La Directive inondations pourrait y contribuer en Europe en créant un certain nombre d'obligations et d'incitations.

a. Cartographie

De nombreuses études (Agences publiques, CCR, MRN, Assureurs et Réassureurs, Courtage) existent déjà, d'autres impliquant des entreprises spécialisées dans la cartographie numérique et la modélisation sont en cours de réalisation. Néanmoins, pour le moment, ces données ne sont ni coordonnées, ni centralisées. La mise à disposition d'informations détaillées par péril et par localisation géographique favoriserait le développement du marché privé d'assurance et de réassurance.

b. Scénarios par périls

Solvabilité II implique pour les risques naturels comme pour l'ensemble des risques Catastrophes de modéliser les différents périls et de produire des scénarios de sinistre ayant une période de retour de 200 ans. Ceci induit une phase de recherche technique

importante et de mise en commun des données et des meilleures pratiques, autant pour les opérateurs que pour l'Etat.

Un exemple de scénario est celui de la Mission pour les Risques Naturels (lettre MRN n°7 de janvier 2006), qui réévalue la grande crue de la Loire de 1856, en estimant un nombre de avec 2 à 3 millions de logements touchés, ce qui pourrait correspondre à environ 30 milliards d'euros si l'on prend en compte les risques professionnels et les pertes d'exploitation

Il convient de clarifier l'étendue des garanties données et d'inclure dans les scénarios à 200 ans les conséquences de conflagrations suite à des phénomènes naturels sur des installations (par exemple rupture de barrage suite à mouvement de terrain, ou dommages nucléaires suite à tremblement de terre) et les dommages subséquents qui peuvent être très importants.

Il faut en tirer les conséquences pour les parties prenantes (Assureurs, Réassureurs, CCR) et produire des scénarios de marché qui soient normés, centralisés et validés par l'ACP et reconnus dans le cadre des modèles internes et des procédures du CEIOPS.

c. Prévention

Un événement atypique comme Xynthia a permis de mettre en avant le trop faible nombre de PPR existants. Ceux-ci doivent donc être développés rapidement avec en priorité, une identification des zones très risquées, où sont à la fois exposés des biens et des personnes.

La prévention existe bien dans le régime mais n'est pas suffisamment coordonnée ni centralisée. L'ensemble des dispositifs de protection (digues, barrages...) ainsi que les différentes normes existantes (en matière de construction en particulier) sont à réglementer et à centraliser, de même que les zonages d'exposition par péril, les permis de construire et les plans d'urbanisme et d'occupation des sols.

d. Réassurance

Différents projets et rapports ont envisagé que la réassurance de la CCR puisse en moyenne intervenir à un niveau plus élevé, la vocation de l'Etat étant davantage de garantir des sinistres de pointe plutôt que des sinistres de fréquence.

Avec un meilleur accès aux données concernant l'expérience et les expositions, la réassurance privée pourrait avoir une meilleure appréciation des risques Cat Nat.

4. Propositions APREF d'évolution du régime

a. Périls couverts et objectivation

Une difficulté majeure réside dans l'absence de définition d' « intensité anormale d'un agent naturel », qui détermine la prise en charge d'un événement dans le cadre du régime Cat Nat. Le concept « d'intensité anormale » reste flou et varie largement d'un péril à l'autre.

Il est essentiel de définir cette notion en fonction de critères objectifs selon les périls. Les applications de critères ou de seuils sont en outre susceptibles d'évoluer dans le temps (sécheresse en particulier). Il convient donc de trouver les bons critères qui permettent une mutualisation, sans dérive trop forte de la sinistralité. C'est un point fondamental pour la sécurité juridique du futur régime et son équité.

Il serait aussi souhaitable d'être plus formel dans la définition des périls eux-mêmes. Par exemple, en substituant à la terminologie actuelle incertaine (« les phénomènes *pouvant être considérés* comme des catastrophes naturelles... ») une formule plus claire (« les phénomènes *considérés* comme catastrophes naturelles sont... »), suivie de l'énumération précise et exhaustive des périls garantis. Il faudrait définir une base de critères avec des représentants de tous les secteurs concernés (Pouvoirs publics, CCR, Organismes scientifiques, Assurance et Réassurance).

La majorité des périls de grande intensité tels l'inondation, le tremblement de terre, les cyclones, voire la sécheresse sont couverts sur d'autres marchés. Certains périls, considérés comme peu assurables dans le passé, entrent aujourd'hui dans le champ de l'assurabilité, grâce aux progrès de la modélisation.

Sécheresse

La sécheresse était jusqu'à récemment considérée comme très difficile à cerner et donc à assurer (voir annexe 4).

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 garantie :

- Aux dégâts mettant en cause la solidité de la structure
- Aux bâtiments de plus de 10 ans (ceux de moins de 10 ans relevant de l'assurance Construction)

Inondations

Les inondations sont en principe quantifiables et font l'objet d'études de plus en plus approfondies, accompagnées de cartographies précises en relief. L'existence de modèles numériques de terrain (MNT) beaucoup plus précis qu'auparavant pour l'ensemble de la France métropolitaine rend possible une modélisation d'inondation nettement plus fine et fiable. Toutefois la couverture des inondations consécutives aux remontées de nappes phréatiques demeure techniquement problématique car difficilement quantifiable et ne reposant pas sur un standard international.

Périls couverts

Le périmètre du régime des Catastrophes Naturelles pourrait être précisé (voir plus loin 6-a), avec les conséquences directes ou indirectes des différents événements:

Risques annexes

Les risques et garanties non couverts doivent pouvoir être l'objet d'une offre par les assureurs et réassureurs sur le marché privé.

Risques Infra- Cat Nat

Il s'agit des risques liés aux conséquences de ces événements mais n'entrant pas dans le cadre de la garantie du régime Cat Nat pour des raisons d'intensité. Ils pourraient être couverts par le marché (dans le cadre de couvertures dites 'infra Cat Nat'), tels que le sont déjà les effets du vent en métropole,.

Risques Supra- Cat Nat

Les risques naturels éventuellement non couverts par le régime ainsi que les garanties non données (frais de relogement, dommages immatériels, carences de fournisseurs...) devraient faire l'objet d'un marché à travers des couvertures dites 'supra Cat Nat'.

Notons par ailleurs que les personnes victimes de catastrophes naturelles ne bénéficient d'aucune garantie spécifique ou obligatoire (Vie, invalidité, accident...). Il paraît utile de prévoir des couvertures pour protéger les victimes de catastrophes naturelles.

Exclusions

Ne seraient pas inclus dans le régime Cat Nat les périls relevant normalement du champ d'application des traités Catastrophes conventionnels 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

Resteraient également exclus:

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

b. Suppression des arrêtés interministériels

Le système de reconnaissance de sinistres par la voie d'arrêtés interministériels est totalement spécifique à la France. Une éventuelle suppression des arrêtés interministériels de déclaration de catastrophe naturelle est importante pour sortir d'un régime perçu comme administré et politique. Cela permettrait à terme un plus grand développement des couvertures d'assurance et de réassurance qui existent dans d'autres pays, et de réduire l'exposition de la garantie d'Etat en France, selon les préconisations du rapport Dumas. L'APREF est favorable à une suppression relativement rapide des arrêtés, pour autant que cette suppression s'accompagne d'une liste exhaustive des périls couverts et d'une objectivation de ceux-ci.

Sur les modalités de suppression, l'APREF est favorable à une période transitoire qui verrait le maintien des arrêtés, tout en souhaitant qu'elle soit courte (de l'ordre de deux ans) pour passer de façon ordonnée d'un régime administré à un régime d'assurabilité. Le maintien des arrêtés serait adapté et limité aux seuls périls de fréquence qui posent des problèmes de calibrage. Un accord contractuel entre l'assureur et l'assuré nous paraît indispensable car un éventuel contrôle du juge risquerait d'alourdir considérablement les procédures en attendant une jurisprudence par définition longue et difficile à émerger.

La constitution d'une Commission de sages indépendante, incluant des scientifiques, des spécialistes des catastrophes naturelles, des assureurs et réassureurs, permettrait de définir et mettre en place progressivement des critères incontestables.

Il conviendrait d'associer les assureurs et 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 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 ainsi qu'entre assurés et assureurs.

c. Flexibilité tarifaire

Les résultats du régime par typologie de risque assuré sur une 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 évolutions dans ce sens comme positives.

L'objectif principal serait de veiller à l'assurabilité des risques et de mettre sur pied 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 sur les risques de fréquence avant la CCR et l'Etat, sont moins concernés par les tarifications et conditions de base que les autres intervenants de la chaîne. Ils considèrent néanmoins essentielle 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 et les mesures de prévention pour l'ensemble des risques couverts constitue la clef pour l'assurabilité, la souscription des risques et leur bonne gestion. C'est en effet le point fondamental pour toute modernisation du régime qui viserait à améliorer l'équité (ne plus faire payer à ceux qui font des efforts de prévention le coût de la prise de risque par les autres) et à inciter tous les agents à prendre en compte les contraintes de l'environnement. Cette mesure devrait concerner l'ensemble des biens (particuliers et industriels) pour que le système soit équitable et efficace. Mais pour qu'il y ait effectivement incitation à réduire l'exposition au risque, encore faut-il que la modulation des primes et des franchises soit suffisante pour impacter significativement à la fois les

propriétaires, les acquéreurs et les vendeurs de biens exposés, et donc pour affecter les prix du marché, en particulier du foncier.

Une modulation sensible des primes et des franchises serait suffisante pour inciter aux PPR. L'exclusion ou la limitation d'un péril ou une franchise dissuasive devrait devenir possible en cas de zone réputée dangereuse ou de violation avérée des règles de construction et d'urbanisme. Cette solution serait plus efficace en terme de prévention et beaucoup moins coûteuse pour les finances publiques que la destruction des habitations en zone dangereuse qui est impraticable à grande échelle.

L'argument selon lequel la cotisation moyenne catastrophes naturelles (25 euros environ) est trop faible pour que sa modulation ait un impact économique ne parait pas recevable : en effet la modulation des primes et des franchises, jointe à la limitation de garantie ou à l'exclusion d'un péril en zone dangereuse, pourrait être un outil très efficace pour la sensibilisation et la prévention.

d. Prévention

L'APREF considère qu'un système établissant un lien entre, d'une part les primes et les franchises, et d'autre part l'exposition aux risques, l'historique de la sinistralité et les mesures de prévention prises par les assurés, 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 est ainsi impératif. En ce qui concerne les éventuels risques nouveaux en zones non constructibles, des conditions strictes sont indispensables pour éviter l'anti-sélection et la sous-tarification ainsi qu'une pénalisation forte des collectivités locales impliquées (système de bonus – malus au niveau des primes et du financement de la prévention en fonction du zonage et de la sinistralité).

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 devrait assumer un rôle moteur de gestionnaire de risques naturels sur l'ensemble du territoire, fondé en particulier sur :

- 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 à l'intérieur de l'Etat dédiée à la prévention et au suivi des risques et /ou à l'assistance après catastrophe, fonction qui pourrait être tenue aussi une Agence spécialisée comme aux USA (FEMA : Federal Emergency Management Agency)
- 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

e. Réassurance

La réassurance des catastrophes naturelles en France est portée aujourd'hui 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 tant que réassureur de marché.

Le marché de la réassurance privée garantit déjà la plupart des périls naturels sur de nombreux marchés et fournit au marché français des couvertures sous-jacentes aux couvertures non-proportionnelles de la CCR. Il pourrait donc allouer une capacité plus importante avec une tarification adaptée en s'appuyant sur des éléments objectifs, les principaux étant une connaissance précise :

- de la définition de l'événement et du fait générateur de la garantie (aussi lisibles et transparents que possible)
- 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)
- des expositions, ce qui suppose l'existence et l'exploitation 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, âge et destination des constructions ...)
- de l'historique des sinistres avec des informations détaillées sur une période suffisamment longue

Les réassureurs pourraient alors jouer un rôle plus important dans le transfert et la mutualisation des risques de catastrophes naturelles par :

- des couvertures sous-jacentes à celles de la CCR, avec des garanties étroitement alignées sur celles des assureurs, en respectant les obligations réglementaires ou à venir (Solvabilité II)
- la couverture d'événements 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 et des prix disponibles sur le marché mondial.

La place du marché de la réassurance peut être flexible et dépendra dans le temps de l'évolution du régime, de l'équilibre nécessaire à atteindre par la CCR, de l'aversion aux risques des différents assureurs, de l'appétit au risque de chaque réassureur, des modalités proposées pour couvrir les périls naturels, ainsi que de la volonté des assureurs de développer les marchés infra-cat nat et supra cat-nat. D'autre part, la politique de cession des assureurs ou de souscription des réassureurs peut varier sensiblement selon les acteurs.

5. Synthèse des recommandations 2010 APREF

Le régime actuel a été très utile dans le passé et a permis de gérer les périls naturels jusqu'à ce jour. On constate cependant à chaque catastrophe de typologie nouvelle qu'il faut effectuer des modifications à terme pour les couvertures et la prévention, voire les tarifications. Il subsiste en outre un manque de transparence (pas de données cartographiques et de sinistralité par typologie de risques), d'équilibre (les réserves accumulées par le marché ne sont pas suffisantes pour couvrir un événement centennal), de prévisibilité (développement climatique potentiellement défavorable) ainsi que de

prévention et de civisme qui mettent parfois la solidarité du régime au bénéfice de l'imprévoyance.

A partir du moment où le statu quo ne paraît plus possible et qu'une volonté politique se dessine pour faire évoluer le régime, les deux options suivantes semblent possibles :

- Modernisation du régime avec un développement prioritaire de la prévention, l'objectivation des périls et la flexibilité tarifaire (primes et franchises) pour les particuliers et les entreprises encourageant le développement de l'offre d'assurance et de réassurance privées.
- Libéralisation du régime avec couverture libre par les assureurs 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 est favorable à ce que le régime évolue, selon la première option de modernisation. Elle constitue en fait une évolution logique du système actuel, allant dans le sens d'une responsabilisation de tous les acteurs. Elle permettrait d'atteindre les principaux objectifs d'assurabilité et de prévention, et pourrait aboutir à un nouvel équilibre sans diminuer trop sensiblement la solidarité. Ceci permettrait aussi de libérer l'Etat de certaines couvertures de fréquence pour lesquelles un marché privé existe ou peut se développer rapidement.

L'APREF préconise que soient prises les mesures suivantes autour de deux axes principaux :

- Un développement majeur de la connaissance des risques et de la prévention et également une incitation générale pour tous les acteurs à faire évoluer les conditions d'application du régime et à le faire entrer dans un cercle vertueux, de gestion de risques, diminution des expositions et baisse de la sinistralité avec :
 - L'Etat comme gestionnaire au niveau national à travers une Agence des risques naturels, comprenant :
 - Un Observatoire des risques naturels permettant le développement de l'information de marché et de la transparence en matière de zonages et de cartographie des périls
 - Une Gestion des risques naturels pour le suivi de la prévention, des plans d'urbanisme et d'occupation des sols, des PPR, des normes relatives à la construction, des ouvrages de protection (digues, barrages...), des sinistres
 - Une participation active au niveau du financement en fonction de l'exposition au risque des :
 - Collectivités locales
 - Assurés
- Une modernisation du régime, fondée sur 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 efficient, et impliquant :

- La définition précise de l'intensité anormale d'un agent naturel ainsi que la liste la plus large possible des périls couverts, en particulier tous ceux d'intensité extrême (météorites, tempêtes solaires ...).
- L'objectivation de l'ensemble des périls couverts et la suppression rapide des arrêtés.
- Une différenciation des primes originales et des franchises de tous les risques selon le type de risques, leur exposition aux différents périls et leur zonage, avec un taux 'plancher' de surprime que l'on peut estimer entre 8 (entreprises) et 10% (particuliers et collectivités locales).
- L'ouverture du régime à la réassurance privée pour la protection des assureurs (risques de fréquence) ainsi que si nécessaire la protection de la CCR (risques d'intensité). Ceci permettrait un meilleur calibrage des garanties illimitées de la CCR ainsi que la stabilité du système en cas d'évènement majeur.
- Le développement des couvertures annexes et une obligation de couverture minimale pour la protection des personnes en cas de catastrophes naturelles

6. Préconisations APREF sur le projet de réforme 2011

Cet ensemble de préconisations correspond aux réponses APREF formulées dans le cadre de la consultation publique organisée par le Trésor.

a- Liste des phénomènes éligibles

L'APREF est favorable à la mise en place d'une liste exhaustive des phénomènes naturels entrant dans le champ d'application du régime des catastrophes naturelles (voir 4-c).

Cette liste doit également s'accompagner d'une définition de chacun de ces phénomènes naturels. Il est donc souhaitable d'être plus formel dans la définition des périls eux-mêmes. Il faudrait définir une base de critères avec des représentants de tous les secteurs concernés (Pouvoirs publics, CCR, Organismes scientifiques, Assurance et Réassurance).

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 incluant les phénomènes rares mais potentiellement dévastateurs, comme les phénomènes astraux (de type météorites et tempêtes solaires).
- Le plus précis possible pour avoir de bonnes définitions et pratiques garantissant une sécurité technique et juridique aux assurés.

Cette liste doit aussi permettre de couvrir tous les phénomènes ayant fait l'objet d'arrêtés Cat Nat jusqu'à présent, ainsi un événement ayant fait l'objet d'un arrêté le ferait encore avec le nouveau régime.

Par ailleurs, il faut envisager de suivre les conditions des polices de base pour éviter une différence de traitement pour d'autres périls catastrophes (comme la tempête), en

particulier pour les cas d'événements mixtes (comme Xynthia avec des indemnités ressortant du régime Cat Nat et d'autres hors régime). L'APREF recommande à ce titre l'inclusion des frais de relogement après sinistre, dans le régime.

Il est à priori difficile de prévoir une liste totalement exhaustive de tous les phénomènes naturels. Il convient pour éviter toute rétro-activité d'un événement artificiellement rattaché au régime ex-post que les assurés soient couverts dans leurs polices dommages (en tous périls naturels) et que les assureurs soient à leur tour garantis pour ces risques en réassurance (traités de réassurance forces de la nature).

Il ne faut pas non plus négliger des phénomènes peu connus mais potentiellement dévastateurs. Ainsi les tempêtes solaires peuvent occasionner des dommages directs (comme au Québec en 1989 : sinistre estimé sur les transformateurs et lignes de transmission à plusieurs milliards de dollars US, hors dommages indirects), mais sont principalement susceptibles de causer des dommages immatériels (appareils électroniques et informatiques...) pouvant représenter une exposition considérable sur un marché développé. En cas de décision de non couverture des dommages immatériels, cette exposition majeure de marché devrait faire partie des couvertures supra- Cat Nat.

La liste proposée des catastrophes naturelles est la suivante :

- les avalanches,
- les inondations par débordement de cours d'eau,
- les inondations par ruissellement,
- les coulées de boue et laves torrentielles,
- les inondations consécutives aux remontées de nappes phréatiques,
- les inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues,
- les inondations dues aux submersions marines,
- les mouvements de terrain,
- les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols,
- les vents cycloniques dans les départements et collectivités d'outre-mer,
- les éruptions volcaniques (terrestres ou marines) et coulée de lave,
- les raz-de-marée,
- les séismes,
- les impacts (terrestres ou marins) de météorites ou autres objets astraux (hors satellites artificiels),
- les éruptions ou tempêtes solaires.

b- Objectivation du caractère anormal des phénomènes naturels

Il est essentiel de définir la notion d'« intensité anormale de phénomènes naturels » en fonction de critères objectifs selon les périls (une fois ceux-ci listés et actés par décret en Conseil d'Etat).

Les applications de critères ou de seuils sont en outre susceptibles d'évoluer dans le temps (sécheresse en particulier). Il convient donc de trouver les bons critères qui permettent une mutualisation, sans dérive trop forte de la sinistralité. C'est un point fondamental pour la sécurité juridique du futur régime et son équité.

Toutefois, il est important qu'un événement ayant été déclaré catastrophe naturel par le régime actuel, le reste dans le nouveau régime.

c- Modulation tarifaire

La modulation est une mesure proposée par la FFSA et l'APREF, elle devrait s'accompagner d'un ajustement des franchises en fonction de l'exposition de la zone où se trouve le bien assuré et des mesures de prévention adéquates. La fourchette devrait permettre de rester dans un régime de solidarité mais doit être suffisamment large pour avoir un véritable effet sur la politique de prévention.

Il importe de bien segmenter le régime entre particuliers et entreprises, sachant que l'APREF est également favorable à une modulation de la prime et de la franchise pour les particuliers. La mise en place d'un seuil entreprises le plus bas possible est très importante pour les PME qui pourraient voir leur prime réduite en fonction de leur faible exposition aux risques et de leurs efforts de prévention. L'APREF préconise un seuil de 6 millions d'euros, en accord avec sa position de flexibilité tarifaire généralisée, qui seul pourrait avoir un impact sur le régime compte tenu du nombre important d'assurés concernés.

d- Non garantie des particuliers dans les zones déclarées inconstructibles

Faisabilité de la mesure : cela nécessiterait un listage centralisé et une publication officielle de toutes les zones inconstructibles.

Pour les propriétaires ou les locataires de maisons ou appartements construits avant l'établissement de toutes ces zones et la mise en place de la Loi, la situation actuelle devrait perdurer : la possibilité de ne pas assurer étant pratiquement inutilisée par les assureurs, il nous paraît plus efficace d'encadrer les garanties (limites et franchises liées au degré de dangerosité des zones).

Pour les propriétaires ou les locataires de maisons ou appartements construits après la Loi, il y aurait obligation de ne pas assurer, solution que l'APREF avait suggéré dans le cadre du ciblage des zones dangereuses après Xynthia.

e-Fonds Barnier

L'APREF est favorable à une externalisation complète (c'est-à-dire hors régime des catastrophes naturelles), sans prélèvement sur les primes de base, dans le but de faciliter la transition vers un régime plus flexible et mieux armé pour financer les grandes catastrophes et les extensions de garantie nécessaires à une adéquation avec les garanties forces de la nature des assurés.

Conclusion

Le régime actuel souffre en France de divers inconvénients soulignés par le rapport Dumas: défaut de transparence, d'assurabilité, de flexibilité, de prévention et d'équilibre dans le long terme pour assumer des catastrophes majeures ou répétitives qui pourraient affecter les finances publiques. Il faut aussi se rapprocher des meilleures pratiques des autres marchés dans l'optique d'une convergence européenne, améliorer la gestion des risques (au niveau des assurés, collectivités locales, assureurs et Etat) et augmenter la transparence en mesurant de façon

beaucoup plus précise les expositions et trous de couverture dans toutes les branches dans le cadre de la méthodologie et gestion des risques de Solvabilité 2.

L'APREF est donc globalement favorable à ce projet de réforme qui est un premier pas et introduit une dose de flexibilité tarifaire dans le régime, propose des mesures de prévention et va dans le sens de l'assurabilité. Il est regrettable toutefois que cette proposition soit très en- deçà des préconisations du rapport Dumas et ne prévoient en particulier aucune flexibilité tarifaire pour les particuliers, dont la contribution uniforme au régime est source d'iniquités car elle ne tient pas compte de l'exposition du risque et des mesures de prévention au niveau local.

L'APREF est favorable aux périls dénommés et à un lien plus étroit entre la prime et l'exposition permettant de favoriser assurabilité et flexibilité et soutient la demande de la FFSA d'un Observatoire des Risques Naturels pour assurer plus de transparence.

Les réserves et les marges des assureurs et réassureurs du régime sont insuffisantes pour faire face à des catastrophes majeures ou à une forte récurrence d'événements. Le principal facteur d'amélioration des résultats du régime réside dans le transfert des coûts de prévention vers les collectivités locales et les entreprises, en échange de la flexibilité tarifaire.

L'APREF soutient donc toute mesure qui va dans le sens de la prévention à la fois à travers les collectivités locales et à travers les entreprises, en particulier les PME (au-delà de 6 millions d'euros de sommes assurées), qui sont les entités qu'il convient aujourd'hui de sensibiliser à la prévention et à une meilleure appréciation de leurs risques, alors que les grandes entreprises ont déjà largement investi dans la prévention, ce qui laisse une marge d'amélioration moindre. En clair, le succès et l'impact de la prévention dans ce nouveau régime passe par l'inclusion et la sensibilisation aux risques naturels du tissu de PME en France.

L'APREF est aussi favorable à d'autres facteurs d'amélioration :

- Externalisation complète du Fonds Barnier (déconnectée du niveau actuel de primes du régime), conduisant à une légère augmentation de la contribution des assurés, mais facilitant la flexibilité tarifaire et permettant une meilleure identification de la prévention à terme,
- Extension des provisions d'égalisation pour les assureurs et réassureurs à un niveau de 500% comme dans d'autres branches, compte tenu de la faible récurrence de certains phénomènes
- Développement de la réassurance privée, lui permettant de jouer un rôle d'indicateur de risques et de lissage de résultats

Ce projet traite des périls éligibles au régime des catastrophes naturelles, mais n'aborde pas le sujet des garanties (frais de relogements, extension des pertes d'exploitations ...) non plus que de la modulation des franchises. De plus, en cas d'événements en chaîne (exemple : rupture d'un barrage suite à un mouvement de terrain provoquant l'inondation d'une grande ville en aval), l'articulation entre les dommages qui relèvent du régime des catastrophes naturelles et celui des catastrophes technologiques n'est pas clairement définie.

L'APREF estime essentiel que soient définis le plus clairement possible dans le cadre du régime Cat Nat les garanties et les périls couverts. Elle insiste pour une plus grande transparence de la distinction entre ce qui est couvert par le régime et ce qui ne l'est pas (en particulier frais de relogement, pertes de loyers, carences de fournisseurs, possibles effets en chaîne...), ainsi que pour une clarification des interfaces avec les autres types de couverture (Loi Bachelot, conflagration, catastrophes industrielles...).

Cela est indispensable afin de bien identifier les besoins de couverture pour les sociétés du marché :

- Infra- Cat Nat (périls couverts mais à intensité plus faible que le seuil retenu)
- Supra- Cat Nat (périls non répertoriés, garanties non données..).

Il est important aussi d'avoir une vision européenne, car les marchés sont confrontés à des problèmes similaires avec des couvertures disparates, et il convient de comparer les meilleures pratiques. L'initiative de M. Barnier sur un Livre Vert (voir annexe 5) est à saluer et pourrait produire des recommandations de la Commission et des convergences. Par ailleurs le CEA vient de prendre position sur les catastrophes naturelles en Europe en donnant 3 principes de base pour leur assurabilité:

- Partage de responsabilité entre les différents acteurs pour la gestion des risques et la prévention
- Action coordonnée pour la mise en forme des données, l'assurance des risques (Partenariats public-privé privilégiés)
- Financement ex ante avec un système légal bien défini et une intervention limitée des Etats comme assureur/réassureur de dernier recours

L'APREF souscrit à cette analyse et se félicite du fait que ces principes généraux de responsabilité et de prévention soient soutenus par les assureurs européens pour l'amélioration des schémas actuels.

L'APREF est en faveur d'un régime solidaire et responsable qui protège l'ensemble des biens, et qui implique le maximum d'acteurs dans la prévention des risques et la protection des biens et des personnes.

Annexe 1

Evolution du régime

Modifications de la couverture depuis 1990

Les principales modifications de la décennie furent:

- Retrait de la couverture tempêtes du régime des catastrophes naturelles, les tempêtes apparaissant comme un péril naturel relevant du domaine des risques assurables. Dans un premier temps, les assureurs furent « invités à proposer » la couverture tempêtes à leurs assurés, mais des entreprises refusèrent d'acheter 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 alors du régime Cat Nat.
- DOM-TOM : La Loi du 25 juin 1990 élargit la territorialité du système Cat Nat aux DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) et aux deux collectivités territoriales (Saint Pierre et Miquelon et Mayotte). La Loi d'orientation pour l'outre-mer, en 2000, étendit ensuite le bénéfice du régime sur ces territoires aux vents cycloniques (145 km/h sur dix minutes ou 215 km/h en rafales) et sur le plan territorial à Wallis et Futuna (mais 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 reconnue 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.
- Réforme de la prise en charge de la sécheresse en 2009

Evolution de la sinistralité (2000-2011)

Elle concerne principalement les inondations et la sécheresse.

En 2002, le Gard et les Cévennes furent affectés par des crues exceptionnelles qui causèrent des dommages assurés estimés à € 640M, ce fut alors le plus gros événement supporté par le régime. En 2003, toutefois, 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 de sécheresse eurent lieu de 1989 à 2002, pour un

coût estimé à environ € 3, 2 Mds, à rapporter à celui des inondations estimé à € 4,3 Mds sur la même 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 Mds, conduisit la Commission Interministérielle chargée de l'étude des demandes de reconnaissance à rechercher de nouveaux critères d'appréciation des dossiers sécheresse et les 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.

En février 2010, la tempête Xynthia, outre les effets du vent, a représenté un des plus importants sinistres d'inondations des dernières années (estimation des dommages à environ € 650 Mio) et le plus coûteux en vies humaines (51 décès). Pour la première fois, la corrélation entre le Vent et les Inondations est très importante. Le montant global des dégâts assurés, environ € 1.5 Mds, devrait se répartir à 55/45 % entre le Vent et les Inondations. De plus, le coût moyen des sinistres Cat Nat, évalué aux alentours de 20 000 Euros, est environ dix fois plus élevé que le sinistre moyen lié au vent.

En juin, d'importantes inondations sont à nouveau survenues, cette fois dans le Var causant 25 décès, ainsi que d'importants dégâts et des dommages assurés évalués aujourd'hui à environ € 500 Mio. En novembre 2011, le Sud Est et en particulier le Var ont été frappés par de nouvelles inondations, pour un montant estimé du même ordre.

Annexe 2

Propositions d'évolution du régime (2005-2011)

S'appuyant sur un système d'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 quasiment administré.

Il a ainsi permis d'affiner progressivement la couverture des périls et le processus de 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, entre autres à l'égard 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 : celles-ci incluent une plus grande flexibilité permettant de 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 2005

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

- Le régime est perçu positivement par les différents partenaires:
 - Assurés bénéficiant d'une couverture large et d'un prix relativement bas
 - Assureurs enregistrant des résultats bénéficiaires depuis l'origine, mais dont la marge est en réduction
 - Pouvoirs publics en mesure d'apporter une réponse aux victimes et de faire face aux catastrophes usuelles. Toutefois les réserves de la CCR sont alors reconnues 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 exhaustive mais limitative de l'ensemble des périls 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 périls 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 d'une réassurance de marché en garantie sous-jacente
 - Développement de la prévention en garantissant l'équilibre futur du régime :
 - Amélioration du cadre réglementaire des prescriptions de prévention ainsi que des outils d'information
 - Modulation de la tarification des risques assurés en fonction de leur exposition et meilleure adaptation de l'indemnisation en fonction de la prévention
 - optimisation des enjeux économiques pour les acteurs : adaptation de la réassurance CCR, responsabilisation des acteurs par la pénalisation des constructions en zones exposées

Projet de Loi de 2006

Le Trésor présenta en 2006 un projet de réforme aux organisations d'assureurs qui manifestèrent un certain nombre de réticences.

Les principales dispositions de ce projet de Loi étaient :

- Suppression des arrêtés Cat Nat avec définition et objectivation de périls dénommés
- Traitement séparé de la sécheresse : non indemnisation des dommages déclarés 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 ayant 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 provisoire 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 des 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 par le régime Cat Nat (marché infra Cat Nat)

Rapport du Sénat 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, intégrées dans cette note.

Le rapport du Sénat publié en juin 2009 fait les principales recommandations suivantes:

- **Sécheresse**
 - Nécessité d'une sensibilisation accrue des services de l'Etat, des élus locaux et des populations
 - Mise en œuvre d'une procédure d'alerte spécifique aux élus, assortie de recommandations leur permettant de mieux prendre en compte ce risque dans l'exercice de leurs compétences d'urbanisme et d'instruction/délivrance des permis de construire
 - Obligation de la réalisation d'une étude de sol, à la charge des maîtres d'ouvrage, pour toute construction nouvelle en zone à risque argileux avéré
 - En tant que préalable à l'édiction de nouvelles normes de construction, l'achèvement de la cartographie de l'aléa argileux doit constituer une mission prioritaire du Bureau de recherches géologiques et minières.
 - Maintien dans le périmètre d'indemnisation, lors de la réforme envisagée du régime, des sinistres dus au retrait-gonflement
 - Les exclusions partielles de la couverture, visant notamment les dégâts superficiels ou les bâtiments couverts par l'assurance décennale (RC ou dommages-ouvrages), ne doivent pas conduire à fragiliser la situation des sinistrés à l'égard des constructeurs ou des compagnies d'assurance.
 - Dans l'hypothèse où une évolution de la réglementation aboutirait à de nouvelles prescriptions en matière d'études de sol ou de profondeur

minimale de fondations, le non-respect de ces prescriptions pourrait être sanctionné par une exclusion de la couverture, sous réserve d'informer en amont et de façon très circonstanciée les maîtres d'ouvrage de la sanction encourue.

- Les travaux de recherche pluridisciplinaire en cours pour objectiver les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle due à la sécheresse doivent trouver une traduction opérationnelle rapide et faire l'objet d'une large publicité et d'une présentation accessible et compréhensible pour les citoyens.
- **Régime Cat Nat**
 - La réforme du régime ne doit pas bouleverser son équilibre général. Ce régime a, en effet, largement fait ses preuves : le caractère solidaire du financement a donné globalement satisfaction aux assurés et le mécanisme d'indemnisation s'est avéré rentable pour le secteur assurantiel.
 - La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle doit être plus transparente.
 - La suppression de l'arrêté interministériel n'est pas souhaitable
 - Décentraliser la décision présidant à la déclaration de l'état de catastrophe naturelle à l'échelon local pertinent avec mise en place d'un mécanisme d'appel devant la commission interministérielle, qui intervient au niveau national.
 - Le rythme de prescription et d'approbation des plans de prévention des risques naturels majeurs doit être accéléré.
 - La modulation de la surprime en fonction de l'exposition aux risques est à exclure pour les particuliers mais pourrait être envisagée pour les professionnels.
 - Mise en cohérence des missions et des dépenses du Fonds de prévention des risques naturels
 - Analyse de la solidité financière à moyen terme de la Caisse centrale de réassurance avec, si nécessaire, une hausse des provisions d'égalisation.

Rapport Dumas 2010

A la suite de la tempête Xynthia, une mission interministérielle a été constituée par le gouvernement afin d'établir un état des lieux et de présenter des recommandations. Le rapport de cette mission dit « Rapport Dumas » fait état des principales recommandations suivantes:

Prévention (PPR) et zonage

- réaffirmer que l'évacuation et la mise en sécurité des populations résidant dans les zones les plus exposées à la submersion marine fait partie des plans communaux de sauvegarde (PCS) ;
- préparer les PCS dès la prescription des PPR et en lien avec ceux-ci ;
- reprendre les atlas des zones inondables par submersion marine sur l'ensemble du littoral atlantique, en s'appuyant non seulement sur des évaluations statistiques, mais aussi sur les événements historiques les plus forts connus, y compris Xynthia ;
- élaborer ou réviser l'ensemble des PPR littoraux en conséquence de la proposition précédente ;
- fixer par voie réglementaire :
 - la définition des aléas de référence inondation et submersion marine ;
 - la caractérisation de l'intensité de l'aléa : fort, moyen, faible ;

- la délimitation des zones en différenciant clairement les zones de danger et les zones de précaution ;
- les mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde applicables à ces zones, y compris en matière de constructibilité ;
- entériner par voie législative ou réglementaire le principe dit de la transparence des digues selon lequel, s'agissant de la délimitation du zonage des PPR, les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les digues venaient à être rompues ou submergées, doivent être considérées comme inondables ;
- faire reposer les prescriptions constructives de prévention sur un diptyque : d'une part des prescriptions générales définies au niveau national, d'autre part des prescriptions particulières relevant des PPR ;
- renforcer la capacité des services des préfetures et/ou des DDTM à exercer efficacement le contrôle de la légalité des actes d'urbanisme et de la conformité des constructions soumises à prescriptions constructives générales ou particulières ;

Régime Cat Nat

- maintenir le double principe de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes mais rendre obligatoire pour les compagnies d'assurance, sur la base de déclarations sur l'honneur de leurs assurés :
 - l'exclusion d'un bien de la garantie Cat Nat en cas de violation des règles d'urbanisme (défaut de permis de construire, non conformité de la construction au permis de construire) ;
 - la modulation des primes Cat Nat et des franchises en fonction de l'exposition plus ou moins forte des immeubles aux risques naturels et du respect ou non des prescriptions constructives nationales ou locales (PPR).
- remplacer la commission interministérielle Cat Nat actuelle par un organe collégial bénéficiant d'une autorité scientifique, chargé notamment d'élaborer des critères de définition des catastrophes naturelles de toute nature et dont les avis seraient motivés et rendus publics.

Le rapport fait des propositions proches des recommandations APREF et y fait clairement référence.

Rapports parlementaires 2010

Ci-joint quelques extraits des rapports parlementaires avec des propositions concernant le régime Cat Nat et de la prévention, portant essentiellement sur l'amélioration de la gestion des digues et la prévention suite à Xynthia , mais préconisant également, en ce qui concerne l'Assemblée Nationale, une meilleure prise en compte de l'exposition au risque et une meilleure définition des périls couverts par le régime :

Rapport Assemblée Nationale

- Établir une cartographie complète de type Litto 3 D du littoral français dans un délai conforme aux dispositions de la directive européenne « inondation » du 23 octobre 2007.

- Assurer une meilleure coordination entre les différents acteurs chargés de la prévision des crues et de la submersion, voire les réorganiser sur la base des orientations données par une structure opérationnelle qui contrôlera l'exécution d'un plan d'actions programmées.
- Appliquer effectivement l'article L. 125-6 du code des assurances qui prévoit que le Bureau central de tarification peut augmenter les franchises des assurés qui ne respecteraient pas les dispositions du PPR ou exclure un bien de leur contrat.
- Moduler dans une plus grande proportion les primes des entreprises en fonction du risque et de sa prise en compte par celles-ci.
- Fédérer au sein d'un observatoire de la prévention les outils d'évaluation du risque, notamment statistiques, de l'État, des compagnies d'assurance et de la caisse centrale de réassurance (CCR).
- Définir les risques couverts par le régime « catastrophe naturelle » sur décision ou après avis d'un organe collégial doté d'une autorité scientifique incontestable.
- Prévoir un prélèvement exceptionnel sur les réserves de la CCR pour alimenter le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) (dit fonds Barnier).
- Assurer la transparence de la gestion de la part conservée par les compagnies d'assurance au titre de la prime additionnelle « catastrophe naturelle » prélevée sur les contrats d'assurance.
- Prélever sur les revenus de la part de la surprime de 12 % restant provisionnée chez les assureurs une contribution destinée au financement du plan « digues ».

Rapport Sénat

- a. Promouvoir une approche globale du risque de submersion marine**
- b. Revoir les systèmes de prévision et d'alerte**
- c. Remédier à certains dysfonctionnements des dispositifs de secours**
- d. Mettre en place un droit des sols adapté au risque**
 - Recentrer le contrôle de légalité sur les domaines mettant en cause la sécurité des personnes ;
 - Instaurer un contrôle de légalité systématique des actes d'urbanisme pris dans les zones couvertes par un PPR ou dans lesquelles un PPR est en cours d'élaboration ;
 - Envisager la création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque intégrant la problématique de protection des populations et la mise en place d'un développement économique adapté aux risques naturels.
- e. Renforcer la protection des populations : une gestion renouvelée des digues**

Projet Trésor 2011

Suite aux deux événements majeurs Catastrophe de l'année 2010 en France (Xynthia et inondations du Var), le Trésor réfléchit en 2011 à un nouveau projet de réforme du régime des Catastrophes Naturelles.

Le gouvernement a ainsi soumis à consultation publique un avant-projet de texte législatif portant sur la réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Cet avant-projet a deux objectifs principaux :

- 1) *Accélérer l'indemnisation des sinistrés et renforcer la transparence et l'équité du régime*, en consultant sur une délimitation claire du champ d'application du régime et en publiant les avis de la commission avec les rapports d'expertise ;
- 2) *Inciter aux comportements responsables en matière de prévention*, en instaurant pour les collectivités locales et les entreprises - à partir d'une certaine taille - une modulation de la prime additionnelle en fonction de leur exposition au risque et des mesures de prévention mises en œuvre. La prime ne serait pas modulée pour les particuliers et les entreprises en deçà d'une certaine taille ; en durcissant l'octroi de la couverture pour les biens construits et les activités exercées en violation de règles administratives de prévention et de construction ; en systématisant l'étude de sol préalable à la construction sur terrain argileux.

Les principales mesures proposées sont réparties en 2 catégories, les périls et les mesures de prévention (et leur impact) :

1) Les périls

- Le régime fonctionnerait en périls dénommés listés par décret en conseil d'Etat sur la base de l'historique des arrêtés.
- Pour chaque péril, des seuils d'intensité seraient fixés sur la base de la jurisprudence développée par la commission interministérielle.
- La liste des organismes scientifiques chargés d'établir ces critères sera fixée par décret.
- La commission interministérielle resterait l'autorité de reconnaissance de l'Etat de Catastrophe Naturelle.
- Les avis de la commission seraient rendus publics (par voie électronique) et mentionneraient les principaux éléments des rapports d'évaluation sur lesquels ils se fondent.
- Les périls restant exclus du régime seraient :
 - Dommages causés aux récoltes non engrangés, aux cultures, sols, cheptels vif hors bâtiment,
 - Dommages subis par le corps des véhicules aériens, maritimes, lacustres, fluviaux et les marchandises transportées,

- Dommages incendie causés aux bois sur pied.
- Un système de modulation tarifaire serait mis en place et le législateur laisserait au pouvoir réglementaire la possibilité de n'appliquer cette modulation qu'à certaines catégories de contrats.

Les particuliers et les entreprises en deçà d'un certain seuil de valeurs assurées ne seraient pas concernés et conserveraient la même cotisation.

Pour les entreprises au-delà de ce même seuil et les collectivités locales, la modulation serait faite dans le cadre de la relation assureur/assuré. L'intervalle de modulation tarifaire serait défini par décret.

- Les territoires de Mayotte et Wallis et Futuna seraient intégrés dans le régime.
- Enfin, la répartition entre assurance décennale et régime Catnat serait obligatoire et s'opèrerait de la façon suivante :
 - Indemnisation au titre de la garantie décennale des dommages liés au phénomène de subsidence sur des bâtiments de moins de 10 ans (dans un souci d'encourager l'adaptation des constructions au type de sol),
 - Indemnisation maintenue dans le cadre du régime Cat Nat des dommages liés au phénomène de subsidence sur des bâtiments de plus de 10 ans (critères d'éligibilité identique à la RC Décennale),
 - Garantie assurantielle liée à la réalisation de mesures de prévention appropriées pour les constructions ou habitations dans les zones exposées au risque de subsidence (alea vis-à-vis de l'argile).

2) Les mesures de prévention et leur impact

- Afin d'inciter au respect des règles de prévention introduites par les PPR, **la possibilité** pour les assureurs de ne pas accorder la garantie CAT-NAT dans les zones déclarées inconstructibles par les PPR pourrait être transformée **en obligation** de ne pas accorder cette garantie.
Il conviendrait au préalable de vérifier que cette disposition i) ne nuise pas aux personnes de « bonne foi » et ii) soit applicable dans la pratique (pièces nécessaires ? actualisation des données ?). Dans le cas contraire, des solutions alternatives devraient être envisagées.
- Afin d'inciter au respect des règles de prévention (hors PPR), la possibilité pour les assureurs de ne pas accorder la garantie CAT-NAT à des biens immobiliers et activités exercées en violation de ces règles serait transformée en obligation de ne pas accorder cette garantie.
Cette dernière obligation ne vaudrait que pour les biens immobiliers construits et activités exercées à compter d'une certaine date d'entrée en vigueur.
Pour les constructions anciennes, les dispositions actuelles continueraient à s'appliquer (faculté de ne pas accorder la garantie).

- L'indemnisation versée au titre de la garantie CAT-NAT pourrait ne pas être conditionnée à la reconstruction du bien au même endroit, quelle que soit l'exposition au risque de la zone.
- Le projet de texte externaliserait le prélèvement alimentant le fonds Barnier de la prime d'assurance CAT-NAT. Dans le système actuel, les sommes destinées au fonds Barnier viennent diminuer les ressources destinées à indemniser les victimes de catastrophes naturelles, sans que les assurés en soient clairement informés.
Sans modifier l'assiette, et donc le dynamisme de la recette, cette externalisation permettrait à l'avenir une transparence accrue sur les efforts de prévention réalisés via le fonds Barnier.
Cette externalisation impliquerait, en parallèle, de réduire à due concurrence, par voie réglementaire, les taux de primes additionnelles CAT-NAT.
Cette externalisation n'augmenterait donc pas la somme globalement versée par les assurés.
- Le projet de texte rendrait obligatoire la réalisation d'une étude de sol dans les zones exposées au risque de subsidence (i.e. les zones présentant un aléa vis-à-vis de l'argile).
Cette mesure de prévention vise à adapter les normes de construction à la nature du terrain lorsqu'il est avéré qu'il contient de l'argile.
Le maître d'ouvrage doit transmettre les résultats au constructeur qui, en application du L. 111-13 du CCH, est responsable de la solidité de l'ouvrage et de son adaptation au sol.

Annexe 3

Fonds Barnier

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit Fonds Barnier), a été créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et avait pour but de financer l'expropriation de biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines. Il est principalement alimenté par une part des primes pour la couverture du risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances.

Le décret n°2005-29 du 12 janvier 2005 a élargi les conditions d'utilisation du Fonds Barnier. Il est désormais possible d'avoir recours au fonds pour contribuer au financement des mesures suivantes :

- l'acquisition amiable par l'État, une commune ou un groupement de communes de biens fortement sinistrés par une catastrophe naturelle,
- l'acquisition amiable par l'Etat, une commune ou un groupement de communes de biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines,
- les mesures de réduction de la vulnérabilité prescrites par un plan de prévention des risques (PPRN) sur des biens placés en zones à risque,
- les études et les travaux de prévention contre les risques naturels à maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dotées d'un PPRN prescrit ou approuvé.

Des recours sont-ils possibles?

Des négociations entre l'Etat et les propriétaires des maisons qui seront rasées sont possibles pendant la procédure d'acquisition à l'amiable. Si les propriétaires refusent l'offre de l'Etat, une procédure d'expropriation sera alors engagée. Les propriétaires pourront contester cette décision devant le tribunal administratif, puis devant le Conseil d'Etat en dernier recours.

Le Fonds Barnier est-il suffisant?

Les recettes du fonds sont issues d'un prélèvement (12% des primes Cat Nat à ce jour sur les contrats d'assurance). Depuis 2008, ses recettes ont été augmentées, le plafond de prélèvements sur les contrats d'assurance ayant été progressivement porté de 4 à 12% entre 2006 et 2009. Il est désormais abondé à hauteur d'environ € 160 Mio par an (€ 155 Mio en 2009), une trésorerie d'environ 80M euros étant disponible pour les interventions récentes.

Il risque néanmoins de se révéler à nouveau insuffisant dans l'avenir, d'autant qu'une hausse des plafonds des indemnités versées en cas de destruction des biens vient d'être décidée (arrêté du 28 avril 2010), ainsi qu'un élargissement de l'intervention du Fonds à la submersion marine dans le cadre de Xynthia. Certains estiment toutefois possible qu'en étalant les dépenses d'indemnisation et de prévention dans le temps et en utilisant des avances sur fonds publics, on réussisse à maintenir le niveau actuel d'intervention du fonds, tout en clarifiant ses missions et sa gouvernance.

Le Rapport Dumas de Mai 2010 estime que le Fonds Barnier constitue l'instrument le plus approprié pour faire face aux dépenses de prévention qui vont résulter de la tempête Xynthia, en particulier pour les opérations suivantes :

- Rachat des biens situés dans les zones de solidarité
- Réfection des ouvrages de protection les plus prioritaires
- Réalisation des PPR littoraux

Les sénateurs suggèrent également de financer une partie de la rénovation des digues via un prélèvement sur ce fonds.

Diverses propositions sont faites afin de sécuriser les missions du fonds ou d'augmenter ses recettes. Les députés proposent ainsi pour leur part un prélèvement exceptionnel sur les réserves de la Caisse centrale de réassurance (CCR) pour alimenter le Fonds Barnier.

Annexe 4

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 caractéristiques 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 aux effets d'une inondation ou d'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 le délai de déclaration peut s'étendre sur plusieurs années, comme on a pu le constater à différentes périodes. Il faut aussi pouvoir différencier les dommages purement dus à la sécheresse d'un défaut de construction.

Sécheresse de 2003

La différence entre la sécheresse de 2003 et la sécheresse antérieure fut un assèchement intense du sol en profondeur, au lieu d'un déficit pluviométrique de longue durée, du 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 Mds, 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 : des sinistres potentiels en effet n'ont pas été pris en charge, et il s'est avéré difficile d'objectiver certains périls, alors que les paramètres ont été modifiés selon les cas. 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 par des marchés étrangers

Tous les marchés d'assurance font face au même problème : la difficulté des assureurs et des réassureurs à couvrir ce péril (défini par les assureurs comme subsidence) qui n'est pas toujours clairement identifié et défini.

Si l'on examine les pratiques des autres pays européens, plusieurs marchés excluent la subsidence. Parmi ceux qui recourent au marché privé, on peut citer en particulier :

- Le Royaume-Uni, qui a les mêmes problèmes de sols argileux que la 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 y est comparable à celui de la France et il y a très peu de risques non assurés ou considérés non assurables.

- L'Espagne, dont le climat est proche de celui 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. Il s'agit principalement de critères météorologiques définis avec Météo France.

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", on ne peut exclure une plus grande fréquence de périodes de températures élevées, conduisant en particulier les sols argileux à subir des effets de contractions et de relâchement plus fréquents. Près de la moitié des constructions en France étant bâties 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.

Le modèle britannique paraît préférable pour ce risque. 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 de l'atteinte à la solidité des structures des bâtiments de plus de 10 ans. Les petits sinistres actuellement couverts rentreraient dans le système des éventuelles couvertures infra Cat Nat (pas d'atteinte à la structure avant et après 10 ans) à développer par les assureurs.

Observations APREF

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'existe en effet aucun problème technique pour construire des maisons résistantes dans tous les types de sol, à condition d'adopter des normes et des réglementations incitatives. Le risque de subsidence peut être considérablement diminué par une amélioration de la construction,

L'APREF est favorable à l'exclusion de la couverture Cat Nat des dommages dus à la subsidence affectant les ouvrages de moins de 10 ans et soumis à l'obligation d'assurance décennale 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. 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'automatisme de la prise en charge des dommages de subsidence par l'assurance construction telle qu'envisageable dans l'évolution 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 l'APREF soutient les recommandations 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 que l'objectivation sera bien définie et les seuils d'intensité pertinents. Une difficulté particulière provient du fait que les traités de réassurance définissent une clause horaire adaptée au péril pour la plupart des événements. Ces clauses ne peuvent s'appliquer aux sinistres 'sécheresse', difficiles à rattacher à un événement 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. Il est toutefois envisageable que les réassureurs, à la demande des assureurs, proposent une protection spécifique pour les sinistres de subsidence s'ils peuvent disposer d'une information complète sur la sinistralité passée.

Annexe 5

Comparatif européen

M. Barnier, Commissaire européen, vient de lancer une réflexion, qui pourrait déboucher sur un Livre Vert des couvertures catastrophes naturelles en Europe impliquant l'assurance et la réassurance, qui laisse présager de possibles évolutions et rapprochements des pratiques. Il est intéressant dans ce contexte de faire une brève synthèse des différentes approches en Europe.

La majorité des pays considère l'inondation et le tremblement de terre comme des risques assurables et ces périls sont donc couverts au même titre que les autres événements naturels (tempêtes...). Seules la France et l'Espagne ont mis en place des couvertures d'assurance publiques pour les risques naturels. En effet, en Espagne les risques Cat Nat, à l'exception de la sécheresse, sont cédés au « Consorcio (le difficile règlement de la tempête Klaus a cependant démontré que des ajustements seraient nécessaires).

D'autres pays ont créé des solutions de marché comme des Pools (par exemple en Suisse et en Norvège).

Ci-joint sous forme de tableau un bref comparatif des couvertures européennes en matière de catastrophes naturelles (*source CEA/SCOR*).

PAYS AVEC GARANTIE FACULTATIVE POUR LES POLICES D'ASSURANCE DOMMAGES		
PAYS	GARANTIES COURANTES	GARANTIES PLUS RARES
Allemagne	Tempêtes, gel, grêle	Inondations, séismes, avalanches (sauf dans certains Länder)
Belgique	Tempêtes, grêle, poids de la neige	Inondations, grêle, poids de la neige et inondations Système obligatoire naissant
Italie	Tempêtes	Sécheresse, gel Système obligatoire à l'étude
Suède	Tempêtes, grêle, gel	Mouvements de terrain, poids de la neige, séismes, éruptions volcaniques, raz de marée, inondations, sécheresse
Autriche	Tempêtes, poids de la neige, grêle	Inondations, séismes, avalanches
Finlande	Tempêtes	Inondations, grêle, poids de la neige
Grèce	Tempêtes, séismes	Etude d'une couverture séisme
Pays-Bas	Tempêtes, gel, grêle, poids de la neige	Inondations, séismes Système obligatoire à l'étude
Portugal	Tempêtes, séismes, éruptions	Inondations, mouvements de terrain et sécheresse Etude d'une couverture séisme
Royaume-Uni	Tempêtes, grêle, poids de la neige, avalanches, séismes, inondations, gel	Sécheresse

PAYS AVEC GARANTIE OBLIGATOIRE POUR LES POLICES D'ASSURANCE DOMMAGES				
PAYS	PERILS COUVERTS	BIENS GARANTIS	FINANCEMENT	SCHEMA DE REASSURANCE
France	Garantie contractuelle : tempête, grêle, neige Garantie légale : Cat Nat	Tous les biens assurés avec un contrat dommage au bien et / ou incendie	Garantie contractuelle : liberté tarifaire Garantie légale : 12% de la prime du contrat dommages	Garantie contractuelle : Marché privé Garantie légale : CCR : traités illimités avec garantie de l'Etat
Belgique	Tempête, inondation, tremblement de terre, débordement des égouts publics, glissement de terrain	Tous les biens assurés contre l'incendie	Liberté tarifaire mais taux forfaitaire de 0.9‰ sur sommes assurées opposable	Tempête : Marché privé Inondations et Tremblement de terre : Marché privé puis Etat au-delà d'un seuil
Danemark	Inondations dues à une élévation du niveau de la mer	Tous les biens assurés contre l'incendie	Taxe 10 DKK par police incendie et par an	L'Etat indemnise sur le fonds constitué
Espagne	Inondations, éruptions volcaniques, tempêtes atypiques	Bâtiments à usage privé, industriel, agricole ou commercial	Grille de tarification de taux sur valeurs assurées selon le type de bien	Le Consorcio indemnise sur base illimitée
Norvège	Inondations, tempêtes, avalanche, éruption volcanique, raz de marée	Bâtiments à usage privé, industriel, agricole ou commercial	Taux sur sommes assurées en incendie	Pas d'intervention publique : les compagnies d'assurance constituent un pool et le font réassurer par le marché privé
Suisse	Tempêtes, poids de la neige, grêle, crues, glissements de terrain, avalanches	Bâtiments à usage privé, industriel, agricole ou commercial	Grille de tarification de taux sur valeurs assurées selon le Canton	Pas d'intervention publique : les compagnies d'assurance constituent des pools et les font réassurer par le marché privé
Turquie	Tremblement de terre et périls subséquents	Bâtiments à usage privé, industriel, agricole ou commercial	Grille de tarification de taux sur valeurs assurées (selon : zone, surface, vétusté, type de bâtiment)	Pas d'intervention publique : les compagnies d'assurance constituent un pool et le font réassurer par le marché privé

Source : CEA/SCOR