

ASSURANCE DOMMAGES ÉLÉMENTS NATURELS EN SUISSE : LE SYSTÈME DES ÉTABLISSEMENTS CANTONAUX D'ASSURANCE DE DROIT PUBLIC

OCTOBRE 2022

AUTEURS :

PROF. DR. PAULA
JARZABKOWSKI

DR. EUGENIA **CACCIATORI**

DR. KONSTANTINOS **CHALKIAS**

RHIANNA **GALLAGHER RODGERS**



BAYES
BUSINESS SCHOOL
CITY UNIVERSITY OF LONDON



**THE UNIVERSITY
OF QUEENSLAND**
AUSTRALIA



REMERCIEMENTS :

Nous adressons nos plus sincères remerciements à la Fondation de prévention des établissements cantonaux d'assurance (FP), dont le soutien a permis de financer l'étude sur laquelle est fondé le présent rapport. Nous tenons également à remercier les personnes interrogées dans le cadre de cette étude pour avoir donné de leur temps et apporté leur expertise.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	05
1. INTRODUCTION	06
2. VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME SUISSE DE L'ASSURANCE DOMMAGES ÉLÉMENTS NATURELS	08
2.1 CONTEXTE	08
2.2 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DES ECA	10
2.3 LES ASSUREURS DE DROIT PUBLIC	13
3. AU-DELÀ DE L'ASSURANCE : LA PRÉVENTION ET L'ATTÉNUATION DES RISQUES	16
4. LE SYSTÈME DES ECA DANS LE PAYSAGE INTERNATIONAL DES INSTITUTIONS D'ASSURANCE	19
4.1 UNE SOLIDARITÉ EFFICACE - PARTIE 1 : INTÉGRER L'ASSURANCE DANS LES MESURES DE PROTECTION	22
4.2 UNE SOLIDARITÉ EFFICACE - PARTIE 2 : ÉQUILIBRER LES ENJEUX DU MARCHÉ ET LES OBJECTIFS SOCIAUX	25
4.3 DES DÉFIS COMMUNS : ADAPTER LA MISSION	27
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	29
6. ANNEXE : PLAN DE RECHERCHE ET COLLECTE DES DONNÉES	31
BIBLIOGRAPHIE	33

TABLE DES ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1 : MONTANT ANNUEL DES DOMMAGES POUR TOUS LES ECA.....	10
ILLUSTRATION 2 : RÉPARTITION DU MONTANT ANNUEL DES DOMMAGES SELON LES CAUSES, POUR TOUS LES ECA	11
ILLUSTRATION 3 : CADRE STRATÉGIQUE POUR RÉPONDRE AUX LACUNES DE COUVERTURE D'ASSURANCE	20

TABLEAUX

TABLEAU 1 : RÉSUMÉ DES CARACTÉRISTIQUES CLÉS DU SYSTÈME D'ASSURANCE DOMMAGES ÉLÉMENTS NATURELS DES ECA	12
TABLEAU 2 : ACTIVITÉS DES ECA EN MATIÈRE D'INTERVENTION ET DE PRÉVENTION DES DOMMAGES ÉLÉMENTS NATURELS	17

RÉSUMÉ

Ce rapport sur le système suisse a été élaboré à partir d'une étude internationale sur les PGE (de l'anglais Protection Gaps Entities PGE) – soit les « entités chargées de combler les lacunes de couverture d'assurance ». Ce sont des « institutions d'assurance », plus connues en Suisse sous l'appellation « établissements cantonaux d'assurance », entités de droit public au niveau cantonal. Le rôle des ECA est examiné, d'une part, à travers le prisme du système dual suisse de l'assurance dommages éléments naturels, qui fait appel au secteur privé dans certaines parties du pays, et d'autre part, à la lumière des institutions d'assurance à travers le monde.

Le système suisse se démarque par son approche pour trois raisons principales :

- système dual réunissant à la fois une offre d'assurance privée réglementée (couvrant 20 % des bâtiments et de la valeur assurée) et des monopoles cantonaux de droit public (couvrant 80 % des bâtiments et de la valeur assurée) ; [1]
- double solidarité : d'une part entre les assurés, mais également entre les assureurs ;
- liens entre l'assurance et la prévention des dommages beaucoup plus étroits que dans la plupart des autres institutions d'assurance dans le monde.

Cette approche a permis au système des ECA de fournir une couverture particulièrement abordable et exhaustive contre toute une série de dangers naturels, qui est viable à la fois sur le plan économique et social. Reste que le système est confronté à d'importants défis, notamment en lien avec :

- les tremblements de terre ;
- l'augmentation des risques liée au changement climatique ;
- l'explosion urbaine qui voit les constructions s'étendre aux zones plus exposées ;
- l'évolution des méthodes de construction qui occasionne une plus grande vulnérabilité des bâtiments ;
- l'apparition de nouvelles tendances culturelles davantage axées sur l'individualisme.

Le système suisse aura ainsi besoin d'être encore adapté afin de pouvoir relever ces nouveaux défis.

1. INTRODUCTION

Dans le présent rapport, nous nous intéressons aux entités chargées de combler, en Suisse, les lacunes de couverture d'assurance (de l'anglais Protection Gaps Entities PGE, ci-après « institutions d'assurance »), connues sous l'appellation d'établissements cantonaux d'assurance (ECA) de droit public.

Les ECA exercent leurs activités en parallèle d'un système d'assurances privées, couvrant les dommages liés aux éléments naturels. Nous emploierons le terme de « système suisse » pour désigner la manière dont, en Suisse, l'assurance dommages éléments naturels est proposée dans une combinaison entre secteur privé et secteur public, ainsi qu'à travers le réseau dense de relations qui unissent ces acteurs. Lorsqu'il est question du « système des ECA », nous faisons plus spécifiquement référence à la manière dont l'assurance dommages éléments naturels est proposée par les ECA. Dans un premier temps, nous expliquerons le mode opératoire du système suisse, avant d'examiner le système des ECA à la lumière du paysage international des institutions d'assurance, sur la base de nos recherches mondiales en la matière [2].

À l'échelle mondiale, une grande partie des dommages causés par les éléments naturels n'est pas couverte par une assurance, donnant lieu à ce que l'on appelle communément l'«insurance protection gap», [3] la lacune de couverture d'assurance. Une réalité qui occasionne des difficultés considérables, même au sein des pays riches, l'État étant contraint d'intervenir dans le financement de la reconstruction.



Lorsque cette dernière n'est prise en charge que partiellement, voire pas du tout, le redressement économique prend plus de temps et engendre des coûts élevés pour les citoyens et la société en termes de bien commun et de développement économique [4]. C'est la raison pour laquelle de nombreux États ont engagé des collaborations avec le secteur des assurances afin de garantir un certain niveau d'assurance à travers ce que nous qualifierons d'entités chargées de combler la lacune de couverture d'assurance (en anglais : Protection Gap Entities, PGE). Ces institutions « opèrent entre l'État et le marché, en développant des solutions ou des schémas novateurs qui mobilisent le capital mondial de (ré)assurance pour panser les plaies d'une catastrophe naturelle »[5]. Les institutions d'assurance présentent de grandes différences de profil, que ce soit en termes de gouvernance (p. ex. publique, privée, partenariale), de couverture des risques (p. ex. risque unique ou multirisque), de type de solution appliquée face au risque (p. ex. produit utilisé) ou de modèle de financement (p. ex. primes des assurés, prélèvement public ou privé) [6], [7], [8]. Mais elles possèdent également des points communs, et non des moindres : l'approche utilisée pour supprimer et redistribuer les risques entre les marchés, l'État et les particuliers, leur position au sein de la « chaîne d'approvisionnement » en assurances ainsi

que leur rôle dans le fait d'étendre et d'élargir l'éventail de ce qui peut être assuré [9]. L'augmentation de la fréquence des catastrophes d'origine météorologique [10], la nécessité de construire dans des zones plus exposées, en raison de la croissance démographique, ainsi que la mise en œuvre de techniques de construction rendant les bâtiments plus vulnérables (comme le recours intensif au verre dans les ouvrages modernes) et les restrictions dans les dépenses publiques ont fait apparaître des lacunes accrues en matière de couverture d'assurance et un intérêt croissant, de la part des gouvernements et du secteur de l'assurance, pour le rôle des institutions d'assurance et leur capacité à combler certains aspects de ces lacunes.

Le fait de replacer le système suisse des établissements d'assurance de droit public dans ce contexte offre, à la fois aux autres institutions d'assurance et au système suisse lui-même, un éclairage supplémentaire, notamment quant à l'intégration de l'assurance dans un modèle de protection des ouvrages élargi, ainsi que sur la difficulté des institutions d'assurance à conserver leur pertinence face à des lacunes d'assurance en plein changement.



2. VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME SUISSE DE L'ASSURANCE DOMMAGES ÉLÉMENTS NATURELS

Cette section vise à fournir des informations de fond sur la Suisse et le paysage qui est le sien en matière d'assurance dommages éléments naturels. Ces données serviront de base de discussion pour mieux confronter ce système à ceux que nous avons étudiés.

2.1 CONTEXTE

La Confédération helvétique est une république fédérale dont la population compte un peu moins de neuf millions d'habitants (soit l'équivalent de la population du « Grand Londres ») et qui possède quatre langues officielles. Ses 26 cantons, dont le plus petit compte un peu plus de 16 000 habitants, ont chacun leur propre constitution, législation, pouvoir exécutif, police et organisation judiciaire. Son système politique est probablement celui qui se rapproche le plus d'une démocratie directe parmi les pays occidentaux. La population y est fréquemment appelée à exprimer son vote sur des propositions de loi, à l'échelle à la fois cantonale et fédérale. Le système politique et administratif de la Suisse est décentralisé et doté d'une hiérarchie ascendante, qui accorde un pouvoir relativement faible aux autorités centrales et met davantage l'accent sur l'autonomie locale et individuelle. Le ciment qui, historiquement, a préservé la cohésion de ce système réside dans l'importance accordée à la recherche de consensus et à la « solidarité ».

Comme l'a indiqué l'une des personnes interrogées :

Par souci d'équité, nous voulons nous employer à développer un outil permettant une évaluation homogène des risques et à fournir une solution adaptée au pays dans son ensemble. Il faudra tenir compte de l'aspect économique, de l'aspect social et de l'aspect écologique. Nous sommes convaincus que, si solution il y a, elle devra être viable à long terme et, de fait, impliquer tout le monde.

(Entretien 505)

En restant fidèle à cette approche, qui consiste à associer la dimension locale et la recherche de consensus au niveau national, l'assurance dommages éléments naturels repose, en Suisse, sur un patchwork d'approches cousu sur un tissu de dispositifs législatifs à l'échelle fédérale et de mécanismes ascendants reliant les différentes parties. Au niveau fédéral, le système est dual, avec deux systèmes distincts opérant dans différentes régions du pays. Dans 19 cantons, l'assurance dommages éléments naturels est proposée par le système des ECA, assureurs locaux de droit public. Dans les sept autres cantons (communément appelés GUSTAVO, en référence à leur acronyme), cette assurance est proposée par le marché privé de l'assurance, en tant que complément de l'assurance incendie. L'assurance dommages éléments naturels est obligatoire pour tous les bâtiments situés dans les cantons dotés d'assureurs de droit public et dans quatre des sept cantons GUSTAVO [11]. Dans l'ensemble des cantons GUSTAVO, les organismes de prêt conditionnent l'octroi de prêts hypothécaires à la souscription d'une assurance dommages éléments naturels, ce qui contribue également à des taux de pénétration élevés dans ces cantons. Dans les cantons GUSTAVO, l'offre d'assurance privée est strictement réglementée afin que le système, dans son ensemble, propose à tous les citoyens une protection complète comparable, indépendamment du lieu de résidence, dans la prise en charge des risques liés aux catastrophes naturelles.

Dans les cantons œuvrant avec le système des ECA, ces ECA sont reliés par un réseau dense de relations et de structures ayant pour vocation de coordonner leurs activités, toujours dans un souci d'équilibre entre l'autonomie locale – avec ce besoin de cohérence de l'offre proposée à travers les différents cantons – et le principe de solidarité. À leur tour, les ECA et les acteurs du marché de l'assurance s'entretiennent régulièrement sur de nombreuses questions et sont amenés à lancer des initiatives et des collaborations, telles que le développement d'une plate-forme informant les professionnels et le grand public sur la manière de protéger les bâtiments contre les dangers naturels (<https://www.protection-dangers-naturels.ch/proprietaire.html>).

S'il met clairement l'accent sur la solidarité, le système suisse n'en est pas moins strict dans la façon de l'encadrer, afin que cette option pèse le moins possible sur la société. Comme nous le verrons, le système d'assurance dommages éléments naturels est conçu de manière à limiter le recours en premier lieu à la solidarité, en équilibrant sagement les rôles des différentes parties prenantes et en mettant un accent particulier sur la protection des ouvrages et l'atténuation des risques à long terme.



2.2 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DES ECA

Les grands axes du système d'assurance dommages éléments naturels des ECA sont résumés dans le tableau 1 ci-après. Dans le système des ECA, l'assurance dommages éléments naturels est obligatoire pour tous les bâtiments, quelle que soit leur fonction, exception faite des bâtiments fédéraux. Les bâtiments sont assurés à leur valeur de reconstruction totale, le déblaiement et l'élimination des débris compris. En raison du caractère obligatoire et des liens entre l'assurance et les registres fonciers, la couverture du parc immobilier est quasiment assurée dans son intégralité, pour une valeur globale s'élevant à quelque 2500 milliards de francs suisses. Les exigences posées à l'octroi de prêts hypothécaires ont donné lieu à des taux de pénétration également très élevés au sein des cantons GUSTAVO n'imposant pas d'assurance [12].

L'assurance dommages éléments naturels couvre les dégâts causés à la structure des bâtiments à la suite d'inondations, de tempêtes, de grêle, d'avalanches, en raison du poids de la neige, de chutes de pierres ou encore de glissements de terrain. Les biens mobiliers ne sont couverts que dans une partie des cantons par des ECA, sous le même régime d'assurance que pour les biens immobiliers. Cette assurance est fournie par les sociétés d'assurance privées, lorsqu'elle n'est pas incluse dans l'offre des ECA. Les pertes d'exploitation, elles non plus, ne sont pas couvertes par les ECA. Inondations, grêle et tempêtes constituent les événements les plus importants en termes de montant des dommages. Les tremblements de terre ne sont couverts ni dans le système des ECA ni dans le schéma privé des cantons GUSTAVO, exception faite du canton de Zurich, qui offre une couverture limitée. Les tremblements de terre constituent donc la seule lacune de couverture majeure dans le système suisse concernant les dommages liés aux intempéries et aux conditions géologiques.

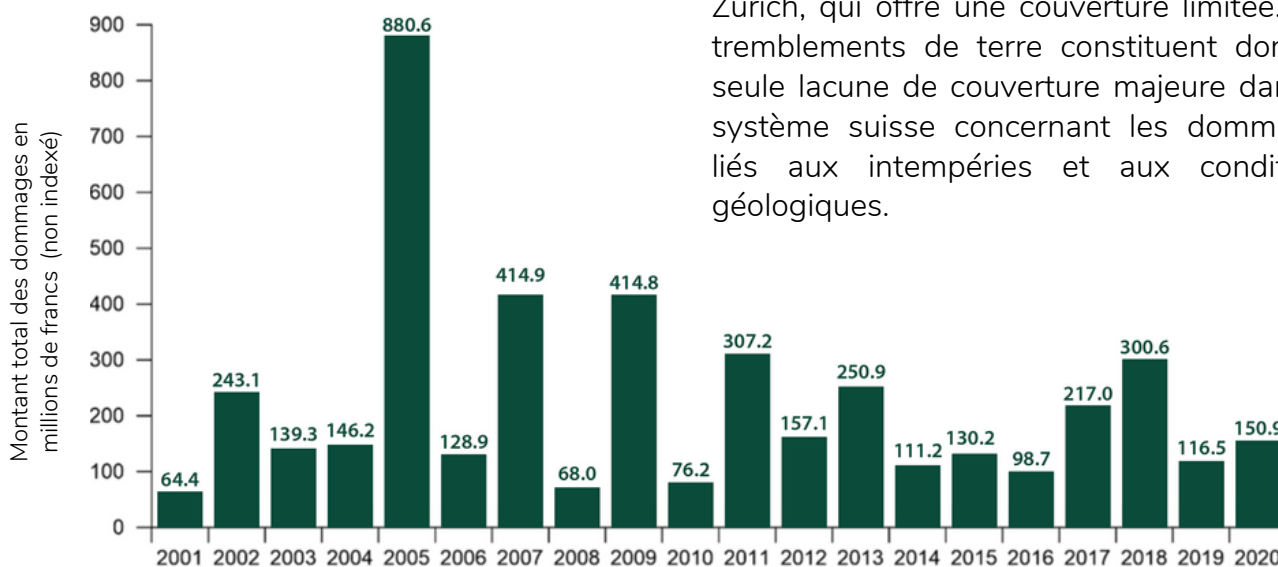


Illustration 1: Montant annuel des dommages pour tous les ECA. Source : site Internet vkg.ch.[13]

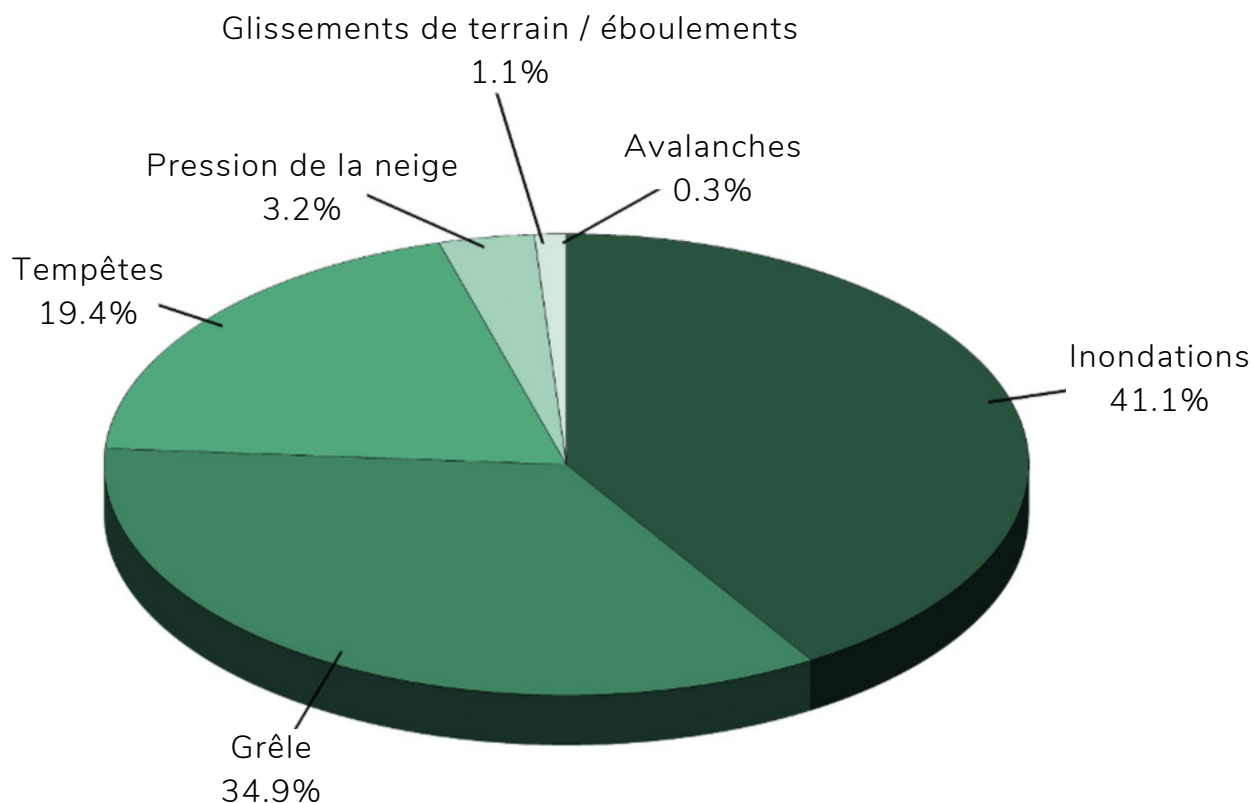


Illustration 2 : Répartition du montant annuel des dommages selon les causes, pour tous les ECA. Source : site Internet vkg.ch [13].

Le principe de la « double solidarité » – solidarité entre les assurés, mais également entre les assureurs – s’applique tant dans le secteur privé que dans le secteur public de l’assurance.

SOLIDARITÉ ENTRE ASSURÉS

Dans le système des ECA, ce principe s’applique aux assurés de chaque canton. Les ECA facturent au même tarif l’assurance dommages éléments naturels (un pourcentage de la valeur assurée) pour chaque bâtiment, indépendamment du risque encouru par le bien en question. Si les prix sont homogènes au sein d’un même canton, ils diffèrent d’un canton à l’autre, étant donné qu’ils reflètent le profil de risque du canton concerné. Dans les cantons GUSTAVO, le même tarif est appliqué (ici aussi, il s’agit d’un pourcentage de la valeur assurée) dans l’ensemble des cantons, ce prix étant calculé et fixé par le gouvernement fédéral.

SOLIDARITÉ ENTRE ASSUREURS

Si, dans les cantons des ECA, un assureur cantonal devait connaître des pertes excessives (supérieures à des montants annuels équivalant à une période de retour de 50 ans), un fonds intercantonal (doté d’une enveloppe totale de 1,2 milliard de francs), financé conjointement par les ECA, fera office de bouée de sauvetage. Au sein des cantons GUSTAVO, en cas de pertes excessives dues aux risques différentiels entre assureurs, des mécanismes de compensation opèrent également par le biais d’un fonds dit de compensation, dont la limite de couverture est de 1 milliard de francs suisses par événement.

CARACTÉRISTIQUES CLÉS DU SYSTÈME D'ASSURANCE DOMMAGES ÉLÉMENTS NATURELS MIS EN ŒUVRE PAR LES ECA

- 19 établissements cantonaux de droit public à but non lucratif, en situation de monopole, indépendants sur le plan financier et administratif (pas de garantie gouvernementale)
- Assurance dommages éléments naturels obligatoire pour les bâtiments, de type multirisque, à hauteur de la valeur de reconstruction totale et avec une couverture illimitée pour la plupart des ECA
- Couverture quasi complète du parc immobilier (seuls les bâtiments fédéraux sont exclus)
- Quelques ECA proposent une assurance des biens mobiliers
- Pertes d'exploitation couvertes dans le cadre d'une assurance privée
- Double solidarité
 - Solidarité entre assurés : un même tarif au sein d'un même canton, indépendamment du risque encouru
 - Solidarité entre ECA : mécanisme intercantonal de soutien aux ECA en cas de dépassement de leurs capacités
- Les tremblements de terre ne sont pas inclus dans le système (exception faite du canton de Zurich, qui offre une couverture limitée)

Tableau 1 : Résumé des caractéristiques clés du système d'assurance dommages éléments naturels des ECA.

Dans l'ensemble, le système des ECA constitue une institution chère au cœur de la population suisse, qui l'apprécie pour l'efficacité de la protection qu'elle offre et son bon rapport prix-prestations. Des points également reconnus par les acteurs du secteur de l'assurance qui saluent souvent sa valeur. Une personne de la branche nous a confié son sentiment à ce sujet :

La manière dont le système est conçu ici est très spéciale, dans la mesure où celui-ci est obligatoire et axé sur un monopole, ce qui n'est pas forcément en adéquation avec le libéralisme économique. Alors, est-ce une bonne ou une mauvaise chose ? En fait, de ce que j'ai pu observer pendant plusieurs années, je peux dire que ce système fonctionne très bien.

(Entretien 51)

Le fait que, à l'instar des transports publics, des services postaux et des télécommunications, le système ait survécu aux vagues de privatisation des années 1990, qui ont touché de nombreux secteurs en Suisse, est un indicateur supplémentaire de sa performance.

2.3 LES ASSUREURS DE DROIT PUBLIC

Les établissements cantonaux d'assurance (ECA) sont des organisations de droit public à but non lucratif, régis par une loi cantonale et disposant d'un monopole en matière d'assurance dommages éléments naturels pour les bâtiments. Bien qu'il s'agisse d'entités du secteur public, elles sont autonomes, avec leur propre gouvernance sous la supervision de leur canton. Elles sont tenues de rester viables financièrement et ne bénéficient d'aucune garantie en la matière de la part de l'État.

La démarche d'assurer les dommages éléments naturels par le biais du système des ECA est née dans la première moitié du 20ème siècle. Les assureurs du secteur public, qui ne couvraient au début que les incendies, ont alors commencé à intégrer les dangers naturels dans leurs activités – un mouvement initié dans le canton de Vaud dans les années 1920 [14]. Controversée au début de la mise en place des ECA, la décision a donné lieu à près de cinquante ans de débats. Depuis la seconde moitié du 19ème siècle, la Suisse s'était engagée sur la voie du développement et de la modernisation. Un enchaînement de phénomènes météorologiques graves, notamment des inondations, a mis en évidence la détresse d'une population rurale encore extrêmement pauvre, qui voyait ses moyens d'existence, et souvent les économies accumulées depuis des générations en matière de biens et d'équipements, détruits par les inondations et les glissements de terrain.

Les collectes caritatives ponctuellement organisées à la suite de ces catastrophes pour venir en aide aux populations sinistrées ont contribué à forger l'identité nationale suisse et un véritable esprit de communauté [15]. Or, très vite, ces collectes se sont avérées peu fiables et inadaptées pour couvrir les besoins. La question de savoir comment venir en aide aux victimes de tels événements imprévisibles est devenue un enjeu majeur pour ce pays en plein développement. Au final, il a été jugé peu prudent, d'un point de vue fiscal, que les cantons assument cette charge et décidé que le système cantonal d'assurance incendie (lui-même établi au début du 19ème siècle) serait étendu aux catastrophes naturelles, bien que l'assurance dommages éléments naturels n'en soit alors qu'à ses balbutiements et que les critiques dénoncent le recours à l'assurance comme un « saut dans l'inconnu ».

Les débuts du système mettent en lumière trois grandes lignes sur lesquelles le système des ECA repose aujourd'hui encore :

1

Premièrement, l'esprit de solidarité qui anime l'ensemble des citoyens envers les personnes sinistrées, esprit dans lequel le système trouve son origine. Ainsi, bien que fondés sur l'idée d'une assurance moderne, les ECA partageaient une partie de la philosophie des premières sociétés mutuelles.

2

Deuxièmement, la recherche de solutions pratiques, viables, qui autorisent la solidarité sans trop accabler la collectivité.

3

Troisièmement, le lien entre l'assurance dommages éléments naturels et l'assurance incendie qui, bien qu'il ne soit pas rare sur le plan historique, perdure aujourd'hui encore en Suisse, dans la mesure où les ECA restent les garants de ces deux types d'assurance. Comme nous le verrons plus en détail ci-après, ce lien étroit entretenu avec l'assurance incendie leur a permis de mettre l'accent sur l'intervention en cas d'événement ainsi que sur la prévention, et ce, dans une plus large mesure que dans bon nombre d'institutions d'assurance en Suisse et ailleurs.

Les ECA collaborent étroitement entre eux dans le cadre d'un réseau. Sur les 19 ECA, 18 sont membres des organisations communes, qui leur permettent de mener à bien leur mission :

- L'Association des établissements cantonaux d'assurance (AECA) fait office d'interface entre les assureurs cantonaux, les institutions fédérales et les autres groupes d'intérêt. Elle permet aux membres d'élaborer des approches communes et d'échanger leurs expériences.
- L'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) s'engage en faveur de la prévention des dommages causés par les incendies et les éléments naturels. L'AEAI est en charge de la réglementation applicable en matière de protection incendie, des prescriptions ayant force obligatoire en Suisse. Au fil des années, l'AEAI a lancé des initiatives similaires en matière de prévention contre les dangers naturels.

- La Fondation de prévention (FP) met en œuvre ou finance des projets de recherche appliquée et initie des collaborations avec d'autres partenaires. Les travaux de la FP ont ainsi donné lieu à la certification de matériaux de construction, l'objectif étant de réduire la vulnérabilité des bâtiments et d'améliorer leur résistance. Ils ont également permis de financer en partie le développement d'un modèle d'évaluation des risques de ruissellement de surface en Suisse.
- L'Union intercantonale de réassurance (UIR) négocie des contrats de réassurance pour les ECA de manière groupée et gère le fonds de solidarité intercantonal, auquel les assureurs cantonaux peuvent faire appel si leurs pertes dues aux éléments naturels viennent à dépasser certains seuils.
- Le Pool suisse pour la couverture des dommages sismiques (PSDS). Comme énoncé précédemment, les tremblements de terre ne sont pas couverts par les ECA, à l'exception de l'établissement zurichois qui offre une couverture limitée. Le PSDS a été institué par les ECA sur une base volontaire pour être en mesure de fournir un minimum d'aide en cas de séisme. Le fonds n'a rien à voir avec un produit d'assurance couvrant les tremblements de terre.

Les modalités de gestion de ces organisations reflètent l'approche ascendante, toujours à la recherche de consensus, qui a forgé l'identité suisse : les responsables des différents ECA siègent au sein des organes des organisations pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins de leurs membres. Dans certains cas, des représentants des instances cantonales ou fédérales y siègent afin de veiller à ce qu'elles restent fidèles à leur mission de service public.

3. AU-DELÀ DE L'ASSURANCE : LA PRÉVENTION ET L'ATTÉNUATION DES RISQUES

Le système d'assurance dommages éléments naturels, tel que mis en œuvre par les ECA, a été intégré aux activités fédérales de prévention, d'intervention et d'atténuation des risques par le biais du système national de gestion intégrée des risques, instauré dans les années 1990 à la suite d'une vague de catastrophes naturelles. Les ECA jouent un rôle à la fois direct et indirect de premier plan au sein de ce système (voir résumé du [tableau 2](#)). Aujourd'hui, comme le relevait une personne d'un ECA interrogée, la prestation d'assurance est perçue comme une simple tâche parmi d'autres, dans le mandat qui est celui des assureurs cantonaux.

Ce qui rend notre système unique, c'est qu'il couvre trois aspects : la prévention, l'intervention et l'assurance. En notre qualité d'institution publique, nous pouvons obliger les assurés à prendre des mesures de protection.

Nous effectuons un gros travail de prévention. Car avec une bonne prévention, les dégâts seront moindres. Et pour gérer les dommages survenus, nous supervisons les services des sapeurs-pompiers afin de nous assurer qu'ils disposent du bon équipement et de la bonne formation pour mener à bien leur mission et limiter les éventuels dommages.

Troisième point : les dommages effectivement subis, nous les couvrons avec des prestations d'assurance. Ce triangle est la clé de notre système.

(Entretien 496)

Les ECA jouent un rôle direct, tant dans le traitement des dommages que dans plusieurs aspects de la prévention au niveau du bâtiment. Concernant l'intervention faisant suite au sinistre, les ECA – étant donnée leur double casquette d'assureurs dommages éléments naturels et d'assureurs incendie – supervisent le travail des sapeurs-pompiers. Une part importante du budget des assureurs cantonaux (environ 250 millions de francs par an), financé par les primes perçues, est allouée à la formation et à l'équipement des soldats du feu. Leur bon niveau de préparation (p. ex. avec l'utilisation de systèmes mobiles de protection contre les crues) et leur réactivité contribuent à limiter l'étendue des dégâts, notamment en cas d'inondations.

ECA : INTERVENTION ET PRÉVENTION

Intervention	Supervision des services de sapeurs-pompiers et financement partiel de leur formation et de leur équipement (env. 240 millions de francs par an)
Prévention	
Bâtiments	
Avant l'événement	Au stade du permis de construire, recommandations sur la conception des constructions en vue de minimiser le risque de dommages (généralement non obligatoire)
Après l'événement	Financement partiel des améliorations apportées au moment de la reconstruction en vue de minimiser le risque de dommages récurrents (env. 78 millions de francs par an)
	Possibilité de refuser d'assurer le risque, dans les cas extrêmes où les propriétaires n'entreprendraient pas les travaux d'amélioration
Environnement	
Avant l'événement	Collaboration à l'élaboration des cartes de dangers (une collection complète de cartes de dangers, assorties de restrictions pour la construction en zones à hauts risques, sont disponibles) Implication dans le développement de normes de construction et de matériaux de construction résistant aux dommages éléments naturels, et sensibilisation à ce sujet
Après l'événement	Implication des ECA dans l'élaboration de projets d'infrastructures en vue de minimiser les risques et les dommages (financement par les cantons ou le gouvernement fédéral)

Tableau 2 : Activités des ECA en matière d'intervention et de prévention des dommages éléments naturels

En termes de prévention, les ECA jouent un rôle direct de premier plan en ce qui concerne la résilience des bâtiments individuels, antérieurement et postérieurement aux sinistres. Dans le cas des grands projets de construction, les ECA émettent souvent des recommandations pour leur conception au moment du dépôt de la demande de permis de construire. Si ces indications ont généralement un caractère non obligatoire, elles revêtent un grand intérêt dans la phase de planification. En particulier dans le cas des inondations, les mesures les plus simples et les plus discrètes peuvent déjà apporter de grands bénéfices.

Ainsi, comme l'a fait remarquer une personne interrogée dans un ECA :

La plupart des mesures que nous essayons de mettre en œuvre dans les bâtiments sont extrêmement basiques. Ainsi, si vous avez un parking souterrain, nous demandons à ce que l'accès ne consiste pas simplement en une pente toute droite, mais qu'il y ait une petite butte avant la descente. Une mesure à petit budget mais aux grands effets.

(Entretien 506)

Dans le cas des habitations plus petites, comme une maison individuelle, dont la demande de permis de construire est moins contraignante que pour les grands bâtiments, les mesures de prévention et d'atténuation des risques sont généralement prises après le sinistre, à un stade où les ECA peuvent suggérer des améliorations à même de limiter les dégâts en cas de nouveau sinistre et même les cofinancer. Chaque année, les ECA consacrent quelque 80 millions de francs au financement de telles mesures. Là encore, l'accent est mis sur des modifications relativement peu onéreuses, mais performantes en termes de réduction des dommages.

En voici une illustration :

Nous avons un assez grand nombre d'architectes [externes] qui se déplacent après un sinistre pour procéder à une estimation des dégâts. Une démarche essentielle, car elle permet aux personnes de réaliser que le prix payé n'est finalement pas grand-chose par rapport à la valeur personnelle et sentimentale des biens perdus – pour toujours – après une montée des eaux. Ce dispositif porte donc ses fruits dans la mise en œuvre de mesures de prévention.

(Entretien 506)

Au-delà de ces domaines de compétence directe, les ECA jouent d'autres rôles plus indirects, mais tout aussi importants, dans le cadre plus vaste de la protection des ouvrages, notamment à travers le travail de leur association et celui de la Fondation de prévention. Ils ont ainsi démarché les autorités compétentes, et collaboré avec elles, pour définir des normes de construction en matière de résistance face aux dangers naturels. Ils ont également participé, sous l'égide des autorités locales, à l'élaboration de cartes des zones à risque, en vue de limiter la construction dans certaines zones et d'imposer des mesures spéciales de protection dans d'autres zones exposées. Même si les propriétaires de biens immobiliers situés dans des zones à haut risque bénéficient des mêmes tarifs d'assurance avantageux en vigueur dans tout le canton, aucune nouvelle construction ne sera toutefois autorisée, et les anciennes bâtisses ne pourront être reconstruites. En raison de la relation d'interdépendance entretenue avec les organismes du secteur public et de leur expertise reconnue de longue date en matière de protection des ouvrages, les ECA sont en outre consultés dans le domaine de l'aménagement du territoire dans certains cantons. De par leur compétence en matière d'évaluation des risques, résultant d'une parfaite connaissance des biens assurés et des dommages potentiels, les assureurs publics participent également à l'élaboration de mesures de protection à plus grande échelle, financées par les autorités cantonales ou nationales.

4. LE SYSTÈME DES ECA DANS LE PAYSAGE INTERNATIONAL DES INSTITUTIONS D'ASSURANCE

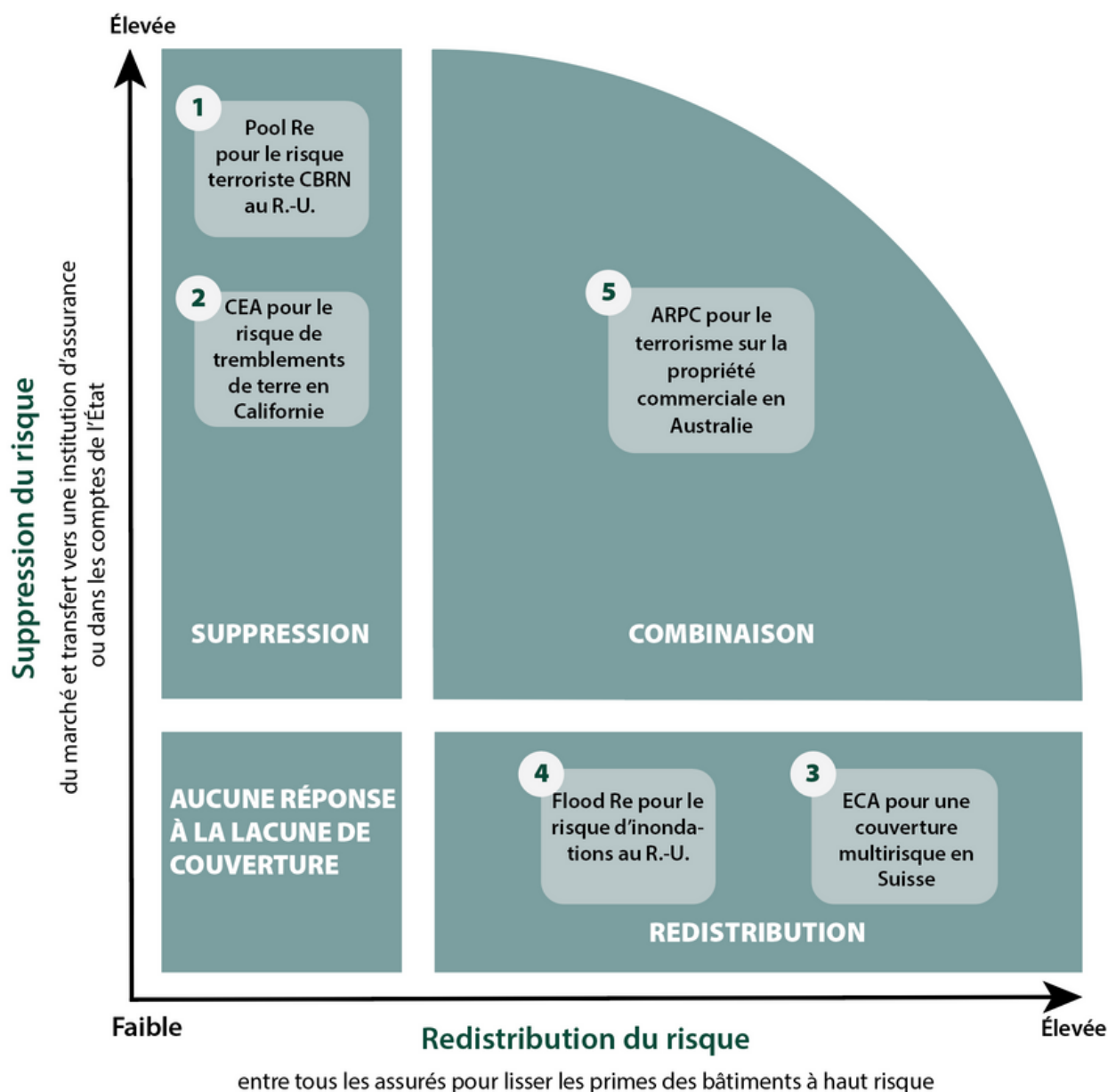
Notre étude montre que les institutions d'assurance du monde entier privilégient la suppression du risque ou la redistribution du risque comme outils clés de leur action sur le marché ([voir illustration 3](#)).

SUPPRESSION DU RISQUE

La suppression du risque consiste à éliminer le risque du marché de l'assurance et de le transférer ailleurs, généralement dans les comptes de l'État ([illustration 3](#), axe des ordonnées). Pour ce faire, il s'agira de mettre en place une institution d'assurance qui écarte le pire risque, pour lequel le marché ne dispose pas suffisamment de capital ou de propension au risque ou alors pour lequel le marché propose une couverture inabordable pour un large pan de la population. Cette approche est couramment adoptée par les institutions d'assurance spécialisées dans le terrorisme telles que Pool Re, au Royaume-Uni, qui enlève le risque terroriste des assureurs directs pour le transférer à un pool de réassurance décrété par le gouvernement. Celui-ci assure une partie de la couverture, le tout étant assorti d'une garantie gouvernementale sur les risques dépassant les capacités du marché privé.

REDISTRIBUTION DU RISQUE

La redistribution du risque consiste à prendre le risque de dommages encouru par un groupe relativement restreint d'assurés fortement exposés, pour le redistribuer à un cercle plus large d'assurés exposés aux risques de façon variable ([illustration 3](#), axe des abscisses). Le système des ECA fonctionne d'abord sur la base d'une redistribution des risques, étant donné qu'il s'agit d'un système d'assurance obligatoire pour lequel les cantons n'appliquent pas de tarification proportionnelle au risque encouru et ensuite qui adopte un mécanisme de partage des risques entre les différents ECA. La redistribution, comme approche stratégique, appartient principalement aux institutions d'assurance pour restaurer les modèles d'assurance traditionnels, tels que pratiqués pour des sociétés mutuelles. Les primes du plus grand nombre, largement réparties entre les différentes expositions aux risques, couvrent les dommages subis par le plus petit nombre.



1. Suppression de tout risque du marché et transfert vers une institution d'assurance ou dans les comptes de l'État
2. Transfert du risque vers une institution d'assurance et restitution partielle au marché (p. ex. par une réassurance ou une rétention des assureurs)
3. Redistribution totale du risque parmi l'ensemble des assurés
4. Redistribution partielle du risque parmi l'ensemble des assurés
5. Suppression du risque du marché et transfert vers une institution d'assurance ou dans les comptes de l'État, ainsi que redistribution parmi l'ensemble des assurés

Illustration 3 : Cadre stratégique pour répondre aux lacunes de couverture d'assurance [16].

Le système suisse des ECA de redistribution des risques correspond largement aux institutions d'assurance telles que le Consorcio de Compensación de Seguros (Consorcio) en Espagne, ou la Caisse centrale de réassurance (CCR) en France. Ce type d'institutions d'assurance atteint généralement un fort taux de pénétration dans le marché, souvent accompagné d'un certain degré de couverture obligatoire, et offre, de fait, un niveau élevé de protection aux citoyens d'un pays.

Ne recourant pas à une tarification indexée sur le risque, mais gérant plutôt les pertes globales par le biais d'une stratégie de diversification des risques, ce système prévoit une collecte des primes au sein de toute une société. Ce type de système obligatoire peut permettre d'atteindre un niveau de protection étendu à partir de primes relativement abordables pour les assurés. Lorsqu'ils fonctionnent bien, ces systèmes finissent par jouer un rôle important pour tout ce qui est de l'infrastructure d'une économie : ils assurent un redressement économique en douceur après une catastrophe. Leur présence en tant que forme de protection est considérée comme une évidence, à peine relevée et rarement remise en question.

Les systèmes basés sur la redistribution s'appuient généralement sur la notion de collectivisme, sur laquelle se fonde la culture nationale [17]. Dans de telles cultures, la population juge acceptable d'assurer la protection collective par le biais d'une surtaxe sur les biens à faible risque, pour subventionner ceux plus fortement exposés. À n'en pas douter, cette orientation culturelle jouit d'un fort ancrage en Suisse, pays où la valeur de ce système est largement reconnue et où règne en maître le sentiment que chacun doit pouvoir bénéficier d'un droit de protection face aux catastrophes. Il n'en demeure pas moins que, bien qu'essentiels, le collectivisme et l'esprit de solidarité envers les concitoyens ne sont possibles en Suisse que parce qu'ils sont complétés par d'autres mesures qui rendent le système efficace.



4.1 UNE SOLIDARITÉ EFFICACE

PARTIE 1 : INTÉGRER L'ASSURANCE DANS LES MESURES DE PROTECTION

L'un des inconvénients des institutions d'assurance misant sur la redistribution des risques réside dans le fait que celles-ci ne pratiquent pas de tarification indexée sur les risques, qui mettrait en évidence les biens immobiliers les plus exposés. Ce paramètre est susceptible de décourager toute initiative visant à prendre des mesures en faveur d'une réduction des risques : qu'il s'agisse des citoyens ou des concepteurs/architectes, ils n'éprouvent guère de motivation à réduire les risques sur les bâtiments fortement exposés si la facture des dommages occasionnés est supportée par autrui – les primes d'assurance ne reflétant pas le risque encouru. L'absence d'incitations à la prévention et donc à l'atténuation des risques menace de compromettre la viabilité de l'assurance, puisque les dommages risquent de s'accroître au fil du temps, compte tenu, surtout, de la fréquence et de l'intensité croissantes des catastrophes naturelles causées par le réchauffement climatique [18].

Exemple de système basé sur la redistribution des risques ayant perdu sa viabilité : l'US National Flood Insurance Programme (NFIP), programme national américain d'assurance contre les inondations. Il a fait l'objet d'une réglementation qui a systématiquement accordé des taux avantageux aux édifices anciens, p. ex. suite à des héritages, situés

dans des zones à haut risque, ce qui a limité la capacité du programme à appliquer des tarifs qui lui auraient permis de constituer des réserves en prévision de catastrophes [19]. Cela a engendré non seulement un niveau d'endettement élevé, mais a également valu au programme d'être accusé de subventionner le développement des zones inondables [20].

AINSI, POUR ÊTRE EFFICACES, LES SYSTÈMES DE REDISTRIBUTION REQUIÈRENT, DE MANIÈRE GÉNÉRALE, UNE RÉGLEMENTATION STRICTE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE NORMES DE CONSTRUCTION AINSI QUE DES INVESTISSEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DES OUVRAGES [21].

En effet, le fait d'instaurer une réglementation solide en matière d'aménagement du territoire et de construction et de procéder à d'importants investissements dans la protection des ouvrages permet de limiter les dommages et, donc, la nécessité de recourir en premier lieu à la solidarité. Or, les institutions d'assurance peinent souvent à faire reconnaître la prévention et l'atténuation des risques comme éléments à part entière de leur mandat officiel.

De fait, ces entités étant généralement créées dans le but d'offrir une couverture d'assurance, l'extension de leurs activités à la prévention et à l'atténuation des risques peut s'avérer délicate.

Pour illustrer ce propos, citons Flood Re, dont la mission a été définie clairement et précisément lors de sa création en 2016 : fournir une couverture d'assurance pour une durée de 25 ans à un nombre limité de biens immobiliers classés comme étant les plus exposés au risque d'inondation. À l'issue de cette période, l'idée est que Flood Re remette ces biens sur un marché où ils auront accès à une assurance indexée sur les risques. Or, Flood Re a rapidement réalisé qu'il lui serait impossible de mettre à exécution la stratégie de sortie sans procéder à des changements significatifs dans la protection de ces biens immobiliers en vue de réduire leur exposition au risque et, du coup, leurs primes. La mission initiale de Flood Re n'incluant toutefois pas la protection des ouvrages, aucun avantage tarifaire ne pouvait être accordé pour honorer les mesures de protection, encourager une reconstruction incluant des mesures de protection après un sinistre ou impacter directement les décisions prises en matière d'aménagement du territoire ou de permis de construire. Depuis lors, Flood Re a intégré la notion de tarification abordable indexée sur les risques dans sa stratégie de sortie [22] et s'est engagé dans bon nombre d'initiatives visant à étendre son influence dans le domaine des mesures de protection des ouvrages. L'organisation s'est ainsi vue autorisée à financer un programme baptisé « Build Back Better » (Mieux reconstruire), en place depuis avril 2022. Néanmoins, Flood Re manque toujours cruellement de contacts adéquats et d'autorité dans les processus déterminants pour la protection des ouvrages, notamment dans l'aménagement du territoire, le développement de protections contre les inondations et la procédure d'octroi de permis de construire.

Pour être encore plus efficaces, les institutions d'assurance doivent entretenir des liens – pouvant être à la fois formels et informels – avec les autres acteurs de la prévention et de l'atténuation des risques afin de coordonner leurs activités avec eux. Avec sa double vocation d'assureur contre les incendies et d'organisme de surveillance et de financement des sapeurs-pompiers, le système suisse des ECA a, sans conteste, entretenu des liens historiques de longue date avec le secteur de la prévention. De même, ces dernières décennies, il n'a cessé de renforcer ses liens – formels et informels – avec d'autres branches de l'État. Ainsi, au cours des dix dernières années, les autorités locales ont pris de plus en plus souvent conseil auprès des ECA en matière de prévention des dommages éléments naturels, déjà au stade du permis de construire.

L'intégration étroite, au sein du système suisse, de la prestation d'assurance et des activités de prévention et d'atténuation des risques, tant à l'échelle du bâtiment que de l'aménagement du territoire, est essentielle pour contenir les dommages.

UNE TELLE APPROCHE, QUI ALLÈGE LE FARDEAU PESANT SUR L'INDIVIDU FACE À LA COLLECTIVITÉ, PERMET DE GARANTIR QUE « L'EFFORT DE SOLIDARITÉ », MIS EN ŒUVRE PAR LE BIAIS D'UNE ASSURANCE OBLIGATOIRE ET UNE DISCRIMINATION TARIFAIRES MINIMALE, DEMEURE SOCIALEMENT ACCEPTABLE.

Sans doute le caractère multirisque de la couverture favorise-t-il, lui aussi, l'acceptation de ces systèmes au sein de la société.

En présence d'institutions d'assurance orientées sur un seul type de danger, les personnes hors zone inondable, par exemple, pourraient ne pas apprécier de subventionner celles fortement exposées à un risque d'inondation. Dans les scénarios avec plusieurs types de dangers, la couverture profite à un ensemble plus large de citoyens.

DE MANIÈRE GÉNÉRALE, L'EXPÉRIENCE FAITE AVEC LES INSTITUTIONS D'ASSURANCE JUSQU'ICI SEMBLE INDIQUER QUE, POUR MAXIMISER LA PROTECTION OFFERTE À LA SOCIÉTÉ, LE SYSTÈME EST PLUS PERFORMANT LORSQUE L'ASSURANCE MULTIRISQUE OBLIGATOIRE EST COUPLÉE À UNE VISION SYSTÉMIQUE DE LA PRÉVENTION ET DE L'ATTÉNUATION DES RISQUES.

Ainsi, le NFIP dispose de certains leviers sur le plan de la prévention. Néanmoins, son caractère monorisque, son régime d'assurance volontaire et ses politiques tarifaires, qui associent tarifs indexés sur le risque et subventions, créent une situation profondément déséquilibrée dans laquelle le faible pourcentage de biens assurés subissant des dommages de manière récurrente devient responsable de la grande majorité des dommages pris en charge par le NFIP. Les propriétaires exposés à un risque élevé n'étant pas soutenus dans la démarche d'améliorer leur profil de risque en faveur de la collectivité, c'est un véritable défi de créer un consensus social autour de l'effort de solidarité dans un contexte aussi déséquilibré. À titre de contraste, l'intégration étroite des différents éléments de l'assurance et de la protection des ouvrages au sein du système suisse permet de maintenir une approche collective de la solidarité.



4.2 UNE SOLIDARITÉ EFFICACE

PARTIE 2 : ÉQUILIBRER LES ENJEUX DU MARCHÉ ET LES OBJECTIFS SOCIAUX

Autre critique souvent formulée à l'encontre des systèmes obligatoires : ils privilégient les objectifs sociaux au détriment de l'efficacité découlant du marché de la concurrence. En ce sens, la structure du système suisse est unique dans le paysage des institutions d'assurance sur deux autres aspects au moins : d'une part, la présence, dans un seul pays, à la fois d'une offre d'assurance privée hautement réglementée et d'une offre issue d'un monopole du secteur public et, d'autre part, la structure de monopole organisé autour d'entités locales coordonnées plutôt que d'une antenne nationale. Le double mécanisme de ce système injecte une dose de concurrence indirecte dans le système, ce qui permet de mettre en lumière les inconvénients potentiels à la fois de l'offre monopolistique du secteur public – qui peut aisément devenir inefficace et onéreuse – et de l'offre purement basée sur le marché – qui donne généralement lieu à des disparités au sein de la société en matière d'assurance dommages éléments naturels – étant donné que certaines personnes passent au travers des mailles du filet de sécurité que constitue une assurance abordable.

Comme l'a expliqué une personne du système des ECA que nous avons interrogée :

En Suisse, c'est comme si nous avions deux systèmes en concurrence, et nous [ECA] devons garder à l'esprit que, si nous ne proposons pas des tarifs plus avantageux que le secteur privé, nous serons perdants. De même, nous nous devons d'être efficaces et de promouvoir les innovations.

(Entretien 517)



Des points de vue complémentaires, venant du secteur privé, ont été exprimés :

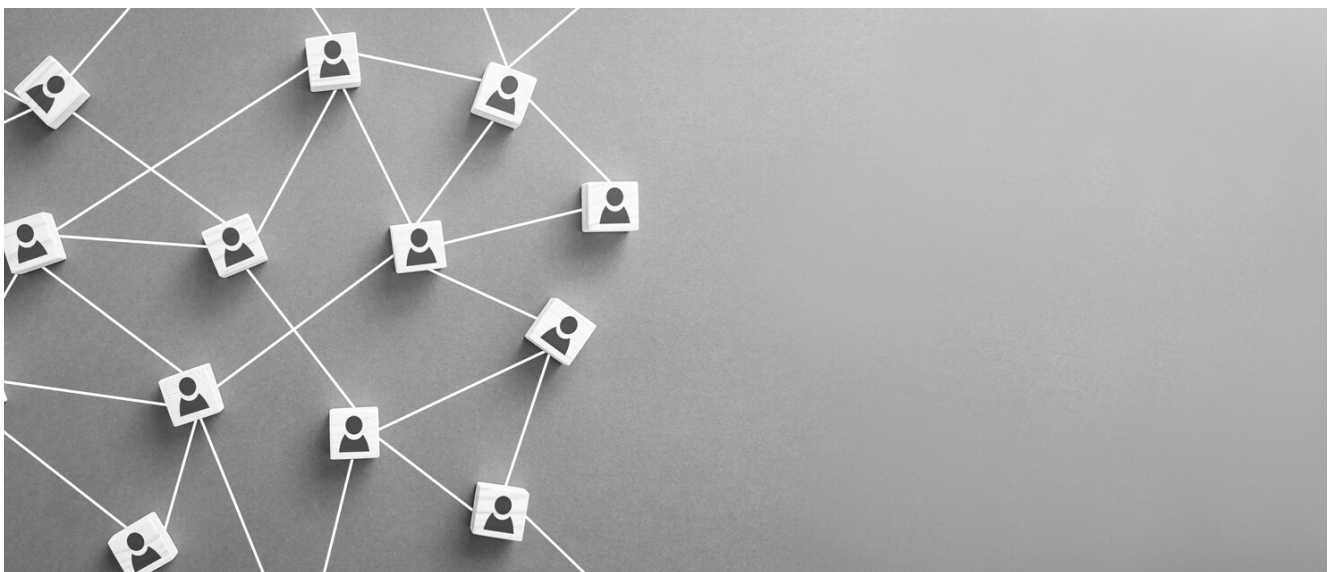
Il y a une sorte de compétition entre ces deux systèmes. En mon humble avis de représentant du côté assurance privée, nous avons tous les deux [système des ECA et opérateurs privés] besoin de la concurrence pour nous améliorer et proposer de meilleurs services aux propriétaires ainsi qu'à l'économie et à la société dans leur ensemble. Et je dirais que nous travaillons plutôt bien ensemble ; cela nous profite d'apprendre les uns des autres.

(Entretien 505)

Il y a fort à parier que le caractère régional des monopoles, par opposition aux entités nationales, joue également un rôle prépondérant dans le maintien d'un équilibre entre les enjeux du marché et les objectifs sociaux, dont la portée va au-delà de la concurrence indirecte entre les différents cantons.

Les acteurs locaux sont mieux à même de tisser des liens efficaces avec les autorités locales, ce qui peut faciliter l'action locale en matière de prévention et d'atténuation des risques – un aspect essentiel pour les événements survenant de manière très localisée, comme les crues soudaines.

Le système suisse des monopoles régionaux, combiné avec le système du marché privé, semble ainsi être seul en mesure de maintenir un équilibre entre les enjeux du marché et les objectifs sociaux, souvent sources de tension pour les institutions d'assurance.



4.3 DES DÉFIS COMMUNS : ADAPTER LA MISSION

La plupart des institutions d'assurance peinent à adapter leur mission à la dimension évolutive du risque, et ce, afin d'identifier les lacunes potentielles dans la couverture d'assurance et d'associer les instances de l'État, le secteur des assurances et d'autres parties prenantes au changement. Conçu de manière à pouvoir bien repérer les éventuelles lacunes d'assurance, le système des ECA est parfaitement implanté au sein du secteur des assurances, des pouvoirs publics et des autres acteurs, ce qui lui a permis de faire preuve, au fil de son histoire, d'une capacité d'adaptation supérieure à celle de bon nombre d'institutions d'assurance. Il n'en est pas moins confronté à deux défis majeurs pour adapter sa mission – un aspect sur lequel nous allons nous pencher maintenant, tout en soumettant quelques approches pour y parvenir.

Premièrement, le changement climatique, l'explosion démographique et l'urbanisation croissante [23] ont conduit à une hausse généralisée des risques, davantage de biens immobiliers étant situés dans des zones à haut risque, [24] telles les zones inondables. En Suisse, comme dans beaucoup d'autres pays, ce risque est aggravé par des constructions rendues plus vulnérables, notamment par le recours intensif au verre dans les ouvrages modernes et aux dispositifs d'efficacité énergétique comme les panneaux solaires. En dépit des efforts mobilisés en matière de prévention et d'atténuation des risques, le système suisse fait ainsi face à des niveaux de risque accrus.

Si le financement du système est garanti à l'heure actuelle, cette intensification du risque peut s'avérer problématique à long terme. Pour le système suisse, l'un des enjeux majeurs sera donc de continuer à adapter sa mission sur la base d'un profil de risque avec des dommages qui seront vraisemblablement plus fréquents et/ou substantiels. Pour ce faire, il faudra éventuellement :

Intensifier les efforts en matière de prévention et d'atténuation des risques, y compris concernant la réglementation en matière de construction, les modes de construction et les autorisations de construire, afin de pouvoir rester dans des zones plus exposées à des phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres dangers naturels.

Soumettre régulièrement à examen la totalité des dommages modélisés, sous le prisme de l'exposition aux conditions météorologiques extrêmes et aux autres dangers naturels, et procéder à des ajustements proportionnels dans la tarification des primes au sein de la collectivité en vue de répercuter l'augmentation du risque à la société dans son ensemble.

Deuxièmement, bien que le système suisse offre une couverture complète, il existe une réelle lacune d'assurance en matière de tremblements de terre. Il s'agit là d'un problème de longue date qui, bien qu'identifié, a déjoué plusieurs tentatives pour y remédier. La difficulté, dans la démarche d'étendre le mandat aux séismes, réside dans la complexité de s'aligner sur les intérêts du plus grand nombre. La nature du risque sismique, en Suisse, soulève des questions d'équité « géographique » au sein du sacrosaint principe de solidarité. Ce risque est réparti de manière très inégale sur le territoire, certains cantons étant beaucoup moins exposés que d'autres. Il ne serait donc nullement anodin de l'ajouter à un bouquet de couvertures existantes, qui est perçu comme globalement équilibré et équitable.

Relevons, en outre, le paramètre temporel de l'équité « intergénérationnelle ». Contrairement aux aléas actuellement couverts, les tremblements de terre présentent une période de retour jugée très élevée. L'interprétation de la solidarité dans le système actuel est axée sur le vécu d'un ensemble de citoyens sur une même période. On note donc une certaine retenue à l'idée de faire peser sur les citoyens actuels un effort de solidarité qui profitera à une génération qui n'a peut-être pas encore vu le jour. Une autre question se pose : est-il judicieux, au moment où nous écrivons ces lignes, d'amasser un grand pactole en collectant des primes couvrant les tremblements de terre... au risque que celui-ci reste inutilisé pendant des décennies, voire des siècles ?

Malgré ces contraintes, le système des ECA et le système privé ont élaboré ensemble des propositions visant à étendre la couverture aux tremblements de terre, propositions qui ont failli être adoptées par le Parlement en 2007 et au début des années 2020. À ces deux occasions, la gestion des répercussions économiques des crises (crise financière de 2007/2008 et pandémie de Covid-19), par l'État, a fait naître le sentiment que l'assurance contre les tremblements de terre s'avère inutile puisque, en cas de catastrophe, l'État interviendra pour mettre à disposition les fonds nécessaires. Toutes les initiatives prises en ce sens ont ainsi été avortées [25].

Aujourd'hui, il y a peu d'espoir, tant du côté des ECA que du secteur tout entier, qu'une solution soit trouvée en matière d'assurance. Des solutions alternatives sont en cours d'étude, comme l'instauration d'un impôt foncier, qui serait prélevé sur tous les biens immobiliers si un tremblement de terre venait à survenir, afin de réunir les fonds nécessaires à la reconstruction des biens endommagés. Autre option envisageable pour la Suisse : un régime d'assurance basé sur un financement après la survenance de l'événement, dans lequel la couverture pour les tremblements de terre pourrait être fournie par le biais du système obligatoire actuel, sans augmentation significative des primes. Les indemnisations des dommages liés au tremblement de terre pourraient être récupérées par des hausses de primes, prélevées sur toutes les polices pendant une durée déterminée après le tremblement de terre, afin de limiter le remboursement des dommages assurés à la génération qui les a subis [26].

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le système des ECA se distingue par son approche en ces points :

DOUBLE SOLIDARITÉ ENTRE LES ASSURÉS, MAIS ÉGALEMENT ENTRE LES ASSUREURS (SECTION 2.2) ;

SYSTÈME DUAL D'ASSURANCE : D'UNE PART LES ASSURANCES PRIVÉES RÉGLEMENTÉES ET D'AUTRE PART LES MONOPOLES CANTONAUX DU SECTEUR PUBLIC (SECTION 2.1) ;

INTÉGRATION DE LA PRÉVENTION ET DE L'ATTÉNUATION DES RISQUES AU SEIN DE L'ASSURANCE (SECTION 3).

Ces signes distinctifs ont permis au système suisse de mettre en place un cercle vertueux entre les axes clés de l'assurance obligatoire, soit une assurance abordable, la prévention et l'atténuation des risques pour préserver l'accessibilité de l'assurance. Ce système a été rendu possible, en partie, par une culture collectiviste qui promeut une approche à la fois globale et à long terme du risque et de la couverture d'assurance.

L'un des points forts du système est qu'il est si fortement ancré dans l'approche nationale qu'il est considéré comme un acquis ; en d'autres termes, il perdure, il ne crée pas vraiment de tensions et il est perçu comme un outil de gestion des risques parfaitement approprié.

Néanmoins, alors que le risque continue à augmenter en raison du changement climatique, de l'urbanisation et de l'évolution démographique, le caractère « acquis » de ce système devra être réexaminé, préservé et adapté. Tandis que la nécessité de puiser dans les ressources des trois fonctions clés du système augmente à mesure que le risque croît, la société, elle, est devenue globalement plus individualiste [27].

Ainsi, le fait que des éléments du système pourraient nécessiter un plus grand investissement dans la prévention ou que des ajustements pourraient s'avérer nécessaires au niveau des primes, en réponse au risque accru de dommages, pourrait rencontrer des résistances. On observe ainsi que l'assurance contre les tremblements de terre demeure une question en suspens qui, en dépit d'efforts notables, n'a pas pu être intégrée dans un système suisse qui offre pourtant une couverture globale. En même temps, des signes encourageants montrent que le système sera en mesure de s'adapter à la nouvelle donne. De fait, en réponse à la hausse récente de l'inflation, des discussions sont en cours pour procéder à une actualisation automatique de la somme assurée afin de refléter les hausses du prix de la construction et d'éviter ainsi des couvertures d'assurance insuffisantes.

LES DÉFIS IMPOSÉS PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET UNE SOCIÉTÉ TOUJOURS PLUS INDIVIDUALISTE CRÉENT DES TENSIONS AU NIVEAU DU SYSTÈME SUISSE DES ECA. IL S'AGIRA DE NE PLUS CONSIDÉRER LE SYSTÈME COMME TOUT À FAIT ACQUIS AFIN DE SE DONNER LES MOYENS DE RELEVER LES DÉFIS POSÉS PAR LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ET L'AUGMENTATION DES RISQUES, MÊME SI LES TENDANCES EN MATIÈRE D'ACTION POLITIQUE MENACENT DE RENDRE LA DÉMARCHE PÉRILLEUSE.



6. ANNEXE : PLAN DE RECHERCHE ET COLLECTE DES DONNÉES

Ce rapport consacré au système suisse a été élaboré à partir d'une étude internationale menée sur les entités chargées, à travers le monde, de combler les lacunes de couverture d'assurance. Cette étude s'est attachée à examiner de manière approfondie 13 institutions d'assurance réparties dans 20 pays (certaines entités étant multinationales) sur la base de données primaires collectées dans le cadre d'entretiens, le tout complété par des données documentaires et observationnelles. Certaines données documentaires et quelques données issues d'entretiens ont également été recueillies auprès de 5 institutions d'assurance et 13 pays supplémentaires.

L'éventail global des données est solide et unique par la portée et la profondeur qu'il confère à l'étude des institutions d'assurance à l'échelle mondiale. Globalement, nous avons recueilli, entre 2016 et 2022, plus de 450 entretiens d'une durée d'une à deux heures chacun, dont la plupart ont fait l'objet d'un enregistrement audio et d'une transcription in extenso. En complément, nous avons participé, à titre d'observateur, à plus de 140 conférences et d'événements réunissant les institutions d'assurance ou traitant de leur rôle dans les lacunes de couverture d'assurance, parmi lesquels le World Forum of Catastrophe Programmes [28] (WFCP), l'International Forum of Terrorism Risk (Re)Insurance Pools [29] (IFTRIP) ainsi que divers événements de l'Organisation de coopération et de développement économiques [30] OCDE) et autres manifestations dédiées, organisées par différentes institutions d'assurance. Enfin, nous avons rassemblé plus de 950 documents consacrés à ces institutions d'assurance.

Pour élaborer le plan de recherche et mener à bien la collecte des données, notre démarche était axée autour de quatre éléments :

1

Premièrement, il s'agit d'une approche multipartite. Le choix des institutions d'assurance ainsi que leurs activités dépassent le cadre d'une organisation unique, puisqu'il leur incombe de travailler en étroite collaboration avec différentes instances de l'État et des organisations du secteur privé ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, comme les organisations de développement et les autorités de planification. Notre collecte de données a ainsi impliqué à la fois les personnes qui travaillent au sein des institutions d'assurance et des représentants de parties prenantes externes, que ce soit au sein de leurs pays ou, en référence à notre second point, en dehors de ceux-ci.

2

Deuxièmement, nous avons examiné les interdépendances mondiales entre les institutions d'assurance au sein de leurs pays, les organisations internationales avec lesquelles elles interagissent, p. ex. les multinationales de réassurance et de modélisation, et les organisations intergouvernementales, telles que la Banque mondiale. Pour mieux appréhender ces liens d'interdépendance à l'échelle mondiale, nous avons interrogé des personnes au sein de ces organisations, dont beaucoup regroupent plusieurs institutions d'assurance, et assisté aux conférences internationales où ces organisations interdépendantes se rencontrent. Nous nous sommes rendus notamment à l'IFTRIP, où des pools de droit public de la (ré)assurance contre le terrorisme, ainsi que des multinationales de réassurance, de modélisation et de courtage se rencontrent chaque année pour échanger leurs expériences en matière de modélisation, de mutualisation et de réduction du risque terroriste.

3

Troisièmement, nous nous sommes immergés dans le contexte local. Si notre approche a reposé sur l'étude d'un phénomène mondial, il était évident que chaque institution d'assurance avait ses particularités et était ancrée dans un contexte spécifique à son pays. Notre volonté était de comprendre la dimension locale des solutions mises en œuvre par chaque entité en matière de couverture d'assurance.

4

Quatrièmement, notre étude se veut longitudinale. Les lacunes en matière de couverture d'assurance ainsi que les réponses locales apportées par les institutions d'assurance et leurs parties prenantes ne sont pas statiques. C'est pourquoi nous avons cherché à comprendre dans quel sens les institutions d'assurance sont nées en réponse à des lacunes locales dans la couverture d'assurance, comment ces dernières ont évolué avec le temps et comment les institutions d'assurance ont tenté de s'adapter à ces lacunes en constante évolution. À cet effet, nous nous sommes appuyés sur des données secondaires et des entretiens rétrospectifs consacrés aux origines de ces entités et à leurs grandes étapes évolutives. À cela se sont ajoutés des entretiens en temps réel lors de la survenue d'événements impactant une institution d'assurance.

Pour élaborer ce rapport, nous nous sommes focalisés sur le contexte et les données suisses (17 entretiens, 1 observation et 20 documents). Le système suisse présentant des particularités, nous proposons une analyse comparative réalisée à partir de notre spectre élargi de données, afin de mettre en lumière certaines spécificités du système suisse.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Projet commun de l'AECA et de l'ASA pour la mise en place d'une assurance tremblements de terre. Communication interne, 10 mai 2022.
- [2] P. Jarzabkowski, K. Chalkias, E. Cacciatori, R. Bednarek : *Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk*. Cass Business School, City, University of London, 26 juin 2018. Disponible à l'adresse : https://www.bayes.city.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0020/420257/PGE-Report-FINAL.pdf
- [3] Swiss Re : *Resilience Index 2021: A cyclical growth recovery, but less resilient world economy*. Sigma, 2021. Disponible à l'adresse : <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/2021-resilience-index.html>
- [4] O. Carpenter, S. Platt, T. Evan, F. Mahdavian, A. Coburn : *Optimising Disaster Recovery: The Role of Insurance Capital in Improving Economic Resilience*. University of Cambridge, Cambridge, (GB), 2020.
- [5] P. Jarzabkowski et al. : *Between State and Market*. (Traduction de la citation: FP)
- [6] P. Jarzabkowski et al. : *Between state and market*.
- [7] Consorcio de Compensacion de Seguros : *Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity of Systems*. Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid, 2008. Disponible à l'adresse : https://www.conorseguros.es/web/documents/10184/48069/CCS_Natural_Catastrophes_Insurance_Cover.pdf/d7cf67cc-9591-476b-87d9-728e6a57ca60.
- [8] J. McAneney, D. McAneney, R. Musulin, G. Walker, R. Crompton : *Government-sponsored natural disaster insurance pools. A view from down-under*. In : *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2016, 15 : 1-9.
- [9] P. Jarzabkowski et al. (2018) : *Between State and Market*.
- [10] IPCC : *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. 2022. Disponible à l'adresse : <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- [11] R. Schwarze, N. Holthausen, P. Locher, C. Quinto, G. G. Wagner : *The Swiss Model. Economic and Legal Aspects of Integrated Local Public Insurances*. Fondation de prévention des établissements cantonaux d'assurance, Berne, 2015.
- [12] R. Schwarze et al. (2015) : *The Swiss Model*.
- [13] AECA (Association des établissements cantonaux d'assurance) : "Statistiques" > "Éléments naturels". <https://www.vkg.ch/fr/statistiques/elements-naturels/>

- [14] La présentation des premières années du système des ECA s'appuie sur : C. Wanner : *Vorbeugen – schützen – entschädigen. Die Entstehung der Elementarschadenversicherung in der Schweiz*. Historisches Institut, Université de Berne, Berne, 2002.
- [15] C. Pfister : *Disasters, interregional solidarity and nation-building. Reflections on the case of Switzerland, 1806–1914*. R. Favier, C. Pfister (éd.) : *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17e–21e siècle)*. Grenoble, 2008, 117-142.
- [16] P. Jarzabkowski et al. (2018) : *Between State and Market*.
- [17] G. Hofstede : *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*. Sage Publications, 1984.
- [18] IPCC (2022) : *Climate Change 2022*.
- [19] C. Kousky, L. Shabman : *Pricing Flood Insurance. How and Why the NFIP Differs from a Private Insurance Company*. Resources for the Future, Discussion Paper Nr. 14-37, Washington DC, 2014.
- [20] Phil Bedient, ingénieur et professeur à la Rice University, citation : M. Kimmelman : *Lessons From Hurricane Harvey. Houston's Struggle Is America's Tale*. In : *New York Times* du 11 novembre 2017. Disponible à l'adresse : <https://www.nytimes.com/interactive/2017/11/11/climate/houston-flooding-climate.html>
- [21] P. R. Kleindorfer, H. Kunreuther : *The Complementary Roles of Mitigation and Insurance in Managing Catastrophic Risks*. In : *Risk Analysis*, 1999, 19(4) : 727-738.
- [22] P. Jarzabkowski, E. Krull, M. Kavas, K. Chalkias : *Living the paradox of protection. The case of Flood Re*. In : M. Pina e Cunha, A. López, D. Van Direndonck, J. Schad, L. Giustiniano, M. Gaim, P. Jarzabkowski, S. Raisch : *Paradoxes of Management and Organization: Short Cases for Pedagogical Use*. Éditions Sílabo, Lisbonne, 2022 : 85-90.
- [23] IPCC (2022) : *Climate Change 2022*.
- [24] J. Douris, G. Kim et al. : *Atlas de la mortalité et des pertes économiques dues à des phénomènes météorologiques, climatiques et hydrologiques extrêmes (1970-2019)*. Organisation météorologique mondiale (OMM), Genève, 2021. Disponible à l'adresse : https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22006
- [25] Le recul de la propension à souscrire une assurance privée en raison de la perspective de recevoir par les pouvoirs publics une aide ad hoc en cas de catastrophe est appelé « attente de charité » (en anglais : *charity hazard*). Voir à ce sujet par exemple : P. A. Raschky, H. Weck-Hannemann : *Charity hazard - A real hazard to natural disaster insurance?* In : *Environmental Hazards*, 2007, 7(4) : 321-329.
- [26] Cette approche reflète dans une certaine mesure l'approche choisie aux États-Unis dans le cadre de la loi sur l'assurance du risque terroriste (*Terrorism Risk Insurance Act*). Voir : <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/federal-insurance-office/terrorism-risk-insurance-program>
- [27] G. Hofstede (1984) : *Culture's Consequences: International differences in work-related values*.
- [28] World Forum of Catastrophe Programmes (WFCP) : "Who we are". Disponible à l'adresse : <https://www.wfcatprogrammes.com/>
- [29] International Forum of Terrorism Risk (Re)Insurance Pools (IFTRIP) : "Sharing knowledge about terrorism risk". Disponible à l'adresse : <https://iftrip.org/>
- [30] Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) : "Insurance". Disponible à l'adresse : <https://www.oecd.org/finance/insurance/>