



DOCUMENT SOUMIS AUX DROITS D'AUTEUR : SOUS LICENCE CREATIVE COMMONS

CITEZ-NOUS DE LA FAÇON SUIVANTE :

A. Touzain, *Appréhender les risques systémiques : les préconisations du Conseil économique, social et environnemental*, bjda.fr 2022, n° 81

Appréhender les risques systémiques : les préconisations du Conseil économique, social et environnemental

(CESE, *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques*, Avis, avril 2022)

A. Touzain,

Professeur à l'université de Rouen, membre du CUREJ

Nouveaux risques – Risques systémiques – Risque Climatique – Risque cyber – Risque pandémique

« Comment le système assurantiel peut-il faire face à l'augmentation des risques systémiques (climat, cyber et pandémie) ? Dans cet avis, le CESE se penche sur trois natures de risques, leurs évolutions au cours des dernières décennies, leurs liens systémiques ainsi que leur expansion dans les prochaines décennies. Il met en regard ces prévisions avec le modèle assurantiel français et constate que le spectre de l'inassurabilité menace. Face aux évolutions prévisibles, un véritable changement de paradigme est nécessaire dans l'appréhension des politiques publiques de prévention des risques majeurs pour réduire les expositions et assurer que toutes et tous continuent de bénéficier d'une couverture en cas de sinistre. »

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a rendu, le 13 avril 2022, un rapport sur auto-saisine intitulé *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques*¹. Ces trois risques sont profondément liés et ont un caractère systémique : la pandémie de Covid-19 a conduit à une utilisation accrue des technologies numériques, emportant une multiplication des cyberattaques, le Conseil soulignant également en parallèle le développement des risques climatiques (p. 5) – sans insister, de façon étonnante, sur le lien qui unit également les risques climatique et pandémique²...

¹ Rapport (rapp. F. Arav et F.-X. Brunet) disponible au lien suivant : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/climat-cyber-pandemie-le-modele-assurantiel-francais-mis-au-defi-des-risques-systemiques>.

² V. par ex. https://www.sciencesetavenir.fr/sante/horizon-2070-comment-le-changement-climatique-augmentera-le-risque-de-transmission-virale-inter-especes_163203.

Rappelant le « rôle social structurant » joué par l’assurance (p. 7), le rapport pointe les dangers de ces nouveaux risques globaux et interconnectés et pose la question d’une évolution nécessaire du système assurantiel français : d’où un état des lieux (I) et des propositions (II).

I) L’état des lieux

Après avoir fait le constat de l’augmentation de la fréquence, de la gravité et de l’étendue des sinistres (A), le rapport montre que les mécanismes assurantiels sont mis à mal par cette expansion des risques (B), avant de présenter les points faibles et les marges de manœuvre de notre système (C).

A) L’état des lieux est simple, c’est « la montée des risques et le spectre de l’inassurabilité » (p. 9), en raison de l’augmentation des sinistres en fréquence comme en gravité : augmentation de 30 % du montant des indemnités versées pour les sinistres climatiques, multiplication par trois des indemnités versées en risque cyber³, sans oublier les pertes d’exploitation Covid, qui ont coûté à l’économie française 180 milliards d’euros, soit trois fois les fonds propres des assureurs (p. 12)⁴. À quoi s’ajoutent que certains, quoique particulièrement exposés, ne s’assurent guère : TPE et PME pour le risque cyber, habitants des territoires ultramarins⁵ et agriculteurs pour le risque climatique (p. 13-14). Surtout, l’exemple de la pandémie de Covid-19 a montré les dangers des risques systémiques : il est impossible de diversifier et partager le risque s’il peut frapper tout le monde en même temps (p. 15-16). Or, les prédictions inquiètent, puisque le coût des catastrophes naturelles devrait augmenter de 90 % d’ici 2039 (p. 17), tandis que le risque cyber menace l’existence même de certaines entreprises et infrastructures étatiques vitales (p. 20). Surtout, il est désormais réaliste que ces risques adviennent en série, les ressources des assureurs étant insuffisantes pour compenser ces sinistres (p. 20-21). L’équilibre du système est mis à mal par cette explosion de sinistres interconnectés.

Aux prédictions globales s’ajoutent des difficultés sectorielles. Quant au risque climatique, le développement des sécheresses (qui doubleront d’ici à 2050) s’aggrava en entraînant le retrait-gonflement des argiles et donc de nombreux affaissements sous les sols et donc des risques d’effondrement des bâtiments (p. 22-23). Quant au risque cyber, le rapport pointe l’insuffisante connaissance du risque par les assureurs et la trop faible prévention par les entreprises (p. 23-24). Quant aux risques climatiques, ils sont d’une nature nouvelle : après les « cygnes noirs »⁶, à savoir les événements inattendus, rares, à impact considérable et qui ne peuvent être expliqués qu’*a posteriori* (par exemple les attentats du 11 septembre),

³ Not. France Assureurs, *Chiffres clés 2020* : <https://www.franceassureurs.fr/nos-chiffres-cles/les donnees-globales/>, ou encore A. Chneiweiss et J. Bardaji, *Les assureurs face au défi climatiques*, Fondapol, 2020 : <https://www.fondapol.org/app/uploads/2020/08/fondapol-etude-assureurs-climatique-chneiweiss-bardaji-2020-08-27.pdf>.

⁴ Chiffres tirés de F. Lustman, « Pour une solution assurantielle aux catastrophes exceptionnelles », *Revue d’économie financière*, 2020/03.

⁵ En annexe du rapport figure la contribution de la délégation aux Outre-mer, qui précise que malgré l’exposition plus importante aux risques climatiques, la population y est moins assurée, en raison de l’utilisation massive de la solidarité nationale. La délégation appelle donc à mettre en place une politique de développement de la couverture assurantielle, notamment via des produits de micro-assurance et une logique de mutualisation sur l’ensemble du territoire, pour éviter des primes trop élevées pour les populations ultra-marines.

⁶ Expression popularisée par N. Taleb, *The black swan*, Random House, 2017.

émergeraient des « cygnes verts », donc des risques qui apparaissent comme irréversibles, inévitables et prévisibles mais à horizon temporel inconnu (p. 24-25).

B) Le rapport procède alors à une présentation du mécanisme assurantiel : principes de mutualisation et de modélisation des risques, conditions de l'assurabilité, moyens de renforcer l'assiette financière des assureurs (réassurance et titrisation), règles de solvabilité, rôle de la DGT et de l'ACPR (p. 27-29). Or, ce système doit s'adapter aux nouvelles crises : réajustement des produits, refus de couverture, individualisation de la tarification, désengagement des risques dont l'aléa disparaît progressivement et maintien des investissements dans les énergies fossiles, faute de rentabilité des investissements verts (p. 30-32). L'augmentation du coût de l'assurance conduit d'ailleurs de nombreux acteurs à ne pas s'assurer, ce qui serait renforcé par « l'aléa moral » découlant de l'intervention de l'État à défaut d'assurance (p. 34-35). D'où un constat alarmant : « les risques systémiques creusent le fossé entre les protégés et les vulnérables » (p. 35).

Le rapport insiste encore sur le rôle de l'État, en tant qu'assureur mais aussi pour la coordination de la gestion des risques, prenant pour exemples deux réformes récentes. Celle du régime CatNat opérée par la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021, afin de simplifier les démarches d'indemnisation, qui demeure critiquée (p. 37)⁷. Et celle de l'assurance récolte opérée par la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022, dans l'objectif d'augmenter la couverture des risques en les répartissant entre agriculteurs, assureurs et État (p. 38)⁸. Contrairement à la présentation qu'en fait le rapport, cette dernière loi marque plutôt un désengagement de l'État, alors même que « la croissance des risques systémiques a conduit les assureurs et les assurées / assurés à se tourner davantage vers l'État », d'autant que ce dernier a un rôle fondamental à jouer pour accompagner la transition écologique (p. 39).

C) L'état des lieux se termine par une mise en perspective des points faibles et des marges de manœuvre du système assurantiel français

Il est déjà fait état de ce que notre modèle ne permet plus aujourd'hui une correcte connaissance des risques⁹ (p. 40), *a fortiori* en matière de risque cyber (p. 41), ainsi que de l'insuffisance de l'acculturation aux risques, appelant à une meilleure diffusion de cette culture tant au niveau étatique que dans le cadre des entreprises (p. 43). Tout cela est renforcé par l'absence de données historiques, soit que le risque soit nouveau (cyber) soit qu'il soit transformé (risques environnemental et sanitaire) (p. 45) : l'heure n'est plus à la prédiction du futur grâce à la seule connaissance du passé...

En outre, la prévention et le « *risk management* » seraient sous-estimés, le rapport évoquant notamment « "l'effet anesthésiant" du régime des CatNat », la promesse d'indemnisation dissuadant les intéressés de procéder à des mesures préventives, quand le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ne serait pas assez dimensionné pour répondre aux défis

⁷ Sur cette réforme, v. M. Bentin-Liaras, *La garantie « catastrophes naturelles » enfin réformée*, bjda.fr, 2022, n° 79. Le rapport évoque également l'inspiration de ce système pour le projet CatEx (catastrophe exceptionnelle), pour les pertes d'exploitation sans dommages, les attaques cyber et les attaques terroristes, projet finalement abandonné (p. 38).

⁸ Sur cette réforme, v. A. Touzain, « Les agriculteurs face aux aléas climatiques et le droit des assurances (à propos de la loi du 2 mars 2022) », *Dr. rural*, n° 503, mai 2022, ét. 18.

⁹ Le rapport salue néanmoins la multiplication de sites gouvernementaux, tels que www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-risques-majeurs ou encore www.georisques.gouv.fr.

du changement climatique (p. 45-46). Le rapport insiste sur la nécessité de confronter le coût de la prévention (de 0,2 à 2 % du PIB annuel pour les États) au « coût de l'inaction »¹⁰ (de 2 à 12 %) (p. 46-47). Pour ce qui est des entreprises, le rapport pointe le faible développement du *risk management* et de la gestion de crise (p. 48).

Enfin, le dernier constat est celui de l'insuffisance des mécanismes d'indemnisation et de responsabilisation. L'indemnisation serait trop lente en raison du maintien dans les contrats d'assurance de clauses contentieuses (clauses défaut d'entretien, défaut de construction, références aux règles de l'art...) ; le rapport propose aussi de favoriser l'assurance paramétrique pour permettre des indemnisations automatiques, ainsi que de réglementer la profession d'expert (p. 50). La responsabilisation passerait quant à elle par les incitations aux comportements de prévoyance et de prévention des assurés et par l'édition de normes de construction nouvelles.

II) Les propositions

Les propositions sont organisées autour de trois objectifs : connaître (A), prévenir (B) et indemniser (C), le rapport insistant sur le rôle fondamental de l'État et appelant de sa part un certain effort financier (p. 53).

A) Quatre préconisations visent à permettre une meilleure connaissance du risque. Il s'agit déjà de créer une autorité politique de plein exercice chargée de la prévention et de la gestion des risques majeurs (préconisation n° 1), une approche transversale étant nécessaire pour des risques à caractère systémique, ce qui justifierait, au-delà, la création d'une Agence européenne de prévention et de gestion des risques majeurs.

Il conviendrait encore de renforcer la culture de la connaissance et de la prévention des risques dans les formations initiales et continues (préconisation n° 2)¹¹, afin d'éduquer aux enjeux sous-jacents aux risques par une meilleure compréhension des outils numériques et des causes et conséquences du dérèglement climatique, mais aussi de développer des actions de sensibilisation, par exemple lors de la journée internationale de la prévention des catastrophes naturelles (13 octobre) ou de la journée mondiale de la sauvegarde des données informatiques (31 mars).

Il faudrait en outre développer et valoriser les formations et carrières de *risk management* dans les secteurs public et privé (préconisation n° 3), afin de sensibiliser, d'apprendre les bons gestes, d'assurer l'anticipation et la gestion des risques. Une telle action serait portée par les chambres consulaires, les organisations professionnelles et les branches professionnelles.

Enfin, une meilleure connaissance passerait par un renforcement des moyens préfectoraux et locaux pour renforcer le respect des plans de prévention des risques naturels (PPRN) annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU) (préconisation n° 4) : de tels plans sont parfois élaborés

¹⁰ S'appuyant sur le dernier rapport du Giec (<https://www.ipcc.ch/reports/>) ainsi que sur une récente étude publiée dans *Nature* (Wei, YM., Han, R., Wang, C. *et al.* « Self-preservation strategy for approaching global warming targets in the post-Paris Agreement era », *Nat Commun* 11, 1624 (2020), en ligne : <https://doi.org/10.1038/s41467-020-15453-z>).

¹¹ V. déjà A. Feretti (rapp.), *Les territoires face aux catastrophes naturelles : quels outils pour prévenir les risques ?*, Rapport du CESE, oct. 2015, spéc. p. 87-88.

sous la pression de la population, au risque de sous-estimer certains risques, par exemple celui d'inondation.

B) La prévention est essentielle, puisque « le meilleur risque est celui qui ne se matérialise pas » (p. 59). Si la prévention coûte cher, le changement d'échelle des risques oblige à la replacer au cœur des politiques publiques. D'où cinq préconisations.

Les assureurs sont appelés à renforcer leurs investissements dans la prévention des risques et la lutte contre les causes des bouleversements environnementaux (préconisation n° 5), ce qui passe par un verdissement des actifs, les désinvestissements des industries fossiles n'étant que de 2 milliards d'euros, soit moins de 0,1 % des actifs ; pour accélérer cette transition, le rapport invite à réviser le cadre prudentiel Solvabilité 2 pour favoriser les investissements verts¹².

La prévention passerait encore par des incitations fiscales et des subventions pour favoriser les investissements de prévention sur le bâti, qui pourraient être jumelés avec les travaux de rénovation énergétique, ainsi que par la remise en cause du principe de reconstruction à l'identique dans l'assurance MRH, qui n'a plus guère de sens face à des risques qui se répètent.

Le rapport propose aussi de financer les investissements de prévention des TPE et PME via des dispositifs de suramortissement comptable ou de crédit d'impôt (préconisation n° 7), afin d'éviter que le coût de la prévention soit trop dissuasif, tout en adaptant les mesures à la taille de l'entreprise pour éviter un effet d'aubaine fiscale.

S'y ajouterait l'orientation des investissements publics vers des projets à plus forte plus-value environnementale et contribuant à la prévention des sinistres de toute nature (préconisation n° 8). Notamment, la méthodologie de valorisation des actifs publics devrait évoluer pour intégrer la « valeur sociale », donc les effets non marchands et les externalités découlant des investissements : cela permettrait de mieux valoriser la prévention, par la prise en compte des bénéfices à long terme pour la communauté et les usagers.

Enfin, il faudrait augmenter la dotation budgétaire du FPRNM et d'en élargir les critères d'éligibilité, pour en faire un véritable outil de financement de la politique publique de prévention (préconisation n° 9).

C) Si le cœur du rapport est à la prévention, la certitude de survenance des risques systémiques implique de faire une place à l'indemnisation, d'où cinq préconisations.

Il s'agirait déjà de rendre accessible une couverture assurantielle abordable portant sur les garanties essentielles (préconisation n° 10), en facilitant la compréhension des risques couverts via des questionnaires établissant le profil des risques, sans que l'on voie bien l'originalité de la proposition au regard du droit positif. Le rapport suggère également de développer des micro-assurances, adaptées aux situations locales, notamment pour l'outre-mer, ce qui nécessiterait probablement un financement étatique.

Le rapport propose encore la création d'une branche dédiée ainsi qu'un contrat socle pour le risque Cyber (préconisation n° 11), afin de prévoir des garanties essentielles : assistance au redémarrage de l'activité, pertes d'exploitation et conformité réglementaire. La question du

¹² V. déjà CESE, *Demain, la finance durable : comment accélérer la mutation du secteur financier vers une plus grande responsabilité sociale et environnementale ?*, 2019.

paiement des rançons par l'assureur est discutée dans le rapport, au regard de la nécessité de ne pas alimenter la dynamique tout en évitant que les entreprises aillent s'assurer à l'étranger.

Au regard de la hausse prévisible des sinistres, le rapport suggère de sécuriser les financements et d'élargir la base des acteurs financiers (préconisation n° 12). Cela passerait par une évolution du régime CatNat pour intégrer le risque de sécheresse, soit en passant la surprime de 12 à 18 %, soit en pensant un régime sécheresse distinct. Pour assurer la pérennité du régime, il faudrait en outre intégrer les réassureurs privés en plus de la réassurance publique, moyennant un contrôle accru de l'ACPR.

En matière de risques agricoles, il s'agirait d'introduire une part d'assurance paramétrique (préconisation n° 13), afin de rendre l'indemnisation plus rapide et d'améliorer la pénétration assurantielle du secteur.

Enfin, il est proposé de favoriser les provisions constituées par les entreprises, afin de couvrir les pertes d'exploitation sans dommage en cas de survenance de sinistres majeurs (préconisation n° 14). Une telle proposition se heurte néanmoins à deux obstacles, tenant à l'évaluation des montants et au coût pour les entreprises, alors que les pertes liées au Covid se font encore sentir.

En conclusion, ce rapport procède à un état des lieux intéressant, notamment au regard de son approche systémique. Si les préconisations faites peuvent être discutées, la tendance générale proposée, qui transcende les branches du droit et se veut transversale, mérite d'être saluée. Gageons qu'elle saura inspirer les pouvoirs publics.