

Compte rendu de la 22<sup>ème</sup> consultation téléphonique

# L'importance de la réglementation de l'assurance dans la promotion de la résilience aux catastrophes naturelles

18 mai 2017



*Les consultations téléphoniques de l'A2ii sont organisées en partenariat avec l'AICA pour fournir aux contrôleurs une plate-forme d'échange sur les expériences et les enseignements relatifs au développement de l'accès à l'assurance.*

La 22e Consultation téléphonique, qui s'est tenue le 18 mai 2017, portait sur l'importance de la réglementation de l'assurance pour promouvoir la résilience aux catastrophes naturelles. Ce thème a été identifié à l'occasion des discussions du [9e Forum consultatif A2ii-AICA-MIN](#) comme une problématique importante encore peu explorée par les autorités de contrôle et de réglementation.

Les experts techniques Carlos Montalvo Rebuelta (PricewaterhouseCoopers) et Philippe Dérioux (AXA Global P&C) ont détaillé certains aspects clés de la résilience aux catastrophes, tels que l'ampleur et la nature de l'exposition aux risques de catastrophe, les lois et réglementations spécifiques facilitant la résilience et les bonnes pratiques mises en œuvre dans diverses juridictions. Les experts nationaux Amal Souaifi (Autorité marocaine de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale, ACAPS) et Pedro Aguilar Beltrán (Mexican Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, CNSF) ont partagé l'expérience de leur juridiction dans ce domaine. Quatre consultations ont été organisées : deux en anglais, une en français et une en espagnol.

## **Introduction : risques de catastrophe naturelle et écart de protection**

Les catastrophes naturelles et les risques ne font pas de distinction entre les riches et les pauvres, ni entre les intérêts publics et privés. Pourtant, les conséquences d'une catastrophe touchent de manière disproportionnée les plus pauvres et les plus vulnérables dans les pays ayant des capacités limitées pour absorber les coûts associés. Compte tenu de l'ampleur des catastrophes à grande échelle, et de leur gravité pour les segments de population les plus vulnérables, l'assurance a un rôle évident à jouer dans la réduction de l'impact des risques de catastrophe et la promotion du développement durable.

L'assurance est un outil essentiel à tous les niveaux pour évaluer, transférer, gérer et réduire les risques associés aux catastrophes naturelles. Si, au niveau micro ou individuel, l'assurance peut aider les ménages à gérer les pertes faisant suite à une catastrophe, des accords d'assurance complémentaire au niveau souverain et sous-souverain peuvent contribuer à absorber l'impact économique et social des catastrophes, et par là à minimiser les pertes futures causées par des événements aléatoires.

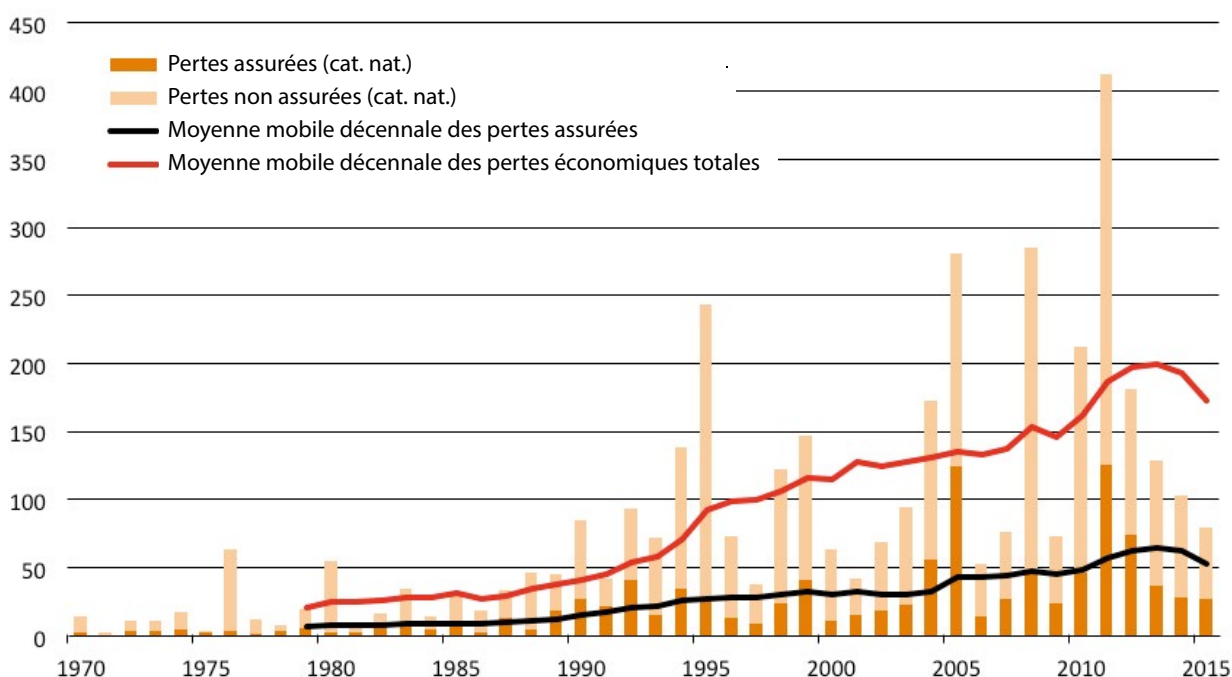
### **Un écart de protection croissant**

Bien que des innovations dans des domaines tels que les big data, les InsurTech et la numérisation aient rendu l'assurance plus facile et moins coûteuse d'accès et de gestion, on observe une augmentation frappante du nombre d'individus non couverts à la fois dans les pays en développement et dans les pays développés, et un écart croissant, lors de catastrophes naturelles, entre les pertes économiques totales et les pertes assurées (l'« écart de protection »). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, au fur et à mesure de l'évolution du secteur de l'assurance, les carences de couverture et les pertes non assurées qui en résultent sont devenues un fardeau croissant à la fois pour les individus et les gouvernements. Cet écart croissant entre l'actuel taux de pénétration et le potentiel global du secteur de l'assurance non seulement entrave le développement économique et le bien-être de la société, mais représente également une menace. Les catastrophes naturelles se produisent sans discrimination et en l'absence d'une protection adaptée, leur impact peut être dévastateur.

Les mécanismes fondamentaux de l'assurance que sont la mutualisation et le transfert du risque peuvent fournir un soutien et une stabilité essentiels à toutes les couches de la société (individus, ménages, entreprises, régions) et sont cruciaux pour renforcer la capacité de la société à absorber et à diversifier les risques. Pour promouvoir l'inclusion financière et par là améliorer la résilience, les décideurs politiques doivent sensibiliser les populations à l'exposition au risque et aux vertus de l'assurance, favoriser une culture de l'assurance et encourager les pratiques de transfert des risques. À titre complémentaire, promouvoir des cadres réglementaires matures et efficaces est un autre élément clé de la réduction des risques et de la protection de ceux qui continuent à souffrir de l'absence de couverture. À cet égard, il est d'une importance capitale que les autorités de réglementation de l'assurance soient des partenaires clés dans les discussions touchant à l'élaboration des politiques sur la gestion des risques de catastrophe et les efforts visant à favoriser un développement durable et à fournir un accès aux ressources du secteur global de l'assurance, tout en assurant une réglementation saine du secteur financier et de la conduite du marché et le développement des marchés d'assurance locaux.

Au cours des trente dernières années, l'écart de protection a été multiplié par dix et la réalité est qu'à l'avenir nous serons confrontés à des catastrophes de plus en plus imprévisibles. Compte tenu de l'ampleur, de la portée et de la complexité de la sous-assurance, réduire l'écart de protection nécessite l'action conjointe de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. Pour s'attaquer à ce problème, il faut établir les bons partenariats dans un cadre réglementaire solide en harmonisant les efforts au niveau micro, méso et macro.

**Figure 1. Un écart de protection croissant : pertes dues aux catastrophes naturelles, 1970-2015 (2015, en milliards USD)**

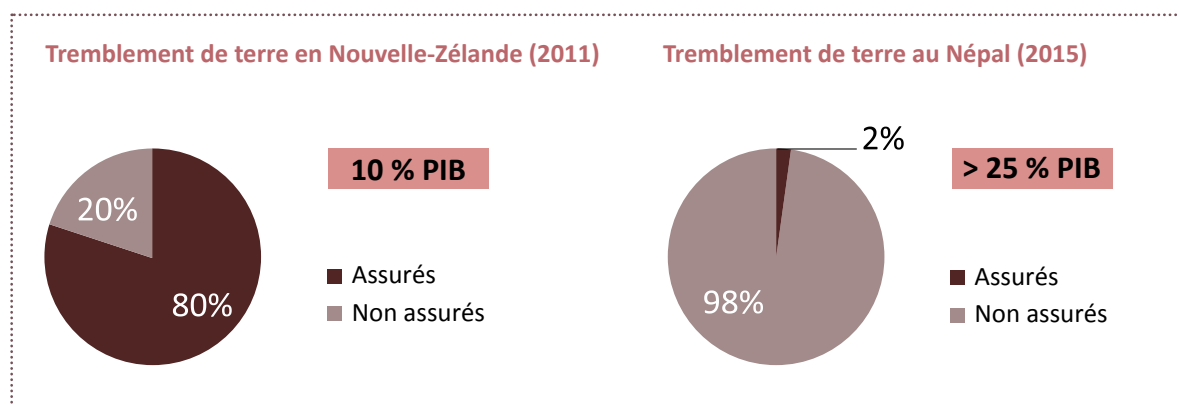


Source : Swiss Re Economic Research & Consulting et Cat Perils

## Événements catastrophiques majeurs en Océanie et en Asie : les exemples de la Nouvelle-Zélande et du Népal

En 2011 et 2015 respectivement, la Nouvelle-Zélande et le Népal ont été touchés par des tremblements de terre de grande ampleur. Bien que les événements aient été de nature similaire, l'impact dans chaque pays a été radicalement différent. En Nouvelle-Zélande, le taux de pénétration était statistiquement élevé (80 % de couverture), tandis qu'au Népal, la couverture ne concernait que 2 % environ de la population. La différence de réponse et de résultats montrent que, si les catastrophes frappent sans discrimination, leur coût pour la société peut être réduit si elles sont gérées de manière adaptée et holistique ; les catastrophes peuvent en réalité constituer une opportunité pour accélérer la pénétration et la croissance de la couverture. L'assurance peut jouer un rôle central dans ce processus.

**Figure 2. Coût économique de catastrophes majeures et pourcentage de la population assurée**



### Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande a connu deux tremblements de terre consécutifs en 2011 et 2012, qui ont fait 180 victimes et causé des dommages aux infrastructures pour un coût d'environ 10 % du PIB<sup>1</sup>. En réponse, le gouvernement a adopté un plan d'action immédiat de reconstruction et a mis en place une législation préventive pour réduire l'impact de futurs événements. L'action coordonnée de différents acteurs et l'utilisation avisée des fonds, notamment sous la forme d'indemnités d'assurance, car 80 % de la population était assurée, a permis à la Nouvelle-Zélande de tirer parti de la catastrophe pour stimuler son économie, investir dans les infrastructures, créer des emplois et finalement catalyser la croissance<sup>2</sup>. En particulier, le secteur de l'assurance a saisi cette opportunité de se positionner comme une force bienveillante, offrant une juste évaluation des pertes subies et la promesse de réduire l'exposition au risque en cas de d'événement similaire futur. D'un point de vue réglementaire, les décideurs politiques ont joué un rôle actif en analysant leurs erreurs passées et en révisant la législation qui avait été mise en œuvre de manière peu rigoureuse dans les années 1930. À la suite d'un tremblement de terre en 1931, des règles de construction spécifiques avaient été adoptées, mais en raison de la rareté perçue des catastrophes naturelles et de la nécessité d'un développement rapide, l'application de la réglementation a été laxiste et de nombreuses maisons ont été construites sur des zones humides qui ne satisfaisaient pas aux exigences légales. Lors du processus de reconstruction, le secteur de l'assurance s'est engagé à contribuer, mais à la condition que les mêmes erreurs de construction ne soient pas répétées pour éviter de telles conséquences à l'avenir.

<sup>1</sup> Produit intérieur brut

<sup>2</sup> Un [rapport du FMI de 2014](#) a reconnu que les activités commerciales et d'investissement faisant suite aux tremblements de terre de 2011-2012 ont été une source importante de croissance en Nouvelle-Zélande, représentant plus de 3% du PIB.

### Népal

A l'opposé de la situation de la Nouvelle-Zélande, le tremblement de terre qui s'est produit au Népal en 2015 a eu un impact profond et un écho majeur dans le pays. La catastrophe a causé la mort de plus de 5000 personnes et touché au total plus de 8 millions de personnes. Selon le Fonds monétaire international (FMI), les dommages économiques du tremblement de terre représentent plus d'un quart du PIB du Népal. Contrairement à la Nouvelle-Zélande, les taux de pénétration de l'assurance catastrophe au Népal étaient extrêmement faibles – de 2 % environ de la population. Étant donné le très faible niveau de couverture d'assurance, le secteur de l'assurance n'a pas eu la possibilité de jouer un rôle actif dans la reconstruction de l'économie et l'assurance des risques futurs. La reconstruction au Népal a donc été lente, et un an après l'événement, peu d'activités avaient redémarré.

Les exemples de la Nouvelle-Zélande et du Népal montrent comment des événements similaires peuvent avoir un impact drastiquement différent en raison des effets de la sous-assurance et de la différence de rapidité et de coordination de la réaction. Comme le montre le cas de la Nouvelle-Zélande, si elle est correctement maîtrisée, l'assurance peut jouer un rôle clé pour transformer un risque de catastrophe en opportunité.

## Risque souverain et sous-souverain

Un aspect distinctif de l'écart de protection est l'absence de couverture de l'exposition des entités souveraines et sous-souveraines. Les accords d'assurance souverains et sous-souverains comprennent l'assurance au niveau du pays, de l'État, de la province, du district, du comté ou de la société civile, par opposition au niveau individuel ou familial (« micro »). Les entités souveraines et sous-souveraines jouent un rôle important dans la réduction de l'écart de protection. De nombreux marchés en développement et émergents sont soumis à de graves risques de catastrophe, mais conservent des taux de pénétration à un seul chiffre. Articuler l'approche de la résilience à la fois au niveau macro et au niveau micro peut contribuer à atténuer l'impact des événements catastrophiques pour la société dans son ensemble et offrir une protection plus large, car les initiatives souveraines et sous-souveraines peuvent compléter les efforts traditionnels au niveau des assurés afin de prévenir les effets dissuasifs propres à décourager l'achat d'une couverture.

Les contrôleurs doivent trouver l'équilibre approprié entre s'occuper uniquement de la proportion assurée de la population et adopter une protection plus large dans laquelle tous les membres de la population sont couverts, qu'ils aient ou non un contrat d'assurance. Il existe une frontière ténue entre créer les bonnes incitations pour accroître la pénétration et veiller à ce que les risques catastrophiques n'érodent pas les actifs des segments les plus vulnérables de la société.

Les arrangements souverains et sous-souverains traitent des problématiques bien spécifiques que les contrôleurs doivent prendre en considération lors de l'adoption d'un plan d'action pour la résilience aux catastrophes.

***Les pertes dues aux catastrophes naturelles peuvent avoir des répercussions importantes sur les budgets, les programmes gouvernementaux, la solidité générale et la résilience des économies nationales ou locales.***

Il est évident que chaque fois qu'une catastrophe frappe, elle a un impact budgétaire important. En Nouvelle-Zélande, par exemple, les effets combinés des tremblements de terre de 2011 et 2012 et la nécessité de revitaliser l'économie suite à ces événements ont augmenté les ratios de dette publique de 15 %.

Les budgets relèvent de tous les niveaux d'autorité – local, national et régional – et sont soumis à des contraintes de planification et de ressources. S'agissant de l'investissement dans la résilience, les autorités de réglementation peuvent soit attendre de voir si la crise frappera durant leur mandat, soit s'efforcer de répondre à l'imprévisibilité future en se protégeant contre le risque de catastrophe dès maintenant. Le choix dépend souvent de conflit d'intérêts ou de l'existence ou non de volonté politique. La volonté d'investir dans la résilience aux catastrophes naturelles est souvent fonction de l'aversion au risque – la durée limitée des mandats politiques et les tendances historiques de catastrophes naturelles suggérant une faible probabilité de survenue peuvent pousser les autorités de réglementation à faire le pari qu'aucun événement de ce type ne se produira pendant leur mandat et à allouer leurs ressources ailleurs, laissant les efforts de renforcement de la résilience aux administrations futures. D'un autre côté, en raison de divers facteurs, les décideurs politiques peuvent choisir d'investir des ressources dès aujourd'hui pour éviter l'imprévisibilité future, en se protégeant contre le risque et en passant par pertes et profits un montant budgétaire fixe pour limiter les pertes futures à un niveau jugé acceptable. Il est important que les autorités de réglementation évaluent correctement les risques pour déterminer les bénéfices qu'il y a à traiter dès aujourd'hui l'imprévisibilité future, dans le contexte de besoins, de ressources et de propension au risque variables.

***Les besoins, les ressources et la propension au risque des niveaux (sous-)souverains sont variables.***

Naturellement, il existe différents niveaux de juridiction qui peuvent correspondre à des réalités et des besoins différents - que l'on se situe au plan local, provincial, national ou régional. L'exposition au risque, ainsi que les ressources et la propension au risque qui détermineront la façon d'y remédier, varieront également. Il est important que ce facteur soit pris en compte dans l'approche réglementaire afin de s'assurer que toute solution est adaptée au profil unique de chaque entité souveraine. Il est essentiel d'avoir une représentation claire de ces différences pour s'assurer qu'elles ne constituent pas un obstacle, mais plutôt une opportunité pour trouver une solution personnalisée et adaptée.

***Les lois et réglementations d'assurance entourant ces risques peuvent être différentes, mais peuvent également être pertinentes pour le marché plus large.***

Tout comme les besoins, les ressources et la propension au risque peuvent différer, les réglementations peuvent également varier selon les entités souveraines et sous-souveraines. Il est impératif d'avoir une infrastructure réglementaire coordonnée pour s'assurer que tout effort visant à combler l'écart de protection sera facilité et ne sera pas entravé.

## **Le rôle du secteur de l'assurance dans la promotion de la résilience aux catastrophes naturelles**

Le secteur de l'assurance peut renforcer la résilience aux catastrophes naturelles par le biais des différents mécanismes au niveau souverain et sous-souverain. Le secteur peut apporter son expérience dans :

- **la mesure des risques** : cartographie, modélisation, souscription des risques
- **la sensibilisation aux risques** : projections des pertes, domaines à haut risque, facteurs de risque. La sensibilisation aux risques est importante dans la mesure où elle incite les clients à transférer certains des risques perçus via l'assurance. Il est essentiel que toutes les parties concernées (régulateurs, décideurs politiques, etc.) travaillent en faveur de l'amélioration de la sensibilisation.
- **la tarification des risques** : tarification juste des risques ; prime comme indicateur de l'exposition réelle. La réduction artificielle du prix de la couverture dans le but d'accroître la pénétration fausse la



perception et la prise de conscience des clients vis-à-vis du risque sous-jacent, compromettant ainsi le service et la confiance. Il peut en découler des effets d'incitation pervers et une sous-représentation de la réalité du risque sous-jacent.

- **le transfert des risques** : transfert des risques du bilan de l'assuré vers le bilan de l'assureur. La mutualisation et la diversification des risques sont essentielles. Il est extrêmement important d'avoir la capacité de déplacer le risque d'un lieu donné vers un autre lieu. Transférer le risque accroît simultanément la capacité du secteur économique à être plus productif, à prendre plus de risques et à croître.
- **l'atténuation des risques** : un sous-produit important de la mesure, de la sensibilisation et de la tarification ; connaissance des outils d'atténuation par le secteur. Le transfert du risque est étroitement lié à l'atténuation des risques.
- **le recouvrement des pertes** : sources de financement post-événement ; conseils sur la reconstruction, les étapes de rétablissement. Ce qui se passe le lendemain est important ; l'assurance a démontré à maintes reprises sa capacité à indemniser rapidement les clients, ce qui a un effet extrêmement positif sur la société. Les conseils concernant la reconstruction sont un aspect important qui se matérialise en diminuant l'impact d'événements semblables futurs.

Les assureurs s'efforcent constamment d'améliorer leurs modèles de risques – notamment en ce qui concerne les catastrophes naturelles – afin de gagner en précision et en granularité pour améliorer leurs services. La rapidité et l'innovation étant essentielles à la résilience en cas de catastrophe, en particulier dans un contexte de changements climatiques (imprévisibilité, fréquence et gravité) et économiques (complexité accrue et montants assurés plus élevés) rapides, les autorités de réglementation doivent jouer un rôle actif dans la création d'un environnement juridique et réglementaire propice pour soutenir le déploiement des capacités du secteur de l'assurance afin d'améliorer la résilience aux catastrophes.

### **La réglementation de l'assurance : pierre angulaire de la construction d'une société résiliente**

Un large éventail de lois, de réglementations et de politiques gouvernementales est nécessaire pour faciliter le déploiement des capacités du secteur de l'assurance – loi fiscale, loi sur les marchés publics et droit des contrats, lois commerciales et politiques budgétaires, entre autres. Bien que la réglementation de l'assurance ne soit qu'une partie de cet écosystème plus large, elle se situe néanmoins en son centre. Le secteur de l'assurance possède des années d'expérience dans le domaine des risques de catastrophes naturelles, de la cartographie, de la modélisation, de l'étalonnage, de la tarification et de la souscription de risques de catastrophes naturelles, avec des solutions sur mesure. D'un point de vue réglementaire, la coopération étroite avec le secteur peut aider à compléter les capacités internes dont les contrôleurs peuvent manquer, établissant ainsi une relation mutuellement bénéfique en facilitant le contrôle basé sur les risques, qui à son tour renforce la sécurité réglementaire et la bonne marche des activités commerciales. L'expertise du secteur en matière de risque (souscription, gestion, réduction, suppression) et de services (dédommagement physique ou monétaire), associée à un environnement réglementaire propice, peut contribuer à favoriser la confiance dans les dispositifs d'assurance et à étendre significativement la protection. L'ensemble des compétences et des capacités du secteur de l'assurance démontre que celui-ci doit être un acteur principal dans les efforts de résilience aux catastrophes.

## Domaines clés de la réglementation de l'assurance en lien avec la résilience

Pour concrétiser les vertus de l'assurance, il est nécessaire de mettre en place une réglementation de l'assurance saine et efficace. Pour commencer, les autorités de réglementation et de contrôle doivent d'abord examiner les lois existantes et détailler leurs rôles, autorité, mandats, pouvoirs et responsabilités. Les pouvoirs conférés sont-ils suffisants pour accomplir les tâches requises ? Dans quelle mesure les responsabilités sont-elles en ligne avec les ressources et l'expertise disponibles ?

Dans ce contexte, les contrôleurs doivent prendre en compte les principaux aspects réglementaires suivants :

- **Conditions d'autorisation/agrément** : modalités et conditions d'agrément des sociétés. Il est important de clarifier les domaines et les activités qui doivent être encadrées par la réglementation et de s'assurer que la concurrence est favorisée.
- **Exigences de solvabilité**
  - **Exigences de fonds propres (montant, qualité, localisation)** : les exigences de fonds propres doivent être adaptées aux risques et aux facteurs d'atténuation des risques.
  - **Règles d'investissement** : les entreprises doivent être examinées dans leur ensemble, pas seulement sur le versant du passif, mais également sur le versant de l'actif.
  - **Gestion des risques** : la gouvernance et la gestion des risques doivent être solides.
  - **Transparence et divulgation** : nécessaire pour améliorer la crédibilité et la réputation du secteur.
- **Tarifification des risques d'assurance basée sur le risque** : il est extrêmement important d'établir une tarification précise sur la base du risque sous-jacent.
- **Traitement des titres assurantiels** : le transfert des risques aux marchés financiers est-il autorisé ? Qui fera l'acquisition de ces obligations ?
- **Réglementation des intermédiaires**
- **Autorisation d'opérer dans la juridiction pour les réassureurs**
- **Autorisation des transactions de réassurance transfrontalières** : il existe souvent une possibilité de transférer les risques en dehors de sa propre juridiction. Plus le transfert et la capacité d'absorption du marché global sont importants, plus le bénéfice d'une telle diversification est significatif. La réglementation doit-elle être protectrice ou plus ouverte à une activité commerciale et à une concurrence accrues ?

## Le rôle des régulateurs et des contrôleurs d'assurance

Les autorités de réglementation et de contrôle de l'assurance doivent jouer un rôle central dans les efforts de renforcement de la résilience aux catastrophes naturelles. Au-delà de la pure réglementation, les régulateurs peuvent apporter leur contribution sur plusieurs dimensions.

- **Sécurité réglementaire**
  - La sécurité réglementaire est un facteur essentiel pour s'assurer que les efforts de réduction de l'écart de protection sont mis en œuvre de manière efficace. L'incertitude sur les règles à appliquer, sur qui doit les appliquer et quand est néfaste pour les activités d'assurance et crée des frictions entre les acteurs. Les régulateurs peuvent supprimer l'incertitude réglementaire en établissant des cadres réglementaires solides.



- **Connaissance approfondie des marchés locaux**
  - Il existe un grand savoir-faire et une grande expérience au sein de la communauté de l'assurance. Cette capacité et cette expertise – des régulateurs, des contrôleurs et du secteur – peuvent être exploitées pour orienter un plan d'action adapté.
- **Capacité à contribuer aux réponses coordonnées**
  - Les contrôleurs d'assurance peuvent aider à coordonner les réponses avec le secteur, le gouvernement et d'autres acteurs clés au niveau politique afin d'apporter une sécurité sur le marché. Les régulateurs d'assurance peuvent jouer un rôle de premier plan en réunissant les différentes parties afin de tirer le meilleur parti de l'éventail diversifié d'expertise et de savoir-faire.
- **Rôle de coopération avec les gouvernements et les autres contrôleurs**
  - Dès le premier jour, les régulateurs et les contrôleurs d'assurance doivent faire partie de la solution, non seulement dans le cadre de partenariats multipartites, mais aussi en coordination avec les contrôleurs d'autres organismes de réglementation locaux, régionaux et internationaux. Il est important que de telles initiatives donnent une impulsion claire et forte au niveau politique et que les contrôleurs à tous les niveaux fassent partie de l'équation.
- **Tirer parti des progrès pour améliorer la pénétration**
  - Une réglementation efficace offre une excellente opportunité de tirer parti des progrès accomplis en matière de résilience aux catastrophes dans le but d'accroître la pénétration. Lorsque les assureurs alignent le risque, le service et la fiabilité, la réputation et la confiance dans le secteur de l'assurance s'en trouvent renforcées. Les catastrophes naturelles peuvent donc représenter pour les contrôleurs une occasion de mettre en place une réglementation efficace et de rétablir la confiance dans les compagnies d'assurance. Lorsque la perception et la compréhension du rôle de l'assurance sont renforcées, la confiance renouvelée qui en découle peut catalyser d'autres initiatives telles que la micro-assurance.
- **Combiner les objectifs micro et macro**
  - Il est essentiel que la résilience aux catastrophes soit traitée à plusieurs niveaux de manière conjointe, de sorte que les initiatives au niveau souverain et sous-souverain soient complétées par des initiatives aux niveaux régional, transnational et individuel. Comme les gouvernements donnent généralement la priorité aux considérations macroéconomiques (par ex. à la stabilité financière), la tendance des contrôleurs des assurances à se concentrer sur d'autres dimensions (par ex. niveau micro, protection des assurés, concurrence) leur confère une position unique au centre d'un cadre solide pour combiner les réalités au niveau macro et micro.

### **Exemple d'initiative en cours : le Forum sur le développement de l'assurance**

Le Forum sur le développement de l'assurance (IDF) est l'une des nombreuses initiatives en cours qui s'efforcent de traiter la problématique de la résilience aux catastrophes naturelles. Annoncé lors de la Conférence de Paris sur le climat (COP21) en 2015, l'IDF est une joint-venture entre des autorités publiques, telles que la Banque mondiale et les Nations unies, et le secteur de l'assurance. Il vise à exploiter les ressources des gouvernements, du secteur et de la société civile et à tirer parti de l'expertise des parties prenantes afin d'accroître la résilience et le développement durable. L'IDF est convaincu que la meilleure manière de favoriser la résilience aux catastrophes est de fournir un cadre approprié au secteur de l'assurance de façon à ce qu'il puisse mener ses activités et prendre des risques, et est ainsi structuré pour permettre ces mécanismes aux niveaux national et régional. Si le secteur de l'assurance endosse le rôle principal, il partage également l'information et les données avec les décideurs politiques, afin que toutes les parties puissent établir de manière adéquate les mécanismes de gestion du risque et de développement qui peuvent aider à éviter les pertes de masse. Grâce à ce cadre combiné, l'IDF s'efforce de trouver des solutions pour la résilience et le développement durable en veillant à ce que tous les acteurs clés participent activement au processus.

## Défis

- **De nombreuses initiatives ont commencé à lier l'assurance à la société.** Il est important de démontrer que l'assurance peut être un acteur clé dans la gestion des risques de catastrophes naturelles et dans l'amélioration de la couverture en tirant des enseignements des succès et des échecs passés.
- **Que faire si les choses deviennent trop politiques ?** Les autorités de réglementation doivent être préparées à ce scénario et ne doivent pas s'isoler ou se démotiver ; il est important d'avoir un plan d'action pour continuer à mettre en œuvre le programme.
- **Combien de temps cela prend-t-il ?** Les résultats des efforts en faveur de la résilience ne se produiront pas du jour au lendemain. En dépit de la tendance au court-termisme, l'action doit débiter le plus tôt possible.
- **Que signifie gagnant-gagnant ?** Une situation qui profite à la fois à la société, au secteur, au gouvernement, aux régulateurs et aux assurés. Il est important de travailler à l'objectif commun de réduction drastique de l'écart de protection.
- **Comment mesurer la réussite ?** Indicateurs clés de performance concrets :
  - 1. croissance des taux de pénétration grâce à la confiance et à la sensibilisation accrue
  - 2. diminution de l'écart de protection due à une amélioration de la couverture et non à une moindre fréquence ou gravité des événements
  - 3. moindre imprévisibilité et impact réduit de ces événements sur les marchés financiers, le PIB et la société plus largement
- **Complexité intrinsèque des catastrophes naturelles.** Les risques de catastrophe naturelle sont d'une nature complexe ; les défis sont parfois multiples et les bénéfices des efforts en faveur de la résilience peuvent ne pas être visibles immédiatement. Les régulateurs doivent être conscients de cette difficulté et s'efforcer de la surmonter.

### SYNTHÈSE DES POINTS CLÉS

- **L'écart de protection est massif et croissant** – l'accroissement de l'écart de protection a de profondes conséquences économiques, sociales et politiques que les régulateurs doivent comprendre et traiter de manière coordonnée.
- **La résilience aux catastrophes naturelles relève du niveau macro, méso et micro et concerne aussi bien les économies en développement que les économies développées.**
- **S'attaquer aux risques souverains et sous-souverains peut avoir un impact profondément positif sur la résilience et le développement économique.**
- **Les assureurs peuvent apporter une contribution unique pour réduire l'écart de protection** – grâce à leur expertise et à leurs données.
- **Il est essentiel de disposer de la bonne structure légale et réglementaire** – il est fondamental de s'assurer que tous les acteurs ont un rôle clair, que le cadre réglementaire est adapté et que la sécurité réglementaire est assurée.
- **Les autorités de réglementation de l'assurance sont des acteurs clés qui doivent prendre une part active à la résolution de ce problème** – il incombe aux contrôleurs d'assurance de coordonner et de catalyser les efforts visant à combler l'écart de protection. Établir un cadre réglementaire approprié et assurer la sécurité réglementaire sont les premières étapes pour rassembler les acteurs publics et privés autour d'un plan d'action ancré dans la réalité.

## Études de cas : Maroc et Mexique

### MAROC

En 2016, le Maroc a établi un système réglementaire visant à couvrir les conséquences des événements catastrophiques. Couvrant les catastrophes naturelles et d'origine humaine, la réglementation (loi n° 110-14) a mis en place un système mixte qui distingue les bénéficiaires qui ont souscrit une assurance de ceux qui n'en ont pas, tout en garantissant à l'ensemble des citoyens une indemnité minimale en cas de pertes dues à une catastrophe. Dans ce « régime global » de couverture, les assureurs et les réassureurs s'occupent de couvrir les titulaires d'une police d'assurance contre les risques potentiels, et un « Fonds de solidarité contre les événements catastrophiques » géré par l'État a été créé pour protéger les individus sans assurance. L'application de la loi n° 110-14 est en voie de formalisation ; elle est destinée à être pleinement effective au Maroc avant fin 2017.

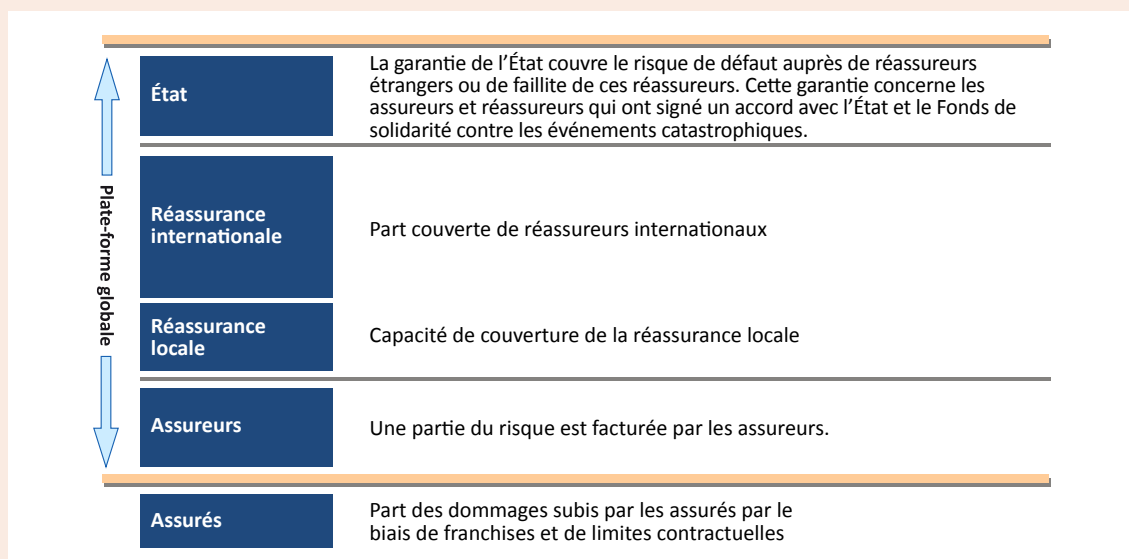
#### Composante d'assurance

Le régime d'assurance fonctionne au profit des titulaires de police d'assurance et garantit une protection contre les conséquences des événements catastrophiques : 1) contrat d'assurance de biens, 2) assurance responsabilité civile automobile, comprenant dommages au véhicule et dommages corporels, et 3) contrat d'assurance responsabilité civile couvrant les blessures corporelles. La réglementation définit également une limite d'indemnisation globale par événement et par année, ainsi que des limites et des franchises contractuelles.

#### Composante d'aide de l'État

Le système allocataire garantit aux personnes non assurées le droit à une indemnisation minimale pour couvrir les blessures corporelles et la perte de la résidence principale en cas de catastrophe. Le programme est financé par le Fonds de solidarité contre les événements catastrophiques, soutenu par des subventions de l'État et par le produit de taxes parafiscales.

Figure 1. Régime global de couverture d'assurance du Maroc



## MEXIQUE

Au Mexique, la stratégie de gestion des risques de catastrophes est basée sur un cadre réglementaire applicable aux compagnies d'assurance centré sur la collecte obligatoire de données sur les risques et la modélisation solide des risques catastrophiques. Conçue comme une action préventive, l'approche vise à quantifier les pertes matérielles dues aux catastrophes sur la base d'estimations probabilistes, dans le but de fournir des éléments utiles aux stratégies de transfert de risque, aux exigences de solvabilité et à la constitution de réserves pour faire face aux risques catastrophiques.

Le Mexique est très exposé à un ensemble de dangers naturels, parmi lesquels les tremblements de terre, les ouragans, les inondations, la grêle, la sécheresse et le gel. Pour remédier à cette vulnérabilité, la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF) a initié dès 1998 la création d'un cadre réglementaire visant à renforcer la résilience aux catastrophes naturelles. Pour commencer, la réglementation sur l'assurance séisme a été élaborée sur la base d'une étude d'estimation des pertes menée par une équipe d'experts en risques sismiques de l'Université nationale autonome du Mexique. L'étude a fourni la première estimation pertinente des pertes potentielles à partir d'un portefeuille de risques assurés et a préparé la voie à des analyses similaires pour d'autres risques de catastrophe naturelle. Parallèlement à l'étude, un système logiciel a également été développé pour faciliter la mesure de la perte, mathématiquement complexe, ce qui a permis de calculer une valeur de perte potentielle maximale (PPM) et une prime de risque. Sur la base du calcul de la PPM, la CNSF a établi l'obligation pour les entreprises de calculer leurs besoins en capital et leurs réserves en prévention de risques catastrophiques.

À la suite de l'assurance séisme, des études de mesure des pertes et des logiciels de calcul ont également été développés pour estimer les pertes causées par les ouragans, la grêle, les tsunamis, les chutes de neige, les glissements de terrain et d'autres risques hydro-météorologiques, et des calculs de modélisation des risques ont été réalisés en conséquence. Plus récemment, des études complémentaires ont été menées pour mesurer les pertes dans l'assurance agricole et l'assurance bétail.

La mise en œuvre obligatoire d'études techniques pour l'évaluation des pertes dues aux risques catastrophiques, préparées par des spécialistes de ces risques, a renforcé la réglementation du Mexique sur les risques catastrophiques et a eu pour effet d'accroître la confiance dans le rôle de l'assurance en matière de protection contre les catastrophes naturelles.

### **Assurer la qualité des données servant à la modélisation des catastrophes**

En tant qu'aspect fondamental du cadre réglementaire, le reporting a fait l'objet d'une réglementation spécifique par le CNSF afin de s'assurer de l'exactitude des chiffres utilisés pour calculer la valeur de perte potentielle maximale (PPM). Les compagnies d'assurance doivent collecter et conserver pour chaque police, au moment de leur émission, les informations pertinentes relatives à chacun des risques couverts, relevant de certaines données d'évaluation essentielles (par ex. localisation, structure, valeur, contenu). Une fois les informations collectées, sur une base trimestrielle, l'assureur est tenu d'entrer les données dans un logiciel standardisé fourni par le CNSF, qui calcule automatiquement la PPM et la prime de risque. Tous les trois mois, les assureurs doivent envoyer à la CNSF la base de données qui a servi à leurs calculs pour vérification. Lors des visites d'inspection, les polices et les documents détaillant les informations recueillies sur les risques assurés font l'objet d'un examen et, s'ils sont inexacts, la société encourt une

amende. La vérification des données est cruciale car le système d'évaluation des pertes utilisé pour calculer la PPM constitue également la base du calcul de la prime de risque.

## Questions et discussion



**Pourquoi les contrôleurs doivent-ils prendre en considération le risque souverain et sous-souverain et quels sont les avantages à prendre en compte ce type de programmes par rapport à l'étude du niveau de risque d'assurance au niveau micro (ménages) ?**

L'objectif principal des contrôleurs et des régulateurs, outre favoriser la concurrence et la stabilité financière, est la protection des consommateurs, ce qui implique notamment de garantir leur capacité à transférer les risques. Cependant, la réalité est que, dans de nombreux pays, un pourcentage très élevé de la population n'a pas d'assurance. Lorsqu'un événement catastrophique survient, il a un impact considérable sur l'économie et le budget, ce qui entrave la capacité du gouvernement à aider ceux qui ont besoin d'une assistance, parmi lesquels beaucoup ne reçoivent pas d'indemnités d'assurance. Traiter les risques au niveau souverain et sous-souverain cible cette volatilité ex ante pour minimiser l'impact des événements futurs et renforcer la stabilité financière, tout en protégeant les consommateurs en mettant en œuvre des mécanismes pour améliorer la couverture globale. En raison de leur complémentarité, les régulateurs et les contrôleurs doivent s'efforcer de combiner les objectifs macro et micro pour s'assurer que le risque – non seulement au niveau des particuliers, mais aussi au niveau du budget national – est transféré (par exemple par le biais de la réassurance, des titres assurantiels, etc.) afin de bénéficier d'une diversification plus large. Un équilibre sain entre les aspects macro et micro permet d'une part de réduire la volatilité et d'autre part fournit l'occasion de démontrer et de mettre en œuvre la fonction de l'assurance.



**La conception d'une couverture pour une zone spécifique exposée à un risque spécifique (par exemple inondations) entraîne-t-elle un risque d'antisélection ?**

La mise en place d'une couverture au niveau souverain ou sous-souverain et la mutualisation des risques jouent un rôle important dans la prévention de l'antisélection et de l'exclusion. Les contrôleurs doivent être conscients des facteurs susceptibles de favoriser l'antisélection et construire un cadre réglementaire efficace en conséquence. En Nouvelle-Zélande par exemple, la mise en œuvre laxiste de la réglementation sur les catastrophes à partir des années 1930 a conduit à un phénomène d'antisélection, car les consommateurs ont écarté la probabilité d'une catastrophe future et ont construit leur logement dans des zones à risques. Le secteur de l'assurance peut jouer un rôle dans la prévention de l'antisélection, à la fois avant et après les événements, par la juste évaluation et tarification de l'exposition au risque. La réglementation peut également y contribuer en définissant des plafonds applicables à la couverture, ou au niveau des sinistres et des garanties par exemple.



**Pouvez-vous donner quelques exemples de programmes souverains ou sous-souverains dans différentes juridictions ?**

Un très grand nombre d'initiatives ont mis en œuvre une grande diversité d'approches pour établir des couvertures au niveau souverain ou sous-souverain. L'Espagne, par exemple, a créé le Consorcio de Compensación de Seguros en 1941, un organisme public chargé de traiter une gamme de risques exceptionnels – d'origine humaine ou naturelle. Sur chaque police d'assurance émise, le Consorcio prélève automatiquement une partie de la prime afin de couvrir ces risques. Au Maroc, a contrario, il

existe différentes couches de protection distinctes selon que les individus sont assurés ou pas, bien que le gouvernement veille à ce que tous les citoyens bénéficient d'une protection minimale. Aux États-Unis et dans les Caraïbes, différents types de risques sont regroupés, de telle sorte que certaines zones exposées ont des réglementations spéciales sur des questions telles que la réassurance, les garanties, etc. Globalement, de nombreuses initiatives conjointes entre acteurs publics et privés, au niveau national ou régional, ont tenté de réduire l'écart de protection. Il serait utile de cartographier ces initiatives pour tirer des enseignements de leur réussite et de leurs échecs. Le Forum sur le développement de l'assurance (IDF) a l'ambition, en tant qu'initiative conjointe, de mettre en œuvre quelques projets pilotes dans différentes régions afin de comprendre comment les cadres réglementaires peuvent faciliter la mise en place de régimes souverains ou sous-souverains afin de réduire significativement l'écart de protection, dans l'objectif de diffuser les apprentissages pour parvenir à une solution commune.

### **Comment les initiatives existantes ciblant le développement de la résilience au risque peuvent-elles fonctionner ensemble pour obtenir de meilleurs résultats ?**

La coopération au niveau souverain et sous-souverain requiert une complémentarité et une communication efficace entre les différentes parties prenantes. L'IDF est un exemple vivant de ce type de coopération, en tant qu'initiative réunissant le secteur privé et les autorités publiques (parmi lesquels la Banque mondiale et les Nations unies) visant à diffuser des solutions concrètes pour promouvoir la résilience aux catastrophes naturelles. L'IDF a une structure complexe, divisée en plusieurs axes de travail pour tirer parti des symétries et du savoir-faire des différents acteurs. L'organisation et la communication sont essentielles au succès de ces initiatives conjointes. Un autre exemple d'initiative innovante et multipartite est le Cadre de modélisation des pertes OASIS, une société à but non lucratif détenue par ses membres issus du secteur de l'assurance et de la réassurance. La plate-forme OASIS vise à établir et à favoriser la mise en relation des différents acteurs intéressés à modéliser le risque de catastrophe naturelle, avec le projet à long terme d'établir une place de marché pour tous les modèles existants.

### **De quel type de données historiques peut-on avoir besoin pour concevoir un programme d'assurance souverain ou sous-souverain ?**

Les données historiques utiles prennent la forme de cartes de risques – qui identifient les risques de catastrophes naturelles sur un territoire donné. De gros volumes de données historiques sont disponibles auprès de nombreuses sources, à la fois dans le secteur privé et le secteur public. Les sociétés de réassurance, par exemple, et les différents organismes publics (instituts géologiques, agences environnementales, Nations unies) ont établi de vastes bases de données de risques concernant différents territoires. Pourtant, malgré la disponibilité des données historiques et la compréhension de ces risques, les données sont rarement exploitées autant qu'elles le pourraient. L'ensemble des acteurs bénéficierait de l'accès aux données connues et disponibles, d'un partage ouvert et d'une combinaison des données des entités publiques et privées. La création de canaux permettant des flux d'information mutuels améliorerait les bases de données existantes et permettrait à toutes les parties de bénéficier de solutions plus appropriées.

### **Comment les régulateurs peuvent-ils contrôler la qualité des informations dont les compagnies d'assurance ont besoin pour appliquer les modèles de catastrophe ?**

L'obligation de vérification des données incombe à l'assureur. Après tout, l'assureur a tout intérêt à utiliser les bonnes informations pour faire fonctionner le système d'évaluation des pertes et de calcul des primes. D'un point de vue réglementaire, les régulateurs peuvent établir l'obligation pour toutes les compagnies d'assurances de collecter et de partager les données essentielles (par ex., localisation des biens, type de construction, ancienneté, etc.) qui constituent la base de chaque police. Ces données sont difficiles

à falsifier et facilement vérifiables. Les autorités de réglementation peuvent exiger que ces informations, sur lesquelles est basée l'estimation, soient soumises aux régulateurs pour certifier que les calculs correspondent bien à l'actif assuré.

**? L'un des défis dans de nombreux pays en développement est qu'une grande partie des logements des individus à faibles revenus, structurellement peu sûrs, est détenue par des personnes issues du secteur informel. Comment les régulateurs peuvent-ils garantir la protection de ce groupe de population ?**

Les gouvernements peuvent créer des fonds ciblant la population à faibles revenus, qui « assurent » ces segments par le biais d'un soutien économique en cas de catastrophe. Bien qu'il existe de nombreuses études démontrant qu'il serait plus efficace de protéger ces segments par la micro-assurance plutôt que par un soutien direct du gouvernement, la micro-assurance n'a jusqu'à présent pas réussi à toucher ce segment de population. En attendant l'inclusion financière de ces populations, un fonds public peut constituer un bon filet de sécurité pour les segments vulnérables d'une juridiction donnée.

**? Est-ce que s'en remettre uniquement au soutien économique en cas de catastrophe ne conduit pas à manquer une opportunité d'éducation des consommateurs ?**

C'est probablement le cas. Le défi est de créer des mécanismes pour les segments de population sur lesquels nous n'avons pas suffisamment d'informations – leur identité, leur lieu de résidence et le type de dommages auxquels ils sont le plus exposés. Souvent, la situation de ces personnes est tellement spécifique qu'il est difficile de les inclure dans le système d'assurance formel. Cela doit changer. Promouvoir la sensibilisation à l'assurance et la culture de l'assurance peut contribuer aux efforts visant à inclure ce segment de population. Il est également essentiel d'assurer la qualité de la collecte d'informations en impliquant toutes les parties prenantes dans cet effort.

**? De ce Quel est le meilleur modèle de réassurance pour couvrir les risques d'événements catastrophiques et de catastrophes naturelles ?**

Cela dépend du type spécifique de risque et de l'accumulation du risque. La réassurance couvrant les catastrophes naturelles doit être adaptée au type d'événement catastrophique, ainsi qu'à la nature et à la capacité des compagnies d'assurance couvrant le risque. Il n'y a donc pas de modèle unique, mais plutôt plusieurs modèles possibles, selon que le portefeuille est extrêmement diversifié – ce qui permet d'absorber beaucoup de risques – ou au contraire peu diversifié et portant sur un risque spécifique. Dans le cas des assureurs capables d'absorber un risque important grâce à la diversification, la réassurance par traité peut très bien fonctionner. Dans le cas des assureurs plus petits ou ciblant un risque spécifique, il est préférable d'obtenir une réassurance proportionnelle afin de libérer une partie du risque concentré sur l'assureur. Fondamentalement, le modèle de réassurance le plus approprié dépend de chaque cas et des circonstances spécifiques.





Initiative Accès à l'Assurance  
Hébergée par GIZ Secteur Système financier  
Approches de l'assurance  
Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Allemagne

Téléphone : +49 61 96 79-1362  
Fax : +49 61 96 79-80 1362  
E-mail : [secretariat@a2ii.org](mailto:secretariat@a2ii.org)  
Site : [www.a2ii.org](http://www.a2ii.org)

L'Initiative est  
un partenariat  
entre :



Hébergée par :

