

ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

LES ASSUREURS FACE AU RISQUE CLIMATIQUE

27 MAI 2021



Cette session « Les Assureurs face au risque climatique »
a été organisée par La Fondation pour l'innovation politique.

Enjeux de l'adaptation au changement climatique

Les assureurs face au risque climatique – 27 mai 2021

A la suite de ses travaux sur la cohésion territoriale en 2019, la Caisse des Dépôts lance, en association avec cinq *think tanks* (la Fondation Jean-Jaurès, la Fondation pour l'innovation politique, Terra Nova, la Fabrique Ecologique et le Comité 21), une nouvelle série de recherches transversale dédiée aux enjeux de l'adaptation au changement climatique dans les territoires.

Le changement climatique constitue un enjeu stratégique pour le groupe Caisse des Dépôts, fortement engagé dans le financement de la transition écologique à travers la Banque des territoires. Une approche par risque a été retenue pour ce cycle de recherches, qui permet de définir des territoires pilotes et d'identifier *in fine* une typologie de territoires par rapport aux différents enjeux. Chacun des co-organisateur a pris à sa charge un séminaire régional sur le thème de son choix, en présence des acteurs locaux concernés. La Caisse des Dépôts a, elle, travaillé sur plusieurs thématiques. Un colloque final de restitution des recherches clôturera le cycle de recherches en novembre 2022 à la Caisse des Dépôts.

Le cycle aborde les thématiques suivantes :

- Chaleur en ville
- Assureurs face au changement climatique
- Circuits courts et écologie industrielle
- Adaptation du littoral au changement climatique
- Episodes météorologiques extrêmes, inondations et aménagement
- Moyenne montagne et changement climatique
- Enjeux de la ressource en eau et conflits d'usages
- Nouveaux usages de la forêt

La deuxième session du cycle est organisée par la Fondation pour l'innovation politique le 27 mai 2021 en webinaire. Elle aborde le thème des assureurs face au risque climatique.

LES ASSUREURS FACE AU RISQUE CLIMATIQUE

Les manifestations du réchauffement climatique sont aujourd'hui actées et le caractère systémique de ce phénomène met le monde de l'assurance au défi de persister dans son efficacité et sur ses principes fondateurs. Face aux conséquences, une adaptation générale est nécessaire (Dominique Reynié, Directeur général de la Fondation pour l'innovation politique).

Tempêtes, inondations, sécheresses...

État des lieux par Arnaud Chneiweiss, Médiateur de l'assurance, Fondation pour l'innovation politique.

La réalité du dérèglement climatique a été mise en évidence dans un rapport d'Arnaud Chneiweiss et de José Bardaji publié en 2020 par la Fondation pour l'innovation politique¹. Selon une étude de la société d'assurance Swiss Re, on dénombrait en moyenne à l'échelle mondiale 50 catastrophes naturelles par an dans les années 70. Le chiffre s'établit aujourd'hui à 200, pour un coût moyen pour les assureurs multiplié par 2,2 sur les 40 dernières années. D'un milliard d'euros par an dans les années 80, ce montant est supérieur à trois milliards d'euros ces dernières années.

Le rapport met en lumière d'importantes inégalités territoriales : les territoires d'outre-mer sont les plus exposés, ainsi que les départements du sud-est et du sud-ouest métropolitains. Solidaire vis-à-vis de ces territoires, l'État français a mutualisé les risques au niveau national et ne répercute pas le véritable prix sur les assurés des zones les plus impactées. Pour intégrer le coût des catastrophes naturelles (78 milliards d'euros au total) les primes de l'assurance habitation progressent d'un peu plus de 3 % en moyenne chaque année depuis 2000, soit deux fois plus vite que l'inflation générale. La durée de cette solidarité peut donc être questionnée.

L'étude montre aussi les faiblesses qui existent dans la prise en compte du risque climatique, notamment dans le monde agricole où c'est avant tout l'assurance grêle qui a véritablement percé. 60 % des surfaces agricoles sont couvertes à ce titre, contre 30% pour les autres dommages. Les agriculteurs ne sont pas encouragés à contracter cette assurance souvent onéreuse parce que trop peu mutualisée, et la branche, déficitaire, n'incite pas les nouveaux assureurs à s'impliquer. Dans le contexte du changement climatique, certains territoires très exposés pourraient à terme se retrouver sans assureurs. Ces mêmes assureurs pourraient aussi choisir les risques, les branches et les territoires qu'ils souhaitent couvrir.

Le développement d'une culture du risque naturel et de politiques de prévention s'avère par conséquent indispensable. Une journée nationale de prévention pourrait constituer un exercice d'anticipation utile, comme l'installation de repères de crue dans les communes soumises aux inondations ou la mise à disposition d'informations en cas d'achat immobilier. Le fonds de prévention des risques naturels (fonds Barnier) pourrait également jouer un rôle plus actif, en apportant des compléments de financement dans le cadre de réaménagements urbains

¹ « Les assureurs face au défi climatique ». Étude réalisée à partir des données des assureurs français, par Arnaud Chneiweiss et José Bardaji. Fondation pour l'innovation politique (août 2020).

rendus nécessaires. Enfin, une meilleure coopération entre les différents acteurs publics et privés paraît essentielle.

Le risque climatique vu par un assureur. Jean-Louis Charluteau, Directeur de la réassurance du Generali Climate Lab' et du pilotage des projets techniques chez Generali.

Dans sa dimension systémique, le changement climatique questionne de façon centrale la durabilité et le transfert d'un risque à l'assurance ou à la réassurance. La méconnaissance du modèle économique de l'assurance par les acteurs économiques incite dans le même temps à réfléchir en amont de la prochaine crise pour éviter une nouvelle question de confiance posée aux assureurs. Il convient donc aujourd'hui de s'interroger sur ce modèle économique d'assurance dommages pour en connaître la persistance, la résistance aux crises, et recenser les solutions qui en pérenniseront les mécanismes.

Le système assurantiel repose sur une diversification des risques, des territoires et des branches d'assurance. Pour une compagnie d'assurance, plusieurs facteurs entrent en jeu, au premier plan desquels figure l'aléa, indépendant de la volonté de l'assuré. Les zones de concentration, auxquelles certains assureurs sont confrontés en raison de leur propre histoire, peuvent également constituer un élément clé à prendre en compte. Enfin, l'équilibre général du système est déterminant. Au-delà, c'est la capacité d'assurance et de réassurance offerte par les marchés financiers eux-mêmes et le fléchage vers l'assurance dont il s'agit.

Le système français de l'assurance repose sur un partenariat public-privé. Il est réglementé en profondeur par l'État, qui administre le régime des catastrophes naturelles avec les primes versées par les assurés, et reconnaît l'état de catastrophe naturelle. Depuis 1982, date de création de ce régime, la garantie illimitée de l'État n'a jamais été mobilisée par ce régime d'assurance et de réassurance des « CatNat ». Ce système a la capacité à préfinancer au moins en partie une prochaine catastrophe mais il a des limites. Dans ce contexte, le changement climatique constitue un choc majeur (fréquence, intensité) et certains facteurs anthropiques ne doivent pas être négligés (« course au soleil dans le Sud » ou, plus récemment, accumulation des populations sur le littoral Ouest).

Le système se doit d'être solidaire et universel. Pour mobiliser davantage de ressources et de primes, il est essentiel de laisser davantage de place à la responsabilité de chaque acteur économique. La vocation de l'assurance est de prendre en charge des risques résiduels et de ne pas se reposer sur la seule intervention des pouvoirs publics. Un assureur doit pouvoir accompagner ses clients dans l'adaptation aux conséquences du changement climatique, en sortant d'une vision fataliste.

QUEL IMPACT DU RISQUE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LA RESILIENCE DES ASSUREURS ?

Anne-Lise Bontemps-Chanel, Chef du service d'analyse des risques assurance, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

La dichotomie que l'on observe entre la réalisation du risque lié au changement climatique et le besoin immédiat d'agir crée une inertie chez certains acteurs (assureurs et assurés) qui s'estiment à court terme protégés. Les assureurs sont donc aujourd'hui incités par le superviseur à s'adapter à un changement climatique qui représente, sur la longue période, une véritable menace pour l'ensemble du système financier. Il est dès aujourd'hui nécessaire de prendre les mesures qui l'empêcheront de devenir vulnérable. Dans ce contexte, l'ACPR et la Banque de France se sont livrés en 2020 à l'analyse de scénarios de changement climatique jusqu'en 2050 pour mettre en place des méthodes appropriées et offrir aux acteurs financiers une mesure d'impact de leur action actuelle sur la sphère économique. Publiés en avril 2021, les résultats montrent une certaine résilience des assureurs français mais ils restent très liés aux hypothèses des quatre scénarios testés (voir *infra*), notamment à l'actif. La majorité des assureurs ayant participé à l'exercice n'ont pas fait évoluer leurs portefeuilles d'actifs, les simples variations observées venant de l'évolution des prix des actions dans les différents scénarios, en contradiction avec les engagements pris publiquement par les assureurs de réduction de leurs expositions aux secteurs les plus émetteurs en carbone. S'agissant du risque physique, les résultats ont montré un impact non négligeable pour certains territoires français et pour certains risques santé. La majorité des participants a retenu pour hypothèse que l'augmentation des primes permettrait de couvrir la hausse de la sinistralité.

Si les résultats de l'exercice ne sont pas totalement clairs et les méthodologies toujours en cours de construction, ces tests ont permis d'identifier les difficultés dans l'analyse des impacts du changement climatique. Elles tiennent au manque de données pour mesurer les expositions et à la triple nécessité d'adapter les modèles pour avoir une vision prospective sur le long terme, d'impliquer la gouvernance et de travailler sur le risque de réputation.

Les 4 scénarios étudiés par l'ACPR et la Banque de France

Scénario 1 : transition effectuée de manière ordonnée. Les progrès technologiques permettent d'absorber le surplus d'émissions de carbone.

Scénario 2 : transition accélérée. Une forte taxe carbone permet d'agir très rapidement contre le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre.

Scénario 3 : action très tardive des pouvoirs publics et peu d'avancées technologiques.

Scénario 4 : risque physique. Aucune action n'est entreprise. Les émissions de gaz à effet de serre continuent de provoquer des catastrophes naturelles de plus en plus importantes.

LES IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LE RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES

François Bafail, CERI Sciences Po

Universel et solidaire, le système d'assurance français est structuré autour des assureurs, des particuliers et de l'État, qui en est l'acteur décisif. Créé en 1982, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles repose sur un partenariat public-privé et prend appui sur l'assurance des dommages aux biens immobiliers, professionnels, industriels et aux véhicules. La gestion et la compensation des dommages sont réalisées par les compagnies d'assurance dans le cadre de la loi qui fixe le prix et les modalités d'indemnisation, sous protection de la garantie de l'État. En France, en vertu d'une extension obligatoire de leur contrat d'assurance, plus de 98% des ménages et des entreprises sont couverts contre les effets des catastrophes naturelles. Ce régime est sans véritable équivalent en Europe, hormis l'Espagne (moins de 5% des Italiens et moins de 30% des Allemands sont par exemple couverts à ce titre).

Face à la croissance des risques et de leur intensité dans les prochaines années, ce régime montre ses limites. Dédié aux risques naturels et sans équivalent en Europe, le fonds Barnier finance, avec un budget de 200 millions d'euros par an, les indemnisations et les politiques de prévention en les corrélant. Ce fonds a été intégré en 2020 au budget de l'État et sa gestion attribuée à la direction du Trésor, provoquant le mécontentement des acteurs et une moindre visibilité des effets du fonds.

Le système d'indemnisation suscite lui-même des critiques. Un rapport du Sénat pointe notamment le désarroi des sinistrés sollicitant le régime des « CatNat », ce qui soulève la question de l'acceptabilité sociale et du consentement. Les décisions de non-reconnaissance suscitent un vif sentiment d'injustice et l'impression d'une négation par les pouvoirs publics de désastres bien réels. Des évolutions sont souhaitées en termes de délais raisonnables donnés aux particuliers pour déclarer leurs sinistres et une remise en cause est également nécessaire sur la légitimité et la pertinence des décisions de non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. L'opacité, la longueur des procédures, la difficulté de compréhension du rôle des différents intervenants, l'inintelligibilité des critères et des seuils utilisés et le manque d'explication sur les motifs des décisions prises sont autant de facteurs expliquant les critiques émises.

L'importance de la culture et de l'apprentissage du risque, qui engagent la responsabilité de chacun, de l'État aux communes jusqu'aux citoyens, est décisive et il est important d'associer l'ensemble des acteurs pour faire face à ce défi.

« La calamité des Calamités agricoles » Bruno Lepoivre, Adjoint au Directeur, Marché de l'agriculture et de la prévention chez Pacifica Assurances dommages - Crédit Agricole

Dans le secteur agricole l'effet du changement climatique est immédiat. 40 % du portefeuille du Crédit Agricole est aujourd'hui ainsi exposé aux événements climatiques, tous produits d'assurance confondus. En agriculture, la proportion est plus importante et la situation particulièrement grave puisque les années extrêmes se succèdent et la fréquence des événements augmente. Les cinq dernières années ont été exceptionnelles en termes de sinistralité climatique sur les cultures : inondation, gel, grêle, sécheresse, canicule se sont

Enjeux de l'adaptation au changement climatique

Les assureurs face au risque climatique – 27 mai 2021

succédés. La fréquence et l'intensité des événements climatiques sont en hausse dans le monde et un doublement est attendu en France d'ici 2040.

Face à ce constat, les moyens de lutte par la prévention et la protection sont limités même si des évolutions technologiques ouvrent certaines perspectives en vigne et arboriculture (dispositifs antigel et paragrêle notamment). Les problèmes de sécheresse se poseront inévitablement à l'avenir et la question de l'eau et de l'irrigation seront prégnantes.

L'Espagne était confrontée il y a 40 ans à ces questions de sécheresse et de gestion de l'eau dans les mêmes termes que la France l'est aujourd'hui. Nos voisins ont massivement investi dans ce domaine avec un dispositif privé/public de gestion des risques qui pourrait constituer une source d'inspiration pour les travaux actuels du « Varenne de l'eau et de la gestion des risques ».

Les assurances des cultures représentent 500 millions d'euros de primes d'assurance dommage. Parmi elles, l'assurance multirisque climatique (assurance récoltes) reste déficitaire sur les 10 dernières années, suscitant une forte interrogation des assureurs et réassureurs sur sa pérennité. Vu l'impact considérable des événements climatiques sur les filières agricoles, l'assurance est indispensable et en regard, la non-assurance en agriculture coûte extrêmement cher. A titre d'illustration, en 2016, les agriculteurs sinistrés par des inondations qui n'étaient pas assurés (soit environ 70 % d'entre eux) ont dû emprunter 5 milliards d'euros afin de passer le cap de cette mauvaise année. L'impact indirect des événements climatiques se traduit par la saturation des capacités d'investissement des agriculteurs.

Créé en 1964, le dispositif actuel des calamités agricoles (équivalent des « CatNat » pour les cultures) continue d'intervenir pour les pertes de récoltes en arboriculture et pour les prairies, en concurrence avec les assurances récoltes lancées en 2005. Les deux systèmes coexistent et se concurrencent, créant une situation ubuesque. Cette situation nécessite une remise à plat urgente du dispositif et des décisions sont attendues cet été.

La Chaire Institut Louis Bachelier – Crédit Agricole - Airbus

L'institut Louis Bachelier, le Crédit Agricole et Airbus travaillent depuis 10 ans sur les nouveaux risques en agriculture et les solutions pour gérer ces risques d'ordre climatiques, sanitaires et de marché. Ces travaux fondamentaux ont permis de créer une assurance pour couvrir le chiffre d'affaires sur les cultures et de lancer le contrat d'assurance des prairies.

La prochaine session du cycle sera organisée par la Fondation Jean Jaurès le 2 juillet 2021 à Marseille. Elle sera consacrée au thème de la ville, des industries vertes et circuits courts.
--