



Strasbourg, le 16.4.2013
COM(2013) 213 final

LIVRE VERT

sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine

LIVRE VERT

sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine

1. INTRODUCTION

Comme de nombreuses régions dans le monde, l'Union européenne est exposée à la plupart des types de catastrophes naturelles, lesquelles provoquent non seulement des pertes humaines mais aussi des dommages estimés à plusieurs milliards d'euros chaque année, portant ainsi atteinte à la stabilité et à la croissance économiques. Ces catastrophes peuvent avoir des effets transfrontières et potentiellement menacer des zones entières dans les pays voisins de ceux dans lesquels elles se produisent. Lorsque les coûts liés à des catastrophes majeures – même essentiellement locales - ne sont pas couverts de manière adéquate par des assurances, de lourdes charges budgétaires peuvent alors peser sur les États membres, susceptibles d'entraîner des déséquilibres internes et externes. Il s'agit donc là d'une question importante, qui concerne à la fois les personnes, les entreprises et les États au sein de l'Union.

En 2010, le Conseil a invité la Commission à faire une évaluation et à rendre compte du potentiel dont l'UE dispose pour faciliter et appuyer, par le transfert de connaissances, la coopération ou le financement d'amorçage, le renforcement de la couverture des services d'assurance appropriés contre les risques de catastrophe et des marchés de transfert du risque financier, ainsi que la mutualisation régionale des assurances¹. Par la suite, la Commission a organisé une conférence sur la prévention et les assurances en matière de catastrophes naturelles² et a conduit une étude intitulée «Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union»³.

Le présent livre vert soulève un certain nombre de questions concernant l'adéquation et la disponibilité de services d'assurance appropriés contre les catastrophes; il accompagne la communication intitulée «Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique». L'objectif est de faire mieux connaître le sujet et d'apprécier la pertinence ou la nécessité d'une action au niveau de l'UE destinée à améliorer le fonctionnement du marché des assurances contre les catastrophes dans l'Union européenne. Enfin, d'une manière générale, ce processus permettra d'élargir le socle de connaissances, de promouvoir les services d'assurance en tant qu'instrument de gestion des catastrophes et, partant, de contribuer à opérer une transition vers une culture générale de la prévention et de l'atténuation des risques de catastrophes, ainsi que d'intégrer de nouvelles données et informations.

Les graphiques suivants donnent un aperçu de la fréquence des catastrophes naturelles et d'origine humaine dans l'Union européenne au cours des dernières années.

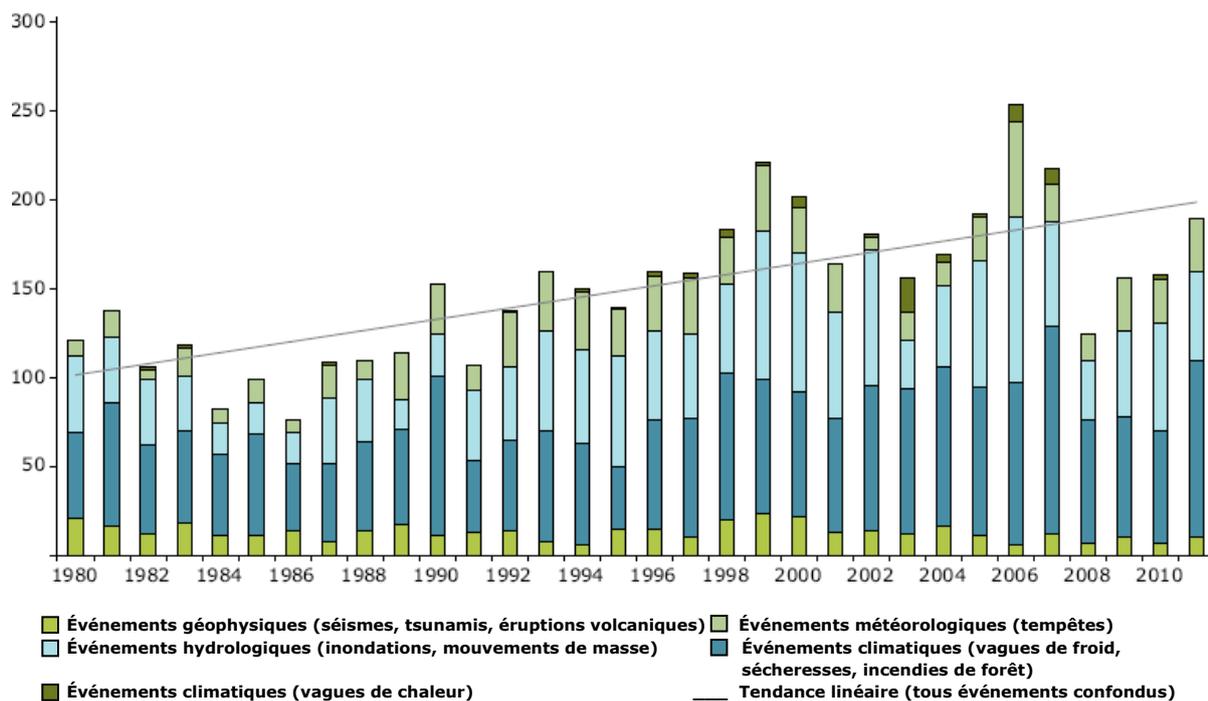
¹ Conclusions du Conseil sur des solutions innovantes pour le financement des actions en matière de prévention des catastrophes (3043^e session du Conseil qui s'est tenue à Bruxelles les 8 et 9 novembre 2010).

² http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index_fr.htm.

³ «Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU», Centre commun de recherche, Commission européenne (2012) (en anglais).

Graphique n° 1: Catastrophes naturelles dans les pays de l'EEE (1980-2011)

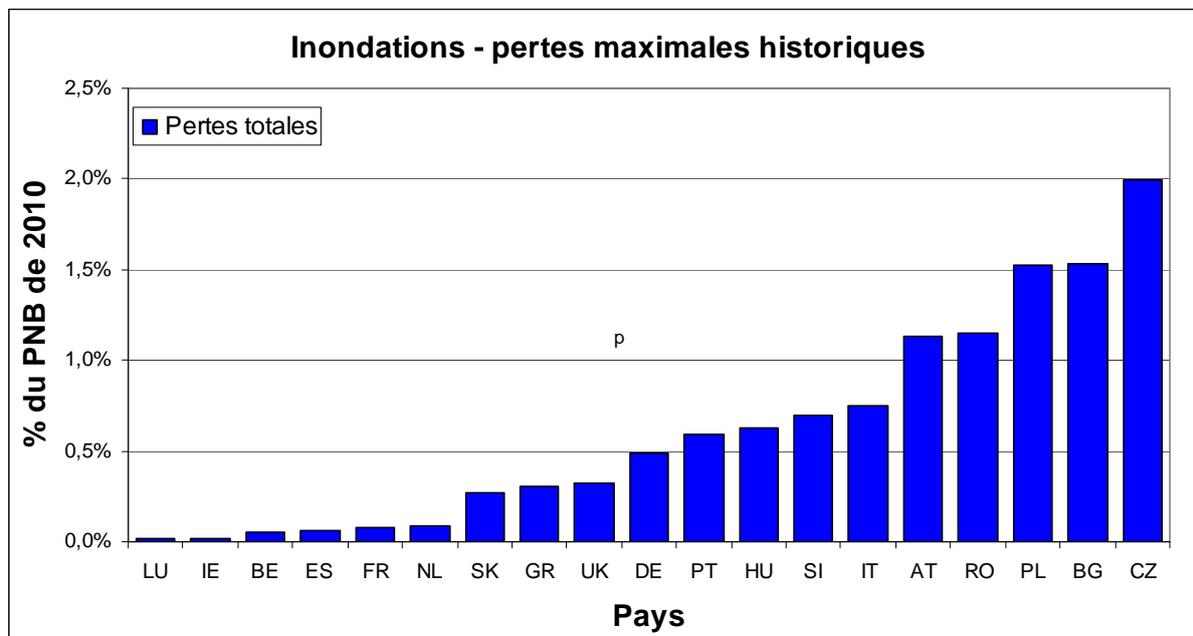
Nombre d'événements



Source: «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report», rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, n° 12/2012.

Les ondes de tempête, les inondations dues aux crues et les crues soudaines figurent parmi les principaux risques de catastrophe naturelle auxquels l'Europe est exposée (voir les inondations de 2012 au Royaume-Uni, en Irlande et en Roumanie et celles qui ont touché toute l'Europe en 2002, 2005 et 2010).

Graphique n° 2: Inondations — pertes maximales historiques

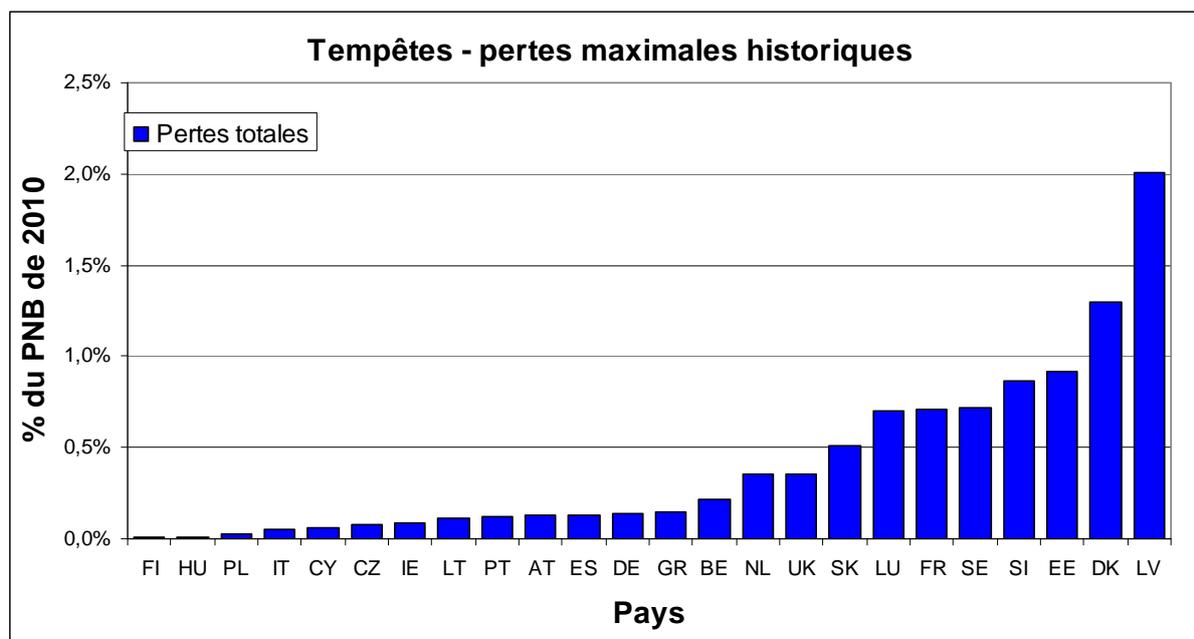


Source: «Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU», rapport élaboré sur la base des données disponibles par le Centre commun de recherche, Commission européenne (2012) (en anglais).⁴.

Les incendies sauvages de forêt constituent également un risque auquel les États membres sont confrontés chaque année. La vague de chaleur de 2003 a fait tomber certains records de chaleur enregistrés en Europe depuis l'an 1500⁵, si ce n'est plus.

Ces dernières années, plusieurs tempêtes et ouragans ont aussi causé de graves dommages dans les pays européens.

Graphique n° 3: Tempêtes — pertes maximales historiques



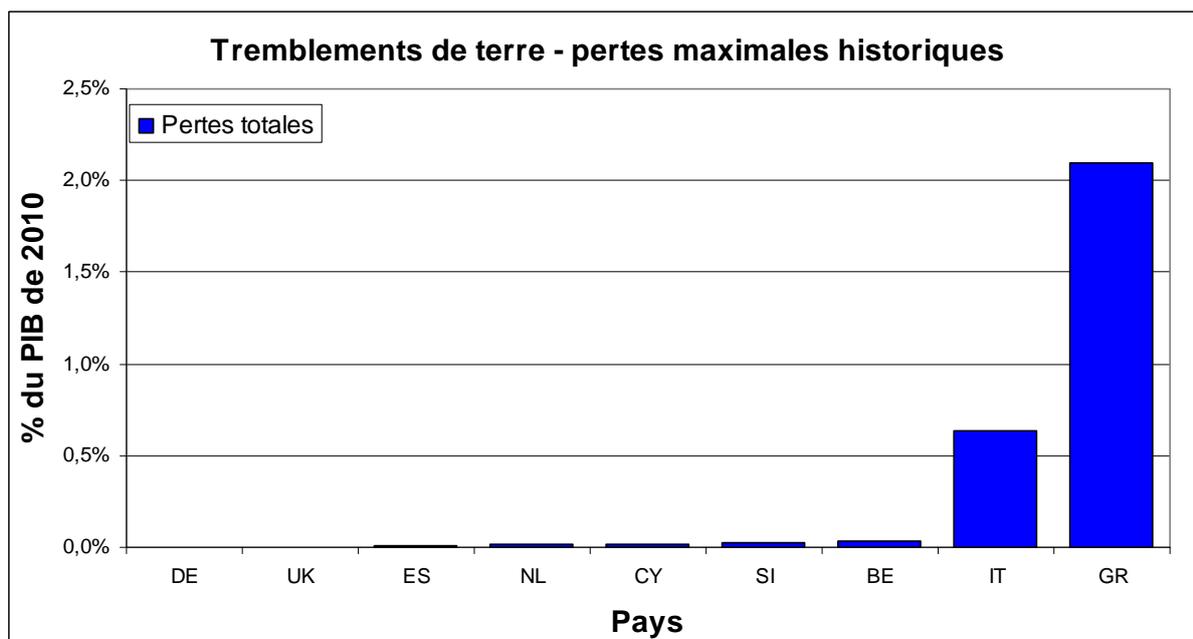
Source: «Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU», rapport élaboré sur la base des données disponibles par le Centre commun de recherche, Commission européenne (2012) (en anglais).

Les tremblements de terre qui se sont produits à L'Aquila en 2009 et en Émilie-Romagne en 2012 ont fait des morts et des blessés et détruit des biens résidentiels et commerciaux. En Europe, les séismes peuvent aussi provoquer des tsunamis (comme ce fut le cas en 1908 à Messine et en 1755 à Lisbonne).

Graphique n° 4: Tremblements de terre — pertes maximales historiques

⁴ Selon le Centre commun de recherche, la principale source pour les données relatives aux pertes totales historiques est la base de données EM-DAT (Emergency Events Database), qui contient des données de base essentielles sur la survenance et les effets de plus de 18 000 catastrophes de masse, tant naturelles que technologiques, survenues dans le monde entre 1900 et aujourd'hui. Toutefois, les événements consignés ne sont pas tous documentés: par exemple, dans la série de données extraites, les pertes économiques ne sont indiquées que pour 318 événements (inondations, tempêtes, tremblements de terre et sécheresses) sur les 561 enregistrés entre 1990 et 2010.

⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), «European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500», *Science*, 303, 1499–1503.



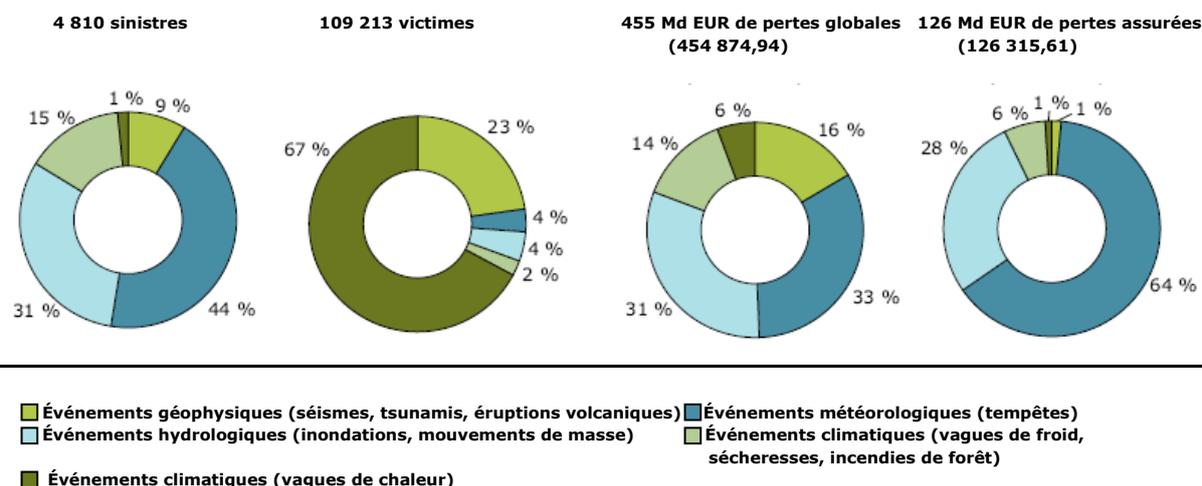
Source: «*Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU*», rapport élaboré sur la base des données disponibles par le Centre commun de recherche, Commission européenne (2012) (en anglais).

L'éruption du volcan Eyjafjallajökull en mars 2010 a montré qu'une catastrophe naturelle pouvait avoir des effets d'une portée considérable. L'expérience a révélé qu'un événement aussi improbable pouvait affecter gravement et durablement d'autres régions en Europe et dans le monde.

Entre 1980 et 2011, le tribut en pertes économiques payé aux catastrophes naturelles dans l'ensemble de l'Europe a avoisiné les 445 milliards d'EUR en valeur de 2011. Environ la moitié des pertes occasionnées est imputable à un petit nombre de phénomènes majeurs tels que des tempêtes, comme Lothar en 1999, Kyrill en 2007 et Xynthia en 2010, et aux inondations survenues en Europe centrale en 2002 et au Royaume-Uni en 2007. Le coût des dommages causés par des phénomènes météorologiques extrêmes dans les pays de l'espace économique européen (EEE) s'est accru pour passer de 9 milliards d'EUR dans les années 1980 à plus de 13 milliards d'EUR dans les années 2000 (valeurs ajustées compte tenu de l'inflation de 2011)⁶.

Graphique n° 5: Catastrophes naturelles dans les pays de l'EEE — événements générateurs de pertes, décès et pertes (de 1980 à 2011)

⁶ «*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*», rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, n° 12/2012.



Source: «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report», rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, n° 12/2012.

Avec le changement climatique, les services d'assurance devront couvrir des sinistres dont la fréquence et l'intensité vont croissant. Les changements climatiques, l'évolution et la concentration démographiques, l'augmentation du nombre de zones exposées aux catastrophes et l'accroissement des richesses et de la valeur des biens sont des facteurs qui accentuent, d'une part, l'exposition et la vulnérabilité des biens économiques et, d'autre part, la gravité des pertes⁷. À court terme, les effets du changement climatique sur les assurances pourraient ne pas être très importants. À long terme, cependant, en particulier dans les secteurs ou les zones dans lesquels le recours à l'assurance n'est pas habituel, le changement climatique pourrait avoir une incidence sur la disponibilité de services d'assurance à un prix abordable. Les pertes potentielles sont largement fonction de l'évolution du degré d'exposition et de vulnérabilité. Dans l'ensemble, la probabilité d'occurrence de la plupart des types de phénomènes météorologiques extrêmes devrait augmenter sensiblement⁸. Avec l'accroissement des risques, les assurances pourraient ne plus être disponibles ou devenir inabornables dans certaines zones. L'absence d'offre d'assurance, un des facteurs de vulnérabilité, peut exacerber la sensibilité de la société, mettant ainsi les pouvoirs publics face à des risques financiers potentiellement élevés.

Les catastrophes d'origine humaine, tels que les accidents industriels impliquant des substances dangereuses, peuvent également avoir des effets transfrontières de grande ampleur (comme l'accident survenu en 2010 sur une plateforme d'extraction pétrolière en mer située dans le golfe du Mexique ou comme la rupture du réservoir d'une usine de bauxite-aluminium qui s'est produite en 2011 à Ajka, en Hongrie). De surcroît, les catastrophes et risques naturels, tels que la foudre, le froid ou les séismes, peuvent déclencher des catastrophes anthropiques (appelées catastrophes «natech» ou *Natural Hazard Triggering Technological Disasters* — accident industriel provoqué par un aléa naturel), telles que les rejets dans

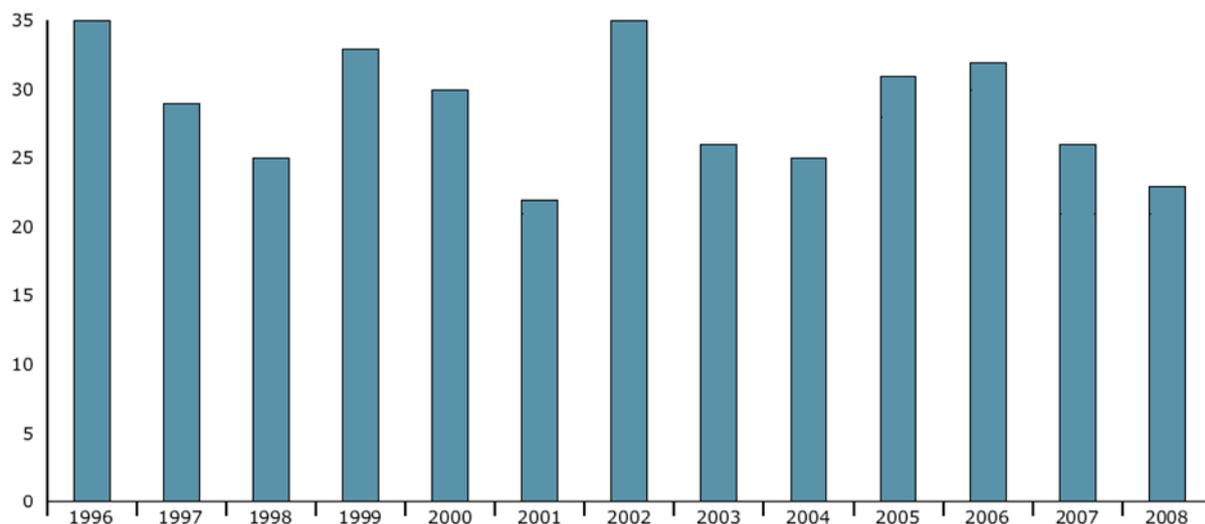
⁷ «Évolution des extrêmes climatiques et de leurs effets sur l'environnement physique naturel» dans «Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique», rapport publié en 2012 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat; «Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade», rapport publié en 2010 par l'Agence européenne pour l'environnement.

⁸ «Évolution des extrêmes climatiques et de leurs effets sur l'environnement physique naturel» dans «Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique», rapport publié en 2012 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, chapitre 3.

l'atmosphère, les déversements de liquides ou les incendies⁹ (comme la catastrophe nucléaire de Fukushima survenue en 2011 au Japon). Ces catastrophes mixtes de type «natech» peuvent survenir plus fréquemment du fait de l'augmentation de la fréquence des phénomènes naturels extrêmes et de la complexité et de l'interdépendance accrues des systèmes industriels.

Graphique n° 6: accidents industriels survenus dans les pays de l'EEE et notifiés au système de notification des accidents majeurs

Accidents déclarés



Source: «*Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*», rapport technique de l'Agence européenne pour l'environnement, n° 13/2010.

Le secteur des assurances privées peut répondre à un certain nombre de préoccupations dans ce domaine et contribuer à la viabilité des finances publiques¹⁰. L'assurance, tout comme la prévention des risques, la préparation et les mesures d'intervention, est un instrument de gestion des risques de catastrophes: un système d'assurance contre les risques de catastrophes performant, qui aille au-delà du partage des risques, peut être appliqué à tous les stades du cycle de gestion des risques, de la mise en évidence et de la modélisation des risques jusqu'au transfert de risques et à la reprise. L'assurance a une fonction spécifique: elle n'empêche pas les pertes humaines ou financières mais contribue à limiter l'incidence économique et facilite la reprise après une catastrophe. Une police d'assurance bien conçue peut également être utilisée comme un instrument fondé sur le marché destiné à décourager les comportements à risque, à promouvoir la sensibilisation aux risques et à intégrer la protection contre les catastrophes dans les décisions économiques et financières.

2. PENETRATION SUR LE MARCHÉ DES ASSURANCES CONTRE LES CATASTROPHES NATURELLES

Les catastrophes naturelles majeures ont des conséquences négatives importantes sur l'activité économique, à moyen terme et à long terme. Ce sont surtout les sinistres non assurés qui

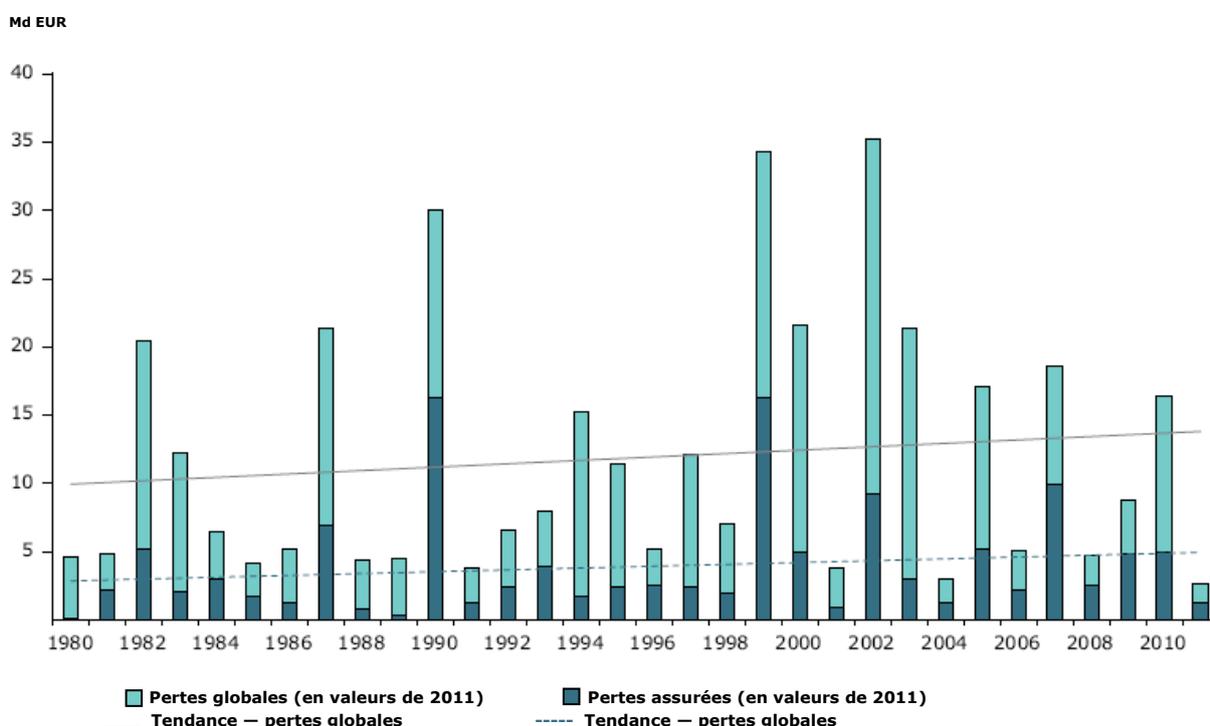
⁹ «*Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*», Centre commun de recherche, Commission européenne (2010).

¹⁰ «*Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*», document de travail n° WP/06/199 (2006) du Fonds monétaire international.

déterminent le coût macroéconomique qui en découle, alors que les événements suffisamment assurés ont une influence négligeable en termes de production sacrifiée¹¹.

Selon de récentes recherches analytiques entreprises par le Centre commun de recherche, les données disponibles montrent que les polices d'assurance couvrant les catastrophes ont un taux de pénétration sur le marché généralement faible pour le moment dans certains États membres¹². Il ressort de ces analyses que les risques d'inondation, de tempête et de tremblement de terre sont, comme on pouvait s'y attendre, différents d'un État à un autre. D'après les informations disponibles cependant, dans certains cas, le marché des assurances contre les catastrophes ne semble pas répondre à tous les risques existants. Les études disponibles montrent que, pour les tempêtes, les taux de pénétration sont élevés dans la plupart des États membres. En revanche, pour les inondations et les tremblements de terre, les taux de pénétration ne sont élevés que lorsque ces risques sont couverts conjointement avec d'autres risques.

Graphique n° 7: Catastrophes naturelles dans les pays de l'EEE (de 1980 à 2011) — pertes globales et pertes assurées



Source: «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report», rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, n° 12/2012.

(1) Questions

(1) Que pensez-vous du taux de pénétration des assurances contre les catastrophes dans l'Union européenne? Veuillez fournir des informations détaillées et des données à l'appui de vos arguments. Faut-il effectuer d'autres recherches pour prendre la mesure des éventuelles disparités en matière d'offre et de demande d'assurance, de disponibilité des contrats d'assurance et de couverture d'assurance?

¹¹ «Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes», document de travail n° 394 (2012) de la Banque des règlements internationaux.

¹² Centre commun de recherche (2012).

2.1. L'offre liée de produits

L'assurance redistribue et diminue les risques financiers associés aux phénomènes défavorables, soit en partageant les coûts entre les individus, soit en les échelonnant dans le temps. L'assurance transfère les risques individuels vers un portefeuille géré par un assureur. En agrégeant ou en regroupant les risques, il est possible de faire baisser le coût des catastrophes pour toute période donnée.

La couverture offerte par le marché de l'assurance privée est financée par les primes, qui sont complétées par les fonds propres afin de faire face aux écarts éventuels par rapport aux pertes prévues. Une prime d'assurance est calculée sur la base du montant attendu du sinistre pour la personne assurée et tient compte de la marge d'incertitude applicable au domaine d'assurance concerné, de la rémunération des apporteurs, des frais de chargement, c'est-à-dire les frais de gestion et autres coûts associés à la souscription de polices d'assurance, et de la marge bénéficiaire. Les primes sont investies sur les marchés financiers, où les risques de placement ne doivent pas être corrélés avec le risque de souscription, ou sont réassurées de manière à absorber une partie du risque. De cette manière, l'assurance répartit les risques de pertes économiques au sein de la société et entre les régions.

La particularité des catastrophes réside dans le fait qu'elles peuvent endommager simultanément un grand nombre de biens concentrés en un lieu; ainsi, les séismes se produisent le long des failles, les inondations ont lieu dans les zones de faible élévation et les tempêtes sont très souvent orientées vers les côtes. Ce n'est pas le cas des autres types de risques couverts par les assurances sur les biens, tels que le vol ou l'incendie. Il est en effet peu probable, mais pas impossible, que les habitations d'un quartier entier soient cambriolées en même temps.

Il existe deux techniques principales pour permettre aux assurances de gérer les risques corrélés. La première consiste à élargir le portefeuille de façon à limiter les possibilités d'une forte corrélation de risques individuels à la faveur d'une catastrophe éventuelle. L'autre technique communément appliquée regroupe, au sein d'une même police d'assurance, plusieurs types de risques non corrélés, tels que les incendies et les inondations, les tempêtes ou les tremblements de terre¹³. Chaque risque étant indépendant des autres risques couverts par la police d'assurance, la technique de l'offre groupée limite le cumul des risques de catastrophes dans une police.

L'offre liée de produits symbolise la solidarité générale entre les consommateurs. Elle s'effectue donc parfois à travers l'extension obligatoire d'une police simple (assurance incendie, assurance auto, etc.) aux catastrophes naturelles. Idéalement, le système devrait permettre, au moyen par exemple de réductions de prime, de rendre compte du fait que certains assurés ne présentent pas ou peu de risques par rapport à ceux situés dans des zones à risque.

Questions

(2) Quelles autres mesures pourrait-on envisager dans ce domaine? Le fait de rendre

¹³ L'annexe A de la première directive du Conseil sur l'assurance non-vie (73/239/CEE) introduit la classification des risques par branche d'assurance, les branches déterminant, en particulier, le champ de l'autorisation accordée à un assureur et de ses lignes de produits. La branche n° 8 «Incendie et éléments naturels» concerne les dommages aux biens causés par différents risques, à savoir l'incendie, l'explosion, la tempête, les éléments naturels autres que la tempête, l'énergie nucléaire et l'affaissement de terrain. La branche n° 9 «Autres dommages aux biens» couvre tous les dommages aux biens causés par la grêle ou la gelée.

obligatoire l'offre de produits liés serait-il un moyen efficace d'accroître la couverture contre les risques de catastrophe? Existe-t-il d'autres moyens moins restrictifs, en dehors de la vente liée obligatoire, qui permettraient d'accroître la couverture contre les risques de catastrophe?

2.2. Assurance obligatoire contre les catastrophes

Les consommateurs ne sont pas toujours enclins à se prémunir contre des risques qu'ils sont peu susceptibles de courir à titre personnel. Les particuliers et les entreprises ont tendance à sous-estimer les risques réels de catastrophe auxquels ils sont exposés (perception myope du risque) et ne sont pas bien préparés pour faire face aux conséquences financières qui y sont associées. Ils comptent sur les réseaux sociaux ou l'aide publique.

L'autre problème susceptible de se poser est celui de l'«antisélection». Il s'agit, dans le domaine de l'assurance, du phénomène selon lequel les groupes de personnes qui estiment courir un risque plus élevé contractent une assurance dans une large mesure, alors que ceux qui ne perçoivent pas un tel degré de risque n'en ressentent pas le besoin. Le problème de l'antisélection est plus gênant encore dans le cas des assurances contre les catastrophes. Si seuls les groupes très exposés contractaient une assurance, le montant de la prime serait prohibitif et le fonds trop petit pour faire face aux catastrophes en l'absence d'autres membres du fonds non touchés par la catastrophe susceptibles de jouer le rôle de tampon.

L'obligation de souscrire une assurance contre les catastrophes pourrait permettre de remédier à ces problèmes. Elle a pour effet d'assurer un taux élevé de pénétration du marché et de créer un vaste réservoir d'assurés, ce qui favorise la répartition des risques et réduit les coûts administratifs par police tout en limitant le niveau de l'aide publique.

Questions

- (3) Quels types d'assurance obligatoire contre les catastrophes existe-t-il, le cas échéant, dans les États membres? Ces produits d'assurance sont-ils généralement combinés avec d'autres produits dans le cadre d'un groupage obligatoire ou liés à une obligation faite aux assureurs de couvrir ces risques? L'assurance obligatoire contre les catastrophes s'accompagne-t-elle généralement du droit pour le consommateur d'exclure de la couverture certains risques de catastrophes? Quels sont les avantages et inconvénients possibles? Une action au niveau de l'UE serait-elle utile dans ce domaine?

2.3. Les groupements d'assurances contre les catastrophes

La capacité d'absorption des risques du marché de l'assurance peut être accrue par les groupements d'assurances contre les catastrophes. Ces derniers peuvent offrir une couverture contre des expositions et des risques globaux jugés non assurables en raison de l'aléa moral, de la taille réduite du marché donné ou du coût excessif des demandes d'indemnité. Les groupements peuvent compléter les systèmes d'assurance par la subordination obligatoire de produits ou l'assurance obligatoire.

La Commission a reconduit, moyennant quelques modifications, l'exemption dont bénéficient les groupements de coassurance ou de coréassurance prévue dans le règlement (UE) n° 264/2010 relatif à l'exemption par catégorie dans le secteur des assurances¹⁴. Elle a

¹⁴ Règlement (UE) n° 267/2010 de la Commission du 24 mars 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories

reconnu que, pour certains types de risques que les compagnies d'assurances sont peu désireuses ou incapables de couvrir intégralement à elles seules, le partage des risques était indispensable pour garantir la couverture de l'ensemble de ces risques.

Le règlement n'autorise la coopération par l'intermédiaire de groupements que dans certaines conditions. En outre, il est limité aux accords ne donnant pas aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. Les groupements qui n'entrent pas dans le champ d'application du fait de la détention de parts de marché élevées ne sont pas interdits; ils doivent néanmoins être soumis à une autoévaluation en vertu des règles de concurrence, car ils pourraient comporter des avantages de nature à justifier une exemption en application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2.4. L'État, (ré) assureur et (ré) assureur en dernier ressort

Les autorités publiques peuvent jouer le rôle d'assureur ou soutenir des groupements d'assurance contre les catastrophes imposés par l'État. Ce type de programmes d'assurance peut contribuer à atténuer la pression politique exercée aux fins de l'affectation d'importantes ressources publiques à la suite d'une catastrophe naturelle. Il convient toutefois de prévoir un cadre qui permette de surmonter le problème de l'aléa moral, certains preneurs d'assurance pouvant en effet être incités à se comporter de manière plus risquée dès lors qu'ils savent qu'ils seront couverts par des fonds publics, qu'ils aient ou non pris les dispositions nécessaires pour se prémunir.

Par l'intermédiaire de partenariats public-privé, les assureurs peuvent offrir leurs compétences et leurs instruments (tels que les plateformes d'information sur les risques) pour évaluer les risques, vendre des polices et, dans certains cas, conseiller les autorités publiques en ce qui concerne leurs décisions d'investissement. Les assureurs peuvent également être appelés à couvrir des sinistres de moyenne ampleur; l'État limite ainsi son exposition et les assureurs supportent un niveau de risque qui cadre avec leurs capacités.

Les États peuvent également gérer des programmes de réassurance. Ils peuvent exiger que le marché privé assume et finance une part du risque dans le cadre d'un «contrat en quote-part».

Les États peuvent jouer le rôle de (ré)assureurs en dernier ressort en prenant en charge les risques au-delà d'un certain seuil de dommages résultant de catastrophes: c'est la «réassurance en excédent de perte». Cette approche combine la capacité potentielle de l'État de répartir les risques avec la capacité du marché d'appliquer les principes de l'assurance et d'utiliser sa capacité administrative en matière de collecte de primes, de commercialisation de produits et de traitement des sinistres. Les programmes publics d'assurance peuvent donc couvrir les niveaux de risque les plus élevés, le marché privé se consacrant à tout ou partie des niveaux inférieurs de risque.

Questions

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

d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le secteur des assurances (JO L 83 du 30.3.2010, p. 1).

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

2.5.1. Assurances paramétriques fondées sur un indice météorologique

Dans les régimes traditionnels d'assurance intempéries, tels que les assurances sur les biens ou l'assurance responsabilité civile, l'indemnité est versée après l'évaluation du sinistre subi par l'assuré. Une fois l'évaluation du sinistre achevée et approuvée, l'assuré perçoit une indemnité.

Dans un régime d'assurance paramétrique fondée sur un indice météorologique, les sinistres donnent lieu à une indemnisation lorsqu'un indice météorologique prédéfini s'écarte de la moyenne historique, quel que soit le préjudice réellement subi. Ce type d'assurance est basé sur la mesure d'un indice objectif et indépendant, fortement corrélé avec le préjudice réellement subi. Il est possible de combiner l'assurance traditionnelle, qui obéit à un principe indemnitaire, et l'assurance paramétrique.

À la lumière des enseignements et de l'expérience tirés de différentes initiatives régionales¹⁵, l'assurance paramétrique pourrait être considérée comme une solution tant pour le secteur privé que pour le secteur public, par exemple pour les infrastructures publiques critiques. Elle peut contribuer à rendre l'assurance plus abordable par la réduction des coûts administratifs, car elle ne comporte pas de processus de règlement de sinistre. De plus, elle accélère les délais d'indemnisation et peut être associée à des contrats d'assurance plus simples. L'assurance paramétrique peut contribuer à réduire les disparités dans l'information des assureurs et des clients. Elle présente toutefois un risque de base important, à savoir que le montant versé à l'assuré peut ne pas correspondre au préjudice réel subi, sans que les décideurs ne soient toujours en mesure de l'apprécier.

L'assurance est une condition déterminante pour le développement, car des dommages non assurés peuvent prolonger le cycle de la pauvreté et entraver la croissance économique. D'autres instruments, simplifiés, de transfert des risques tels que les produits de micro-assurance sont actuellement élaborés dans les pays en développement. Des programmes d'assurance paramétrique, soutenus par la Commission, ont été également mis en place dans des pays tiers qui sont particulièrement exposés à des risques liés au climat et aux catastrophes tels que les sécheresses, les tremblements de terre et les tempêtes¹⁶.

2.5.2. Recherche météorologique

La complexité de la conception paramétrique et le risque de base peuvent constituer des obstacles de taille à la généralisation de ces programmes. La recherche météorologique doit définir des indices fiables. La couverture à plus grande échelle ne peut être envisagée que si elle est systématique sur le territoire considéré, avec des stations météorologiques suffisamment proches des assurés et des zones de risque cartographiés. Outre le fait d'assurer la présence physique de stations météorologiques, il est nécessaire de collecter, de conserver, de partager et d'archiver les données relatives aux événements assurés, et de les rendre facilement accessibles. L'utilisation de données satellitaires en combinaison avec des analyses

¹⁵ Par exemple, le mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* ou CCRIF) et l'initiative de gestion et de financement des risques de catastrophe dans le Pacifique (*Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative* ou PCRAFI).

¹⁶ Par exemple, le mécanisme mondial d'assurance basé sur un indice (*Global Index Insurance Facility* ou GIIF) établi par la Banque mondiale.

et des prévisions numériques a déjà permis d'accroître de manière continue les compétences nécessaires pour l'élaboration de prévisions météorologiques.

De la même manière, il convient d'explorer les possibilités qu'offrent les indices basés sur les données satellitaires qui utilisent la télédétection. De nombreux secteurs économiques sont sensibles aux conditions climatiques et, partant, au changement climatique. Aussi le fait d'investir dans des infrastructures météorologiques permettra-t-il non seulement de développer des produits d'assurance basés sur des indices, mais également des produits forestiers et agricoles. La Commission procède actuellement à des consultations dans la perspective de la création d'un service de suivi du changement climatique dans le cadre du programme européen de surveillance de la Terre (GMES)¹⁷.

2.5.3. Les titres-risque

Les titres-risque, tels que des obligations catastrophe ou d'autres instruments de transfert des risques, peuvent être considérés comme un moyen efficace d'accroître les capacités d'assurance en ce qui concerne les phénomènes de catastrophe naturelle très improbables, de faible fréquence et à fort impact.

Pour les assureurs, les réassureurs et les entreprises, les obligations offrent une protection pluriannuelle contre les catastrophes naturelles, avec un risque de crédit de la contrepartie très limité. Pour les investisseurs, elles leur permettent de répartir et de limiter les risques de portefeuille, étant donné l'absence de corrélation entre les défauts de paiement des obligations et les défauts de paiement de la plupart des autres titres.

Questions

- (5) Existe-t-il, selon vous, des difficultés, barrières ou limitations en ce qui concerne l'utilisation d'informations permettant de mettre au point des assurances paramétriques? Quels facteurs pourraient accroître la promotion et l'adoption de ce type de solutions d'assurance innovantes?

3. SENSIBILISATION AUX RISQUES DE CATASTROPHES, PREVENTION ET ATTENUATION DE CES RISQUES

Au sein de l'Union européenne, la sensibilisation au niveau politique est forte quant à la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre, en matière de gestion des risques de catastrophes (GRC), des politiques courageuses visant à renforcer la résilience aux catastrophes et à en atténuer les effets les plus graves¹⁸ tant à l'intérieur de l'Union que dans le cadre de son action extérieure.

Au niveau international, la résilience et la réduction des risques de catastrophes ont été un thème de discussion majeur lors des sommets internationaux tels que le sommet de Rio sur le développement durable en 2012, ou dans le cadre des initiatives du G20 sur la gestion des

¹⁷ Règlement (UE) n° 911/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013) (JO L 276 du 20.10.2010, p. 1).

¹⁸ Communication de la Commission intitulée «Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine» [COM(2009) 82 final]. Conclusions du Conseil sur un cadre communautaire en matière de prévention des catastrophes dans l'UE (2979^e réunion du Conseil, Bruxelles, 30 novembre 2009) et communication de la Commission intitulée «Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement» [COM (2009) 84 final].

risques de catastrophes et l'élaboration d'un cadre méthodologique destinées à aider les gouvernements à concevoir des stratégies plus efficaces en matière de GRC, en particulier en matière financière, en faisant fond sur le renforcement de l'évaluation des risques et de leur financement¹⁹. Par ailleurs, le processus engagé pour mettre en place un nouveau cadre international pour la réduction des risques de catastrophes (cadre d'action de Hyogo après 2015) insiste sur les aspects financiers de la gestion des risques de catastrophes et les coûts économiques de ces dernières.

La gestion des risques de catastrophes naturelles est indissociable d'une amélioration de la gestion de l'exposition aux risques naturels, par des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Une politique de gestion des catastrophes doit englober la prévention, la résilience et la réduction de la vulnérabilité individuelle ainsi que le renforcement des écosystèmes. Dans des zones exposées aux catastrophes, les propriétaires de biens fonciers devront investir encore davantage dans des mesures de réduction des risques liés à ces biens.

La gestion des risques de catastrophes peut contribuer à promouvoir un développement économique et une prospérité qui ne sont pas affectés par des perturbations:

- à court terme, l'investissement dans la gestion des risques peut constituer un moyen d'accélérer les actions en faveur de la croissance et de l'emploi (nouvelles technologies, recherche et développement, bâtiments et infrastructures résistants, instruments financiers innovants);
- à moyen terme, en améliorant l'évaluation des risques de catastrophes et la résilience face à ces dernières, on contribue à privilégier la viabilité structurelle des finances publiques et privées, et à renforcer la stabilité macroéconomique par une réduction des incidences négatives des catastrophes d'origine naturelle ou humaine sur la croissance et sur les budgets publics et privés;
- dans une perspective à long terme, l'investissement dans la gestion des risques procure un rendement élevé et contribue au développement économique durable.

L'évaluation des risques (y compris l'analyse de l'exposition et de la vulnérabilité) est une étape importante et fondamentale pour éclairer les décisions à prendre en matière de gestion des risques de catastrophes et de planification et allouer les ressources financières. Des évaluations multirisques qui tiennent compte des éventuelles interactions entre les risques et la vulnérabilité peuvent également être utiles pour traiter les risques associés et les effets d'entraînement.

Le renforcement de la résilience est une démarche de longue haleine qui doit être intégrée dans les politiques et les stratégies de planification nationales: la résilience fait également partie du processus de développement et alimente différentes politiques à long terme, notamment l'adaptation au changement climatique et la sécurité alimentaire.

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

Les gouvernements pourraient continuer à prendre en charge une part importante des coûts d'atténuation et des indemnités publiques en continuant à dédommager généreusement les victimes. Cela risque toutefois d'exacerber les difficultés budgétaires des États et d'encourager une évolution non souhaitable dans les zones exposées aux catastrophes. Une

¹⁹ Cadre méthodologique G20/OCDE sur l'évaluation des risques de catastrophes et le financement de ces risques.

autre solution consisterait, pour les autorités publiques, à retirer des ressources de ce domaine, à contrôler le développement des zones à risque et à s'appuyer davantage sur les forces du marché pour encourager la responsabilité individuelle afin de réduire les sinistres et couvrir les risques y afférents.

Afin de prévenir les risques, les assureurs peuvent proposer des incitations fondées sur le marché. Une tarification fondée sur les risques peut encourager les personnes assurées à prendre individuellement des mesures pour diminuer la vulnérabilité de leurs biens. Si la prime reflète équitablement le niveau de risque et s'accompagne, pour les assurés qui investissent dans la réduction des sinistres, de réductions adaptées aux risques, ces derniers sont incités à prendre des mesures pour diminuer ces risques. Souvent, toutefois, il n'est pas économique pour les particuliers de réduire les risques ex ante par rapport au simple fait de s'assurer contre les risques en question ou de prendre des mesures de prévention des risques au niveau collectif. Si les primes d'assurance correspondaient aux risques réels, un comportement à haut risque aurait un coût prohibitif. Il convient donc de toujours tenir compte des rôles respectifs des secteurs privé et public dans les actions de prévention des risques.

Selon une jurisprudence constante, les assureurs sont libres de fixer le montant des primes d'assurance²⁰.

Une tarification en fonction du risque²¹ nécessite une procédure de souscription sophistiquée. Elle exige un niveau d'information élevé et entraîne des coûts administratifs pour les assureurs. Ce type de tarification peut dissuader les personnes de vivre dans les zones à risque, ou nécessite une intervention des pouvoirs publics. La pratique qui consiste à différencier les primes en fonction du risque génère aussi des coûts administratifs, mais permet probablement de faire l'économie de demandes de réparation futures puisque les primes incitent à réduire les risques de catastrophes.

La tarification fondée sur les risques peut toutefois pénaliser certains groupes à haut risque. Il peut exister des risques qui ne sont pas assurables ou qui rendraient nécessaire une augmentation du montant de la prime, le cas échéant, à un niveau inabordable.

La prise en considération de la responsabilité privée pour les risques de catastrophes peut également inciter financièrement les particuliers à prendre des mesures pour prévenir les sinistres et décourager l'expansion des zones à haut risque. Des questions fondamentales d'équité et de solidarité sociale se posent au moment de répartir les responsabilités, en particulier dans les régions pauvres et vulnérables.

Les pouvoirs publics peuvent décider d'imposer le recours à des primes d'assurance communes ou forfaitaires, ce qui entraîne un subventionnement croisé par les personnes vivant dans des zones à faible risque. La tarification peut augmenter le taux de couverture

²⁰ Arrêt du 29 janvier 2003 dans l'affaire C-59/01, Commission/Italie, Recueil 1998, p. I-1759. Dans l'arrêt du 7 septembre 2004 dans l'affaire C-347/02, Commission/France, Recueil 2004, p. I-7557, la Cour précise qu'un système dans lequel les assureurs restent libres de fixer la hauteur de la prime de base est compatible avec le principe de fixation des primes d'assurance. Dans l'arrêt du 28 avril 2009 dans l'affaire C-518/06, Commission/Italie, Recueil 2009, p. I-3491, la Cour explique en outre que, si la législation nationale dessine un cadre technique dans lequel les assureurs doivent calculer leurs primes, une telle limitation de la liberté tarifaire n'est pas interdite par la troisième directive 92/49/CEE sur l'assurance non-vie.

²¹ Selon le Centre commun de recherche (2012), les primes fondées sur les risques ne sont pas appliquées à grande échelle; de fait, elles sont systématiquement utilisées pour les assurances-inondations dans six États membres seulement, pour les assurances contre la tempête dans cinq États membres et pour les assurances contre les tremblements de terre dans quatre États membres.

relatif parmi les consommateurs provenant des zones à risque. Toutefois, cette tarification exacerbe les externalités liées à l'aménagement du territoire: dans le cas de primes forfaitaires, les assurés ne paient pas pour le risque qu'ils génèrent en vivant dans des zones exposées. Les ménages assument des frais d'assurances identiques à partir du moment où ils sont installés dans des endroits autorisés. En associant la solidarité à des restrictions et normes strictes en matière de construction, l'internalisation imparfaite des risques est partiellement corrigée et l'efficacité accrue. La tarification de l'assurance peut également faire la distinction entre les zones à risque, ce qui permet une reconnaissance partielle des différents niveaux de risque.

Questions

- (6) Une tarification fondée sur le risque pourrait-elle inciter les consommateurs et les assureurs à prendre des mesures de réduction et de gestion des risques? L'incidence d'une tarification fondée sur le risque serait-elle différente si l'assurance contre les catastrophes était obligatoire? D'une manière générale, les assureurs adaptent-ils le montant des primes une fois que des mesures de prévention des risques ont été mises en œuvre?
- (7) Existe-t-il des catastrophes spécifiques pour lesquelles des primes forfaitaires devraient être proposées? Les primes forfaitaires devraient-elles être couplées à des plafonds d'indemnisation?
- (8) Quelles solutions de remplacement pourraient être proposées aux consommateurs à faibles revenus qui, sinon, risquent d'être exclus des produits d'assurance contre les catastrophes?

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

Les risques de catastrophes naturelles sont, en principe, couverts par des contrats annuels. En leur permettant de faire jouer la concurrence entre différents assureurs et produits, ce type de contrat annuel offre aux consommateurs une certaine souplesse et une liberté de choix.

Un contrat d'assurance à long terme dont la tarification fondée sur les risques et les remises de primes accordées en cas de réduction des risques seraient transparentes pourrait renforcer les incitations économiques car, dans ce cas, les deux parties contractantes (assureur et assuré) auraient intérêt à investir dans la réduction des risques. Un contrat à long terme, à un prix garanti, ou à un prix dont les conditions sont prédéfinies quant aux plafonds ou aux corrections périodiques en fonction de l'inflation, pourrait garantir aux assurés une sécurité financière et contractuelle. Étant donné qu'il ne serait pas nécessaire de renégocier les contrats chaque année, cela permettrait également d'abaisser les coûts administratifs et les coûts de transaction pour les deux parties.

En revanche, l'incertitude et l'ambiguïté concernant les risques sous-jacents pourraient s'accroître. Il semble probable que la prime d'assurance annuelle d'un contrat pluriannuel sera plus élevée que la prime d'un contrat annuel équivalent. En conséquence, les exigences de fonds propres et la rentabilité du capital réclamée par les investisseurs seront également plus importantes. D'autre part, en vertu du régime Solvabilité II, les contrats d'assurance à long terme augmentent le capital de l'assureur, car le bénéfice escompté sur la durée totale du contrat est comptabilisé dès le départ.

À l'heure actuelle, les assureurs proposent des contrats à long terme dans le domaine de l'assurance-vie ou de l'assurance-maladie. Il n'est pas encore certain, cependant, que des contrats d'assurance sur les biens puissent être conclus à long terme tout en offrant une couverture à un prix abordable.

Questions

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

3.3. Exigences en matière d'information précontractuelle et contractuelle

Les consommateurs doivent comprendre précisément de quel type de couverture ils bénéficient, comment celle-ci fonctionnerait en cas de catastrophe et être conscients que leur police d'assurance prend en charge les retombées inhabituelles, pas les sinistres ordinaires. La recherche menée récemment par le Centre commun de recherche donne à penser que les consommateurs ne souscrivent généralement pas d'assurances contre les catastrophes pour se prémunir contre des événements graves ayant une faible probabilité²². La situation financière délicate dans laquelle se trouvent de nombreux ménages dans plusieurs États membres risque également d'inciter ces derniers à ne pas acheter d'assurance contre les catastrophes.

Contrairement à la directive 2002/83/CE concernant l'assurance directe sur la vie²³, les première, deuxième et troisième directives sur l'assurance non-vie, respectivement 73/239/CEE²⁴, 88/357/CEE²⁵ et 92/49/CEE²⁶, ne contiennent pas de règles relatives à l'information précontractuelle ou contractuelle des preneurs d'assurance. De même, la directive 2009/138/CE Solvabilité II²⁷ ne prévoit pas non plus de telles dispositions pour les risques couverts par l'assurance non-vie.

Par conséquent, dans le secteur de l'assurance non-vie, les obligations auxquelles sont soumis les assureurs en matière d'information en vue de protéger les consommateurs sont très variables. Il est essentiel de renforcer la confiance des consommateurs en fixant des règles précises et en éliminant les incertitudes juridiques. Un marché de l'assurance où les consommateurs sont bien informés oblige les assureurs à se livrer concurrence afin de les attirer et de les conserver. L'existence d'obligations harmonisées en matière d'information précontractuelle et contractuelle renforcerait également la confiance du consommateur et l'encouragerait à acheter des assurances en toute sécurité dans l'ensemble de l'Union européenne.

Questions

- (10) Pensez-vous qu'il est nécessaire d'harmoniser les obligations en matière

²² Centre commun de recherche (2012).

²³ Directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie (JO L 345 du 19.12.2002, p. 1).

²⁴ Première directive 73/239/CEE du Conseil du 24 juillet 1973 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice (JO L 228 du 16.8.1973, p. 3).

²⁵ Deuxième directive 88/357/CEE du Conseil du 22 juin 1988 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239/CEE (JO L 172 du 4.7.1988, p. 1).

²⁶ Directive 92/49/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non vie») (JO L 228 du 11.8.1992, p. 1).

²⁷ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).

d'information précontractuelle et contractuelle au niveau de l'UE? Dans l'affirmative, l'harmonisation devrait-elle être totale ou minimale? Quelles sont les informations qui devraient figurer dans l'engagement, par exemple:

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

3.4. Conditions d'assurance

L'aléa moral correspond à un changement de comportement de la personne qui, une fois assurée, est moins incitée à prévenir la survenance d'un sinistre; la probabilité que les conséquences négatives de l'événement assuré se produisent pourrait alors de ce fait augmenter. Cette situation serait exacerbée en l'absence de mécanisme destiné à rendre compte des sinistres dans les primes ultérieures.

Pour atténuer les effets de l'aléa moral, les contrats d'assurance prévoient différents types de conditions et d'exclusions — visant à susciter un comportement caractérisé par l'atténuation du risque.

Les franchises obligent les assurés à prendre en charge eux-mêmes une part du dommage, car un montant déterminé est déduit de la demande d'indemnité. Ces franchises ont pour objet d'éliminer les demandes portant sur de faibles montants. La coassurance est un dispositif qui prévoit que l'assuré et l'assureur partagent la perte subie suivant un pourcentage fixé. Les contrats peuvent également inclure des limitations de couverture (soit une limite supérieure, soit l'exclusion de certains éléments vulnérables, par exemple, les constructions peu solides).

Il est possible que les dispositions contractuelles exposées ci-dessus aillent au-delà de la capacité, de la maîtrise et la responsabilité de l'assuré et qu'elles ne soient ni appropriées ni efficaces pour encourager des mesures de réduction des risques. De même, si on augmente le montant des franchises et des primes de coassurance pour prendre en charge les risques supplémentaires de catastrophes, cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les assurés à faible revenu qui demandent une indemnisation pour des dommages «négligeables».

Questions

- (11) Les franchises, la coassurance et autres exclusions sont-elles efficaces pour prévenir l'aléa moral? Quelles seraient les autres conditions qui pourraient être adaptées aux assurances contre les catastrophes, étant entendu que l'assuré peut ne pas être à même de prendre des mesures efficaces pour réduire les risques de catastrophe?

3.5. Données, recherche et information

Avant de proposer la couverture d'un risque d'événement incertain, les assureurs doivent identifier et quantifier la probabilité que celui-ci survienne et ses conséquences. S'il est certain ou quasiment certain qu'un sinistre donné se produira au cours d'une période donnée dans une région donnée, l'élément de risque est absent et, partant, non assurable. De même, les événements se produisant à une fréquence extrêmement faible peuvent également être considérés comme difficilement assurables ou non assurables en totalité, car il se peut que les assureurs ne disposent pas des données nécessaires pour évaluer correctement les risques y afférents.

L'asymétrie de l'information entre l'assuré et l'assureur détermine la procédure de souscription. Les assureurs doivent obtenir des informations adéquates pour définir correctement les groupes à risque et éviter ainsi le phénomène d'antisélection. S'il manque des informations pertinentes concernant le risque, il est difficile de calculer des primes fondées sur les risques. L'absence de données en général et leur ambiguïté font obstacle au développement de l'assurance contre les catastrophes.

Une information de meilleure qualité contribuerait à réduire les incertitudes. Les organismes du secteur public pourraient fournir aux parties prenantes, notamment aux assureurs, un accès abordable à des données fiables et précises sur les catastrophes naturelles passées et futures; il pourrait par exemple, s'agir de données fournies au titre d'un bien public par les instituts météorologiques, les organismes chargés de la gestion des risques d'inondations ou les observatoires des catastrophes nationaux.

Il importe, pour les chercheurs et les organismes du secteur public, telles que les agences de gestion des risques d'inondations, d'avoir un meilleur accès aux technologies et réseaux clés, de disposer d'un personnel qualifié et d'accéder à des données, comparables, relatives aux sinistres assurés (et non assurés) occasionnés par les catastrophes passées. Cela contribuera à améliorer la recherche sur les conséquences des risques naturels passés et futurs et peut aider à renforcer les stratégies de gestion des risques de catastrophes et les actions élaborées et mises en œuvre par les organismes du secteur public. Des données agrégées comparables sur les sinistres, collectées auprès du secteur de l'assurance (y compris des outils de visualisation ou des plateformes d'information sur les risques) peuvent également être partagées avec les organismes du secteur public, ainsi que le secteur privé, afin d'améliorer l'évaluation des risques.

Les consommateurs éprouvent également des difficultés cet égard. L'une d'elles est liée à la mauvaise qualité ou à l'absence d'informations — par manque de sensibilisation aux risques réels, une personne peut percevoir un risque d'une manière qui ne correspond pas au risque effectif. Un grand nombre de particuliers estiment que la probabilité qu'une catastrophe se produise et occasionne des dommages à leurs biens est suffisamment faible pour qu'il ne soit pas justifié d'investir dans l'atténuation des risques. Lorsqu'ils prennent des décisions qui entraînent des dépenses, les consommateurs ont besoin de prendre en considération les avantages potentiels qu'ils peuvent retirer de l'investissement sur une longue période. La mise

à disposition dans un format facilement lisible d'informations sur les aléas et les risques, telles que des données cartographiques sur les aléas ou risques pour une zone donnée, des matrices de risques ou des courbes de risques faisant apparaître les événements possibles et leur probabilité, les effets escomptés et le niveau d'exposition, peut éduquer et sensibiliser les consommateurs. Il est donc nécessaire de divulguer des informations sur les risques climatiques et météorologiques afin que les investisseurs et les consommateurs puissent intégrer des informations supplémentaires dans leurs décisions d'achat et d'investissement. Outre des informations de meilleure qualité et un accès plus large aux données, une normalisation plus poussée des données (définitions communes par exemple) améliorerait la qualité des analyses.

La plate-forme européenne d'adaptation au changement climatique (CLIMATE-ADAPT)²⁸ pourrait être utilisée pour collecter et mettre à disposition des informations sur les régimes d'assurance intempéries ou les approches en matière d'évaluation des risques dans les États membres. Une autre stratégie pourrait consister à intégrer ces informations à un ensemble complet d'informations sur la gestion des catastrophes.

Les assureurs pourraient élaborer des orientations destinées aux décideurs et aux promoteurs et gestionnaires de projets sur la manière d'utiliser les assurances pour faciliter l'adaptation aux catastrophes et leur gestion. Ces orientations pourraient comprendre une description de la manière dont il convient d'utiliser les assurances dans la stratégie de gestion des risques, c'est-à-dire comment quantifier et définir les risques dont il est possible d'empêcher la réalisation et ceux qu'il est possible d'assurer au meilleur coût, et selon quelles modalités. Il serait ainsi possible d'améliorer l'efficacité économique globale de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion de projets.

Questions

- (12) Comment améliorer les données sur les effets des catastrophes passées (par exemple, en utilisant des formats standard; en améliorant l'accès aux données des assureurs et d'autres organisations et la comparabilité de ces données)?
- (13) Comment pourrait-on améliorer la cartographie des risques actuels et futurs/escomptés de catastrophes (p. ex. par les approches actuelles de l'UE concernant la cartographie des risques d'inondation au titre de la directive 2007/60/CE²⁹ sur les inondations, la coopération en matière de protection civile³⁰ et la promotion d'orientations de l'UE en matière de risques³¹)?
- (14) Comment peut-on encourager une amélioration du partage des données, de l'analyse des risques et des méthodes de modélisation des risques? Les données disponibles devraient-elles être rendues publiques? L'UE devrait-elle prendre des initiatives dans ce domaine? Comment peut-on encourager la poursuite du dialogue entre le secteur de l'assurance et les décideurs dans ce domaine?

²⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

²⁹ Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JO L 288 du 6.11.2007, p. 27).

³⁰ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union COM(2011)934 final.

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

À l'échelle internationale, les assurances jouent un rôle important pour aider les pays et les régions qui sont particulièrement vulnérables aux catastrophes à créer des mécanismes d'intervention financière efficaces pour faire face à l'accroissement des coûts économiques des catastrophes et des chocs mondiaux.

D'autres instruments, simplifiés, de transfert des risques tels que les produits de micro-assurance sont actuellement élaborés dans les pays en développement. Les programmes d'assurance paramétrique, soutenus par la Commission, ont été également mis en place dans des pays tiers qui sont particulièrement exposés à des risques liés au climat et aux catastrophes tels que les sécheresses, les tremblements de terre et les tempêtes.

Il conviendrait en particulier de renforcer la coopération avec des partenaires internationaux de premier plan (Banque mondiale, Société financière internationale par exemple) et d'accroître l'aide extérieure de l'Union en faveur pays en développement pour mettre au point des solutions de financement des risques innovantes par l'assurance, la réassurance ou des obligations catastrophe.

La Commission a récemment proposé de mettre en place un plan d'action sur les mesures à prendre pour améliorer la résilience des pays en développement, qui englobe également des approches innovantes de la gestion des risques, et d'intensifier les bonnes pratiques existantes dans ce domaine³².

Questions

- (15) Comment l'Union peut-elle aider plus efficacement les pays en développement à élaborer des solutions pour se protéger financièrement contre les catastrophes et les chocs et quelles mesures devrait-elle prendre en priorité? Quels types de partenariats devrait-on s'efforcer de réaliser avec le secteur privé et les institutions internationales à cette fin?

4. LES CATASTROPHES D'ORIGINE HUMAINE

Les risques industriels eux aussi évoluent, non seulement en raison des avancées technologiques, mais du fait également de l'évolution des risques naturels. Des risques et catastrophes naturels peuvent provoquer des accidents «NaTech». Les catastrophes d'origine naturelle et humaine peuvent s'additionner ou peuvent s'aggraver mutuellement.

³¹ Document de travail des services de la Commission «Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management» (Orientations pour l'évaluation et la cartographie des risques en vue de la gestion des catastrophes) (SEC(2010) 1626 final).

³² Par exemple le mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes (12,5 millions d'euros) et le mécanisme mondial d'assurance basé sur un indice (Global Index Insurance Facility) (24,5 millions d'euros).

4.1. Responsabilité environnementale et sinistres liés aux accidents industriels

La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale³³ encourage mais n'oblige pas les exploitants industriels à détenir des garanties financières en vue de réparer les dommages environnementaux occasionnés par leurs activités. La Commission pourrait réexaminer la possibilité d'instaurer un système de garantie financière obligatoire au cours du réexamen de la directive prévu pour 2014, en liaison avec le rapport de la Commission conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale³⁴. Toutefois, la directive ne couvre pas les dommages environnementaux causés par «un phénomène naturel de nature exceptionnelle, inévitable et irrésistible.» La directive ne s'applique pas non plus aux dommages causés à l'environnement par une mesure prescrite dans le but d'assurer la protection contre les catastrophes naturelles.

Une assurance est un des moyens d'obtenir une garantie financière. Toutefois, les produits ne couvrent souvent pas l'intégralité des responsabilités prévues par la directive et, dans la pratique, ils n'offrent pas de couverture illimitée. Il reste également difficile pour les assureurs de mettre au point des produits spécifiques, car les informations sur les incidents ayant provoqué des dommages et les coûts de réparation qui en résultent ne sont pas encore largement diffusées³⁵. Il se peut également que les exploitants industriels ignorent l'ampleur possible des dommages.

Questions

- (16) Quels sont les aspects les plus importants à examiner lorsqu'il s'agira de concevoir une garantie financière et une assurance au titre de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale?
- (17) Les données et instruments disponibles sont-ils suffisants pour procéder à une analyse intégrée des risques industriels pertinents et émergents? Comment peut-on garantir la disponibilité et le partage des données et la transparence des instruments? Comment peut-on renforcer la coopération entre les assureurs, les entreprises et les autorités compétentes afin d'améliorer la base de connaissances sur les responsabilités et les sinistres découlant des accidents industriels?

4.2. Assurance de responsabilité civile dans le domaine nucléaire

L'article 98 sur du traité Euratom dispose que les États membres doivent prendre «toutes mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique.» La cohérence juridique dans l'Union européenne est nécessaire pour réduire l'aléa moral, traiter le problème de la protection des victimes dans les différents États membres et celui des conséquences sur le fonctionnement du marché intérieur; en effet les responsabilités des exploitants nucléaires divergent, ce qui peut entraîner une distorsion de concurrence.

³³ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).

³⁴ Rapport de la Commission conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux [COM (2010) 0581 final].

³⁵ COM(2010) 0581 final et <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

Il existe actuellement au sein de l'Union européenne de multiples réglementations différentes sur la responsabilité civile nucléaire. La plupart des pays de l'UE-15 fondent leurs dispositions sur la convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et la Convention complémentaire de Bruxelles conclues sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Toutefois, la plupart des États membres de l'UE-12 sont parties à la convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires conclue sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Certains États membres ne sont parties à aucune convention sur la responsabilité nucléaire. La Commission a, pour cette raison, proposé récemment d'adopter une approche européenne en matière de régimes de responsabilité nucléaire³⁶.

Les assurances contre les accidents nucléaires sont actuellement organisées au sein de groupements d'assurance nationaux (ou par un groupement d'opérateurs nationaux). Les assureurs peuvent estimer qu'il est difficile d'assurer les exploitants nucléaires au-delà de certains montants limités, pour certaines catégories de dommages (les dommages environnementaux par exemple), ou pour de longues périodes de prescription (par exemple, 30 ans pour les dommages à la vie et à la santé). Les assurances nationales ou les groupements d'exploitants nationaux sont également le premier point de contact des victimes d'un accident nucléaire.

La Commission poursuit actuellement son analyse de cette question et lancera prochainement une consultation publique. Sur la base des conclusions de cette analyse, on déterminera si de nouvelles étapes sont nécessaires pour améliorer l'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires et réduire les écarts entre les montants des assurances couvrant les centrales nucléaires dans les différents États membres.

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

La directive 94/22/CE³⁷ sur les autorisations d'exploitation des hydrocarbures définit les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures. La directive instaure également pour les entités opérationnelles des conditions objectives et non discriminatoires en matière de capacité financière. Ces exigences définissent des principes généraux destinés à garantir une concurrence équitable au stade de l'autorisation, mais ne mettent pas l'accent sur la gestion des risques, la sécurité ou la protection de l'environnement. La Commission a, par conséquent, proposé d'imposer des exigences supplémentaires aux concessionnaires et aux exploitants en matière de gestion des risques, responsabilité environnementale et de capacité financière³⁸.

L'industrie pétrolière et gazière offshore a mis au point différents dispositifs permettant d'assurer et de démontrer que les capacités financières des exploitants sont suffisantes et adéquates. Ces mécanismes prennent diverses formes, allant des assurances privées et auto-

³⁶ Communication de la Commission «Énergie 2020 - Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre», [COM(2010) 0639]; Communication de la Commission relative au rapport intermédiaire sur les évaluations complètes du risque et de la sûreté («tests de résistance») des centrales nucléaires en service dans l'Union européenne [COM (2011) 0784 final], communication de la Commission concernant les évaluations globales des risques et de la sûreté («tests de résistance») des centrales nucléaires dans l'Union européenne et les activités y afférentes [COM (2012) 571 final].

³⁷ Directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures (JO L 164, 30.06.1994, p. 3); Voir également http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_fr.htm.

³⁸ «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières en mer» [COM(2011) 0688 final].

assurances à des mécanismes de sécurité tels que le dispositif de l'Offshore Pollution Liability Association³⁹ (OPOL) dans la zone de l'Atlantique Nord-Est. D'après les premières consultations avec l'industrie pétrolière et gazière offshore et les assureurs, il n'existe actuellement aucune formule pouvant convenir à tous les opérateurs de pétrole et de gaz dans le monde. Il semble que les produits d'assurance dans l'Union européenne⁴⁰ ne puissent couvrir les accidents majeurs occasionnant des sinistres d'une valeur de plusieurs milliards d'euros⁴¹. Il apparaît également que les grands exploitants pourraient privilégier l'auto-assurance par une entité captive et avoir les moyens de la financer tandis que les petits opérateurs pourraient être dans l'incapacité financière de mettre en œuvre cette solution.

Il n'existe donc pas d'approche universelle en matière de financement des risques dans ce secteur. Les solutions internes et externes actuellement proposées pour couvrir les risques de ce type et de cette importance sont très récentes. Toutefois, certains acteurs des marchés financiers et des assurances innovent rapidement. Des questions subsistent quant à l'adéquation et au caractère approprié de ces mécanismes et à la manière dont le secteur pétrolier et gazier en mer réagirait à l'offre de nouveaux produits d'assurance éventuels et les utiliserait (produits propres à une opération par exemple). La puissance financière de l'exploitant de pétrole et de gaz en mer est un élément essentiel pour décider quels seraient les mécanismes les plus appropriés. Quelle que soit l'approche retenue, la solution devrait tenir compte dans toutes ses composantes des aléas moraux éventuels et garantir le principe du pollueur-payeur.

Questions

- (18) Eu égard aux spécificités de l'industrie pétrolière et gazière offshore, quels seraient les types de mécanismes d'assurance innovants susceptibles être appropriés? Existe-t-il des moyens qui permettraient au secteur de l'assurance de réduire l'incertitude liée à l'évaluation des risques et au calcul des primes? Quel type d'informations devraient être accessibles au grand public pour encourager le développement de produits d'assurance destinés à couvrir les risques d'accidents majeurs?

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

Les sinistres résultant de catastrophes naturelles sont couverts par l'assurance au premier tiers; tandis que les catastrophes d'origine humaine sont couvertes par une assurance responsabilité civile. La première catégorie d'assurance est normalement souscrite par les propriétaires particuliers, la seconde par des entreprises industrielles individuelles.

Si l'assuré est tenu responsable vis-à-vis d'un tiers, le tiers lésé est normalement en mesure de prendre contact avec la partie responsable, suite à quoi l'assureur prendra en charge la responsabilité. La gestion des sinistres pourrait cependant être plus pragmatique: la partie lésée pourrait introduire directement une demande d'indemnisation auprès de l'assureur. À cette fin, la partie lésée devrait avoir le droit d'exiger que l'assuré divulgue certaines informations. Les assurés pourraient donc être tenus, légalement, de fournir des informations détaillées concernant leur couverture d'assurance.

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ Dans le golfe du Mexique, il existe actuellement une couverture d'assurance à hauteur de 10 milliards de dollars US pour les marées noires imprévues. Dans les autres parties du monde, les assurances offshore traditionnelles assurent une couverture jusqu'à 1 ou 2 milliards de dollars US.

⁴¹ La Commission réalise actuellement une étude sur la faisabilité de la création d'un fonds destiné à couvrir la responsabilité environnementale et les sinistres résultant des accidents industriels.

En vertu de la directive sur la responsabilité environnementale, toute personne physique ou morale peut soumettre à l'autorité compétente des informations et observations liées à la survenance de dommages environnementaux résultant d'une catastrophe d'origine humaine, et demander une action en réparation. L'autorité compétente doit ensuite informer ces personnes des mesures prises, ou elle peut refuser, mais doit alors motiver son refus⁴². Ces informations et les observations peuvent inclure des données sur les coûts des dommages, les assurances disponibles pour financer la réparation, etc. La directive Seveso III 2012/18/UE⁴³ adoptée récemment oblige les opérateurs à inclure dans leurs rapports de sécurité une description de toute mesure technique et non technique utile pour la réduction des conséquences d'un accident majeur. Ces rapports pourraient également comprendre des informations sur les assurances. La directive dispose en outre que le rapport de sécurité est mis à la disposition du public sur demande.

Questions

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

5. LIQUIDATION DES SINISTRES

Les activités et la profession d'experts sont actuellement exclues du champ d'application de la directive 2002/92/CE⁴⁴ sur l'intermédiation en assurance. La proposition de révision de la directive⁴⁵ les inclut dans son champ d'application et établit une procédure de contrôle simplifiée.

La liquidation des sinistres à la suite d'une catastrophe exige une action rapide et coordonnée. La capacité de traiter rapidement un nombre considérable de sinistres et de demandeurs, dont beaucoup d'entre eux ont subi des dommages corporels, est essentielle. La liquidation de sinistres liée à des catastrophes d'origine humaine présente une dimension supplémentaire puisque qu'elle est du ressort de la compagnie d'assurance de la personne responsable ou de ses représentants qui sont, par définition, établis dans un autre État membre.

Questions

- (20) Une harmonisation plus poussée serait-elle bénéfique pour certains aspects spécifiques de la liquidation qui des sinistres? Si oui, lesquelles? Les experts sont-ils confrontés à des difficultés pratiques lorsqu'ils exercent leurs activités à l'étranger?

⁴² Voir l'article 12 de la directive 2004/35/CE.

⁴³ Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil (JO L 197 du 24.7.2012, p. 1).

⁴⁴ Directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance, JO L 9 du 15.1.2003, p. 3.

⁴⁵ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance (refonte) [COM(2012) 360 final]

6. REMARQUES GENERALES

Question

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

7. QUELLES SONT LES PROCHAINES ETAPES?

La Commission invite les parties intéressées à lui transmettre leurs commentaires sur tous les aspects traités dans le présent livre vert et à répondre à l'une quelconque ou à la totalité des questions ci-dessus.

Sur la base des résultats de cette consultation, la Commission décidera de la meilleure marche à suivre sur les questions présentées dans le présent livre vert, y compris, le cas échéant, l'adoption de mesures législatives.

Sauf demande expresse de confidentialité, les réponses reçues seront publiées sur le site web de la Commission, qui publiera en outre une synthèse des résultats de la consultation.

Les parties intéressées sont invitées à envoyer leurs commentaires avant le 30 juin 2013 à l'adresse électronique suivante: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.