L'assurance des catastrophes naturelles

Natural catastrophes insurance

par H. Gathié
FFSA/APSAD

15 years after its establishment, the system governing the victims of natural catastrophes (set up by the Law of 13th July 1982) has proved its effectiveness in compensating loss or damage which is difficult to cover using traditional insurance techniques. Nonetheless, if a catastrophe occurred such as a 1910-type exceptional rise in water level in Paris, current reserves set up by insurance companies and the "Caisse Centrale de la Réassurance" (CCR) would be insufficient to support all indemnifiable loss or damage without state budgetary aid via the guarantee which the state gives the CCR.

I ■ SITUATION EN FRANCE AVANT LA LOI DU 13 JUILLET 1982

L'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles autres que les calamités agricoles était très imparfaite avant 1982. L'intervention de la puissance publique (secours d'extrême urgence, aides du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, ...) revêtait un caractère parcellaire. Les entreprises d'assurances, quant à elles, excluaient traditionnellement de leurs polices la couverture des effets de la plupart des catastrophes naturelles, le risque apparaissant quasiment inassurable en raison de sa concentration géographique, de l'importance des dégâts potentiels et du niveau très élevé des primes qui devait nécessairement en résulter.

A compter de la fin des années soixante dix, plusieurs propositions de loi suggérèrent la mise en place de régimes spécifiques d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles non assurables, de façon à pallier l'insuffisance des dispositifs existants. En proposant l'institution de caisses nationales ou de fonds publics, ces initiatives parlementaires prenaient plus ou moins modèle sur le mécanisme du fonds national de garantie chargé depuis 1964 de l'indemnisation des calamités agricoles.

Suite à d'importantes inondations (notamment dans les vallées de la Saône, du Rhône et de la Garonne) à la fin de 1981 et au début de 1982, le législateur adopta finalement un dispositif mixte, dérogoire du droit commun de l'assurance et faisant appel à la fois aux entreprises d'assurances et à l'Etat, qui devint la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

II ■ RAPPEL DES PRINCIPES DU DISPOSITIF ACTUEL

Le régime d'indemnisation des Catastrophes Naturelles peut, très schématiquement, se définir comme suit :

— Les contrats d'assurances garantissant les dommages d'incendie et autres dommages aux biens situés en France métropolitaine, dans les DOM et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, les dommages aux véhicules terrestres à moteur et les pertes d'exploitation, sont réputés garantir également l'assuré contre les dommages matériels directs et les pertes d'exploitation occasionnés par une catastrophe naturelle.

— L'état de Catastrophe Naturelle est constaté par arrêté interministériel.

— Le financement de la garantie est assuré par une cotisation additionnelle calculée à partir d'un taux unique fixé par arrêté pour chaque catégorie de contrats.

— L'équilibre du système est réalisé par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) qui intervient avec la garantie de l'Etat (article L 431-9 du Code des Assurances).

A noter que l'habilitation de la CCR ne lui confère pas un monopole pour la réassurance des catastrophes naturelles ; mais, bénéficiant de la garantie de l'Etat, elle est la seule à pouvoir offrir une couverture illimitée.

● 2.1 Evénements garantis

La loi définit la **Catastrophe Naturelle** comme un événe-

ment qui résulte de l'intensité anormale d'un agent naturel. Il s'agit, en pratique, des inondations, des glissements et affaissements de terrain, de la sécheresse, des avalanches, des tremblements de terre et des raz-de-marée.

Une loi du 16 juillet 1992 a précisé que sont désormais considérés comme les effets de Catastrophes Naturelles les seuls dommages matériels "**non assurables**" : cette précision vise à exclure du régime légal, les dommages causés par les tempêtes, la grêle, le poids de la neige et le gel.

● 2.2 Constatation de l'événement par arrêté interministériel

Pour qu'un sinistré soit indemnisé il ne suffit pas que ses biens aient été endommagés par un événement naturel ; encore faut-il que l'état de Catastrophe Naturelle ait été constaté par un arrêté interministériel cosigné par le ministre de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances.

● 2.3 Biens garantis

Les biens indemnissables sont ceux qui appartiennent aux personnes physiques ou aux personnes morales **autres que l'Etat** sous réserve d'être couverts contre l'incendie ou tous autres dommages.

Dans le chiffrage des dommages causés par un événement, deux notions sont donc à distinguer : le **dommage économique**, c'est-à-dire la somme des dommages causés par l'événement, qu'ils soient ou non assurés, et les **dommages indemnissables** au titre des contrats qui, de plein droit, sont étendus à la couverture des catastrophes naturelles.

On peut admettre que les dommages indemnissables et le dommage économique se situent dans un rapport de 1 à 2.

La loi de 1982 exclut, expressément, les dommages causés :

- aux récoltes non engrangées, aux cheptels vifs hors bâtiments, aux cultures et aux sols dont l'indemnisation reste régie par un régime particulier de garantie contre les calamités agricoles ;
- aux corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, y compris les embarcations de plaisance, ainsi que les marchandises transportées. En effet, les contrats d'assurances traditionnels qui garantissent ces biens comportent très généralement une extension de garantie à tous les événements naturels.

● 2.4 Nature des dommages garantis

Sont garantis les dommages matériels et, pour les entreprises, les pertes d'exploitation consécutives à des dommages matériels. Les assurances d'autres frais et pertes ne sont donc pas appelées à jouer.

● 2.5 Règlement du sinistre - Etendue de la garantie

Les sinistres, qu'ils affectent des habitations ou des biens à usage professionnel, sont réglés aux conditions de la garantie principale du contrat, l'assurance incendie le plus fréquemment (vétusté déduite ou valeur à neuf, exclusions, limitations, règles proportionnelles, ...).

Les **franchises** sont fixées par voie d'arrêté :

- pour les véhicules terrestres à moteur, les biens à usage d'habitation et les autres biens à usage non professionnel : la franchise est fixée à 1500 F, quelles que soient les stipulations du contrat concernant les garanties "dommages" ;
- pour les biens à usage professionnel, auxquels sont assimilés les biens appartenant aux collectivités locales, la franchise applicable est la plus élevée des franchises suivantes :

* franchise prévue au contrat pour la garantie principale,

* franchises légales :

- Risques Directs : 10 % du montant des dommages avec un minimum de 4500 F,
- Pertes d'Exploitation : 3 jours ouvrés avec un minimum de 4500 F.

● 2.6 Taux de cotisation additionnelle

— Assurances de dommages aux biens autres que les assurances automobiles : 9 %.

— Assurance automobile : 6 % de la cotisation vol et incendie ou 0,50 % de la cotisation des garanties dommages.

● 2.7 Prévention ; obligation de garantie

La loi n° 95-011 du 2 février 1995 (loi Barnier) relative à la protection de l'environnement, a substitué aux "plans d'exposition aux risques naturels prévisibles" (PER) prévus par la loi de juillet 1982 les "plans de prévention des risques naturels prévisibles" (PPR).

Les PPR déterminent les zones exposées (zones inconstructibles et zones constructibles sous conditions) et les techniques de prévention à y mettre en œuvre, tant par les propriétaires que par les collectivités.

L'obligation de garantir des Catastrophes Naturelles ne s'impose pas aux entreprises d'assurances dans les cas suivants :

- en l'absence de PPR (cas le plus fréquent aujourd'hui), dans les cas de violation de règles administratives visant à prévenir les dommages dus à des événements naturels,
- en présence d'un PPR, pour les biens construits et les activités exercées en zone inconstructible postérieurement à la publication du plan.

Toutefois, l'assureur ne pourra user de cette faculté qu'à la conclusion initiale du contrat ou au moment de son renouvellement.

L'assureur est tenu d'étendre sa garantie **en totalité** dans tous les autres cas.

Lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne se sera pas conformé aux prescriptions du PPR dans les 5 ans suivant sa publication, l'assureur pourra alors demander au Bureau Central de Tarification (BCT) "Catastrophes Naturelles" de déroger aux conditions de garantie fixées par les clauses-types (franchises majorées, exclusion de certains biens).

● 2.8 Saisine du Bureau Central de Tarification par l'assuré

L'assuré qui a essuyé **deux** refus d'assurance peut saisir le BCT pour être garanti par l'assureur de son choix.

● 2.9 Fonds de prévention des risques naturels majeurs

L'article 13 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 a institué un fonds chargé de financer, dans la limite de ses ressources, soit les indemnités d'expropriation des biens exposés à un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines, soit les moyens de sauvegarde et de protection des biens exposés s'ils ne s'avèrent pas plus coûteux.

Ce fonds, qui prend aussi en charge les dépenses liées à la limitation d'accès et à la démolition des biens exposés, est alimenté par un prélèvement de 2,5 % qui s'applique ("en dedans") sur le produit des cotisations additionnelles relatives à la garantie des Catastrophes Naturelles.

III ■ LA RÉASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES

La CCR propose aux entreprises d'assurances une couverture de réassurance organisée comme suit :

- l'entreprise d'assurance cède à la CCR une certaine proportion de la masse de primes qu'elle encaisse, la CCR s'engageant en contrepartie à prendre en charge la même proportion de la masse de sinistres (**réassurance en quote-part**) ;
- la partie des risques conservés par l'entreprise d'assurance est couverte par la CCR par une **garantie en excédent de perte annuelle** (ou "**stop-loss**"), aux termes de laquelle le réassureur intervient seulement lorsque la sinistralité totale annuelle excède un certain montant (**franchise**) exprimé en pourcentage des primes conservées par l'entreprise d'assurances.

Alors que la plupart des " stop-loss " comportent une limite de garantie, cette limite n'existe pas pour les Catastrophes Naturelles puisque la CCR bénéficie de la garantie de l'Etat.

En 1995, l'ensemble des entreprises d'assurances réassurées par la CCR conservaient en moyenne **55 %** de leurs encaissements Catastrophes Naturelles qu'elles protégeaient par un " stop-loss " dont la franchise moyenne s'établissait à **180 %** des primes conservées.

IV ■ LES PROVISIONS D'ÉGALISATION

L'article 39 quinquies G du Code Général des Impôts et l'article 16A de son annexe II prévoient que les entreprises d'assurances et de réassurance peuvent constituer, en franchise d'impôt, des provisions d'égalsation destinées à faire face aux charges exceptionnelles afférentes aux opérations qui garantissent notamment les risques dus à des éléments naturels.

La constitution de la provision d'égalsation obéit aux règles suivantes :

- la dotation annuelle est limitée à **75 %** du bénéfice technique ;
- le montant global de la provision d'égalsation ne peut excéder **300 %** du montant des primes, nettes d'annulation et de réassurance, émises au cours de l'exercice ;
- les dotations annuelles à ces provisions qui, dans un délai de 10 ans, n'ont pas été utilisées conformément à leur objet sont rapportées au bénéfice imposable de la onzième année suivant celle de leur comptabilisation.

Fin 1994, le montant cumulé des provisions d'égalsation

des entreprises d'assurances et de la CCR s'élevait respectivement à 1,6 milliard et 2,7 milliards de francs.

En fait, concernant le marché français de l'assurance, sa capacité à faire face à un sinistre majeur doit s'apprécier globalement, en tenant compte non seulement de l'ensemble des provisions d'égalsation mais également de l'ensemble des fonds propres des sociétés.

V ■ NIVEAUX D'ENGAGEMENT RESPECTIFS DES ENTREPRISES D'ASSURANCE, DE LA CCR ET DE L'ÉTAT

Des simulations peuvent être faites à partir des données suivantes, constatées en 1994 :

- primes acquises : 4,6 milliards de francs,
- taux moyen de cession ou quote-part : **45 %** (soit un montant de primes d'environ 2,1 milliards de francs),
- franchise moyenne du " stop-loss " : **180 %** du montant des primes conservées par les entreprises d'assurances (soit un seuil d'intervention de la CCR de 4,5 milliards de francs de sinistres), et sachant que, par la convention du 28 janvier 1993 relative aux modalités d'octroi de la garantie de l'Etat à certaines opérations d'assurance effectuées par la CCR, la garantie de l'Etat est mise en jeu lorsque la CCR a épuisé 90 % de ses provisions d'égalsation et de sa réserve spéciale pour risque de Catastrophes Naturelles (prévue à l'article R 431-16-4 du Code des Assurances et qui fait partie de ses fonds propres) soit un total de 2,9 milliards de francs. Au-delà de ce montant, la contribution de la CCR ne progresse plus et le solde est à la charge de l'Etat.

Dans l'hypothèse de sinistres de grande ampleur (⁽¹⁾ 10 et 15 milliards de francs), on parvient aux résultats représentés dans le tableau 1 :

Il apparaît donc que, vu fin 1994, le seuil d'intervention de l'Etat se situe à environ 9,5 milliards de francs. Dans l'hypothèse d'un sinistre d'un montant égal ou supérieur à ce seuil, la charge des entreprises d'assurances et de la CCR resterait limitée respectivement à 4,5 et 5 milliards de francs.

Si la capacité actuelle du marché français paraît suffisante pour faire face à une sinistralité moyenne, du type de celle observée depuis 1982, à l'évidence elle ne permettrait pas de faire face, sans intervention de l'Etat, à une catastrophe de grande ampleur, telle que la crue de la Seine à Paris.

	Scénario 1: sinistre de 5 milliards	Scénario 2: sinistre de 10 milliards	Scénario 3: sinistre de 15 milliards
Charge des entreprises d'assurances	2,7	4,5	4,5
Charge de la CCR au titre des primes acquises de l'exercice	2,1	2,1	2,1
Prélèvement sur provision d'égalsation et réserve spéciale de la CCR	0,2	2,9	2,9
Contribution de l'Etat	0	0,5	5,5

Tableau 1. — Simulation pour trois sinistres de grande ampleur des engagements des entreprises d'assurance, de la CCR et de l'Etat.

(1) Soit à peu près le double du montant de indemnités versées à l'occasion des inondations de janvier/février 1995 dans les départements du Nord et de l'Ouest.

ANNEXE

1. Les principaux événements de la période 1982/1996.

Date	Événement	Dommages indemnisés (en milliards de francs)	dont () payés au titre des Cat.Nat.	Nombre de victimes
nov. 1982	Tempêtes Centre Sud	2,9	(1,2)	
oct. 1987	Tempêtes sur la Bretagne	3,3	(0,7)	
oct. 1988	Nîmes (pluies torrentielles)	1,9		10 morts
sept. 1989	Cyclone Hugo	1,7		4 morts
janv./mars 1990	Tempêtes Nord de la France	8,7	(1,2)	
sept. 1992	Vaison-la-Romaine et Sud-Est	1,6		46 morts
sept./ oct 1993 + déc. 1993	Sud (septembre) Nord-Est (décembre)	3,0		22 morts 9 morts
nov. 1994	Sud-Est	0,7		21 morts
janv./fév. 1995	Inondations Nord et Ouest	2,6		
sept./oct. 1995	Cyclone Luis, Marylin-Antilles	2,0		

2 Répartition des dossiers préfectoraux acceptés par type d'événement.
(Source : Caisse Centrale de Réassurance)

	1982/ 83	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total Nb	%
Inondations	315	117	94	129	178	339	102	238	118	335	562	311	2838	70,9
Avalanches	0	10	1	6	3	3	0	4	3	0	2	5	37	0,9
Séismes	1	6	1	0	0	1	1	0	2	5	1	0	18	0,4
Mouvements du sol ⁽¹⁾	19	10	16	10	13	48	342	89	143	114	126	99	1029	25,7
Tempêtes ⁽²⁾	47	0	0	2	6	0	6	0	0	0	0	0	61	1,5
Divers	9	0	1	0	0	0	2	2	1	6	0	0	21	0,5
Total	391	143	113	147	200	391	453	333	267	460	691	415	4004	100,0

(1) Y compris effets de la sécheresse (subsidence).

(2) Couverture accordée à titre dérogatoire avant la généralisation de la couverture des tempêtes à tous les titulaires d'un contrat incendie (loi n° 90-509 du 25 juin 1990) et la limitation de la garantie catastrophes naturelles aux dommages non assurables (loi n° 92-665 du 16 juillet 1992).

3. Nombre total de dossiers sinistres réglés sur la période 1982/1995
au titre de la garantie des Catastrophes Naturelles.

	Nombre de dossiers		fréquence ⁽¹⁾	
	1982/95	1995	1982/95	95
Particuliers	745 000 ⁽²⁾	50 000 ⁽²⁾	31	2
Entreprises	151 000 ⁽²⁾	12 000 ⁽²⁾	51	4
Exploitations agricoles	130 000 ⁽²⁾	3 500 ⁽²⁾	130	2
Ensemble	1 030 000 ⁽³⁾	69 000 ⁽³⁾		

(1) Rapport, exprimé en ‰, du nombre de dossiers sinistres réglés au nombre de contrats.

(2) Pour les seules inondations le nombre de dossiers réglés sur la période d'observation ressort à :

* particuliers : 392 000 (dont 47 000 en 1995)
 * entreprises : 85 000 (dont 10 000 en 1995)
 * exploitations agricoles : 44 000 (dont 3 000 en 1995).

(3) Ces chiffres n'incluent pas les dossiers ouverts pour des sinistres causés par la sécheresse, dont le nombre est évalué à 75 000 pour un montant de 4,8 milliards de francs.

4. Répartition par type d'événements des indemnités versées sur la période 1982/1995.

	Indemnités (millions de F)	%
Inondations	18 310	66
Tempêtes	2000	7
Autres	7490	27
Ensemble	27 800	100