

ÉTUDE COMPARATIVE INTERNATIONALE

Les mécanismes d'assurance des risques climatiques

Les services économiques de huit pays (Belgique, Espagne, Etats-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse) ont été sollicités dans le cadre d'un travail de parangonnage visant à apporter un éclairage sur différents modèles assurantiels de couverture des catastrophes naturelles et les pratiques de prévention des risques associés. Cette analyse s'inscrit dans le contexte des travaux menés par la mission confiée mi-2023 à trois experts portant sur l'adaptation du système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques. Cette synthèse dresse un état des lieux de différents modèles d'assurance des risques climatiques, en distinguant les pays ayant développé une couverture assurantielle publique (i) et ceux reposant principalement sur l'assurance privée (ii), et analyse les pratiques des acteurs assurantiels en matière de prévention de ces risques (iii).

Plusieurs pays ont développé des mécanismes d'assurance publique pour la couverture des risques climatiques

Dans les pays où des acteurs publics assurent directement certains risques climatiques, ces acteurs interviennent le plus en souvent en couverture complémentaire de l'assurance privée, mais peuvent également agir en substitution du marché pour couvrir un ou plusieurs risques non assurés par le marché. En Espagne, une entreprise publique, le consorcio de compensacion de seguros (CCS), intervient en tant qu'assureur en complément de l'assurance privée gérant la police de base, pour couvrir les risques extraordinaires.

Le modèle suisse est fondé, selon les cantons, sur un monopole accordé un établissement cantonal d'assurance public (ECA) géré par chaque canton pour la couverture de certains aléas naturels (inondations).

En Nouvelle-Zélande, un assureur public (earthquake commission - EQC) intervient à côté de mécanismes assurantiels privés pour la couverture des premières pertes liées aux catastrophes naturelles (le marché privé assurant une couverture complémentaire). La souscription d'une assurance privée est une condition d'accès à la couverture de base publique. La commission EQC bénéficie d'une garantie de l'Etat en cas de défaillance.

Il est très fréquent que ces modèles d'intervention publique lient la couverture des catastrophes naturelles à la souscription d'une garantie incendie, ce qui a pour effet

d'étendre le taux de couverture lorsque la garantie n'est pas obligatoire. En outre, les modèles fondés sur une offre d'assurance publique (partielle ou totale) intègrent le plus souvent une logique de groupement d'achat de capacité de réassurance sur les marchés (Union intercantonale de réassurance en Suisse, EQC en Nouvelle-Zélande).

Une majorité de pays s'appuient sur des mécanismes assurantiels privés avec un encadrement public des conditions de marché ou une intervention ciblée

Aux Pays-Bas, la couverture des risques climatiques est principalement assurée par des mécanismes assurantiels privés, à l'exception notable des inondations (qui concernent 70% de la population), aléa pour lequel un schéma complexe de répartition de la couverture entre le secteur privé et l'Etat est en place, en fonction de la nature du phénomène à l'origine de l'inondation. En pratique, l'Etat intervient, par voie budgétaire, en cas de tremblements de terre importants et d'inondations par eau douce. Ce schéma de partage complexe implique que l'anticipation d'un soutien public est considérée comme un frein au développement de l'assurance.

Au Royaume-Uni, l'intervention publique reste limitée, à l'exception du dispositif Flood Re - fonds de réassurance à but non lucratif détenu et géré par des assureurs privés –qui vise à faciliter l'accès à l'assurance contre les inondations des ménages modestes en proposant une garantie publique en cas d'inondations extrêmes. L'Association of British Insurers (ABI) a conclu et renouvelé une déclaration de principes avec le gouvernement à travers lequel les assureurs membres de l'ABI s'engagent à assurer les propriétés présentant un risque élevé d'inondation, en contrepartie d'un engagement de l'Etat à investir dans les infrastructures de prévention ou en partageant le coût des dommages en cas de situation extrême.

En Belgique, la garantie catastrophes naturelles relève exclusivement du secteur privé et est comprise dans la couverture incendie, ce qui assure sa large diffusion. La loi permet toutefois aux compagnies d'assurances de limiter le montant de l'indemnisation par sinistre climatique, qui peut être complétée par une indemnité publique complémentaire provenant de fonds publics régionaux (à l'exception des ménages à faible revenus, ce soutien public est conditionné à la souscription d'une couverture incendie). A la suite des fortes inondations survenues en 2021, ce modèle a montré des limites et est en cours de réforme (relèvement du plafond de limite d'intervention de l'assureur et analyse de solutions assurantielles alternatives).

De la même manière, au Japon, les risques climatiques sont couverts essentiellement par des mécanismes de marché, à travers des garanties facultatives adossées aux contrats d'habitation/incendie. Toutefois, en cas de tremblements de terre ou de tsunami, pour les particuliers, la loi prévoit une obligation de réassurance faisant intervenir conjointement le secteur privé et public, à travers la Japan earthquake reinsurance company (JER), opérateur détenu par une dizaine d'assureurs qui retransfère une partie des risques à l'Etat selon un partage à trois étages.

Aux Etats-Unis, l'assurance des risques climatiques fait l'objet d'une action limitée de l'Etat fédéral, qui intervient principalement sur certains risques d'inondations et agricoles ou lors de réponses d'urgence (via la disaster relief fund et la FEMA). Au niveau des Etats fédérés, les situations sont très variables, même si une majorité d'Etats ont mis en place des programmes fair access to insurance requirements gérés et financés par le secteur assurantiel, parfois subventionnés ou garantis par les Etats. Le programme FAIR californien, l'un des plus importants, est intégralement supporté par l'assurance privée et comporte une obligation de groupement. La Floride a de son côté déployé un système couplant une

assurance publique (CPIC) pour les ménages à faibles revenus et un fonds de réassurance face aux effets des ouragans.

Le taux de couverture de l'assurance récolté est très inégal

La plupart des pays étudiés ont développé des mécanismes de soutien public à l'assurance récolte. Pour autant, le taux de couverture est très inégal selon les filières (Espagne, Japon, Suisse) ou la taille des exploitations (Etats-Unis). Certains pays développent des exonérations de taxes ou des subventions à l'assurance (Pays-Bas) pour dynamiser cette couverture, d'autres ont mis en place une réassurance publique (Espagne, Japon, Etats-Unis). Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral est historiquement très impliqué dans la couverture assurantielle et la réassurance des risques agricoles à travers le Federal crop insurance program associant le secteur privé et l'Etat, qui réglemente, subventionne, réassure et rembourse les coûts de distribution d'environ deux millions de polices d'assurance. Si le taux de couverture des terres cultivées des grandes exploitations est très large, moins de 20% des fermes possédant des terres cultivées sont assurées.

La contribution assurantielle privée à la prévention des risques naturels reste très limitée

De manière générale, il n'existe pas dans les pays sous revue de contribution financière des acteurs assurantiels privés à la prévention des risques naturels, les efforts étant principalement ciblés sur la sensibilisation, le développement d'outils de diagnostics et le déploiement de dispositifs d'alerte. La politique de financement et de gestion de la prévention des risques demeure largement dévolue aux autorités publiques nationales ou locales (selon les pays). Il existe une exception notable en Suisse, les ECA (assureurs publics) disposant d'un rôle direct élargi dans le financement et la gestion de la politique de prévention et d'intervention d'urgence. Ils interviennent à la fois dans la prévention collective et individuelle (aides financières, recommandations lors des dépôts de permis de construire, etc.).

Dans le cadre des autres pays étudiés, il n'a pas été identifié de dispositif de financement de la prévention individuelle ou collective associant l'assurance privée. Toutefois, en Californie, une réforme adoptée fin 2022 par le commissaire aux assurances impose désormais aux assureurs d'appliquer une décote sur les primes pour les assurés qui ont entrepris des mesures de prévention, parmi une liste d'actions déterminées. La Louisiane a déployé des dispositions comparables pour les assurés ayant construit ou rénovent un bien immobilier intégrant des exigences de résistance aux ouragans. Aux Pays-Bas, l'association des assureurs a indiqué son intérêt à impliquer le secteur financier en contrepartie d'une inclusion dans les réflexions publiques sur l'aménagement du territoire. Enfin, au Royaume-Uni, l'ABI a un rôle important de plaidoyer en faveur du renforcement des financements publics pour l'adaptation face au risque d'inondation, notamment en publiant conjointement avec Flood Re des évaluations sur le rapport coût-bénéfice de la prévention, mais sans que des contributions chiffrées d'assureurs n'aient été identifiées dans ce contexte.

La direction générale du Trésor est présente dans plus de 100 pays à travers ses Services économiques.
Pour en savoir plus sur ses missions et ses implantations : www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international

Responsable de la publication : bureau Pilot

Synthèse : bureau ASSUR1

Rédaction : SER de Washington, SER de Canberra, SER de Madrid, SER de Londres, SER de Tokyo, SER de La Haye, SE de Berne, SE de Bruxelles

Date : Février 2024