MAIS N'ASSURE PAS »

J. FOURIER

« L'ÉTAT RASSURE



LES RISQUES DE LA NATURE

OCTOBRE-DÉCEMBRE 1994

LES CAHIERS DE L'ASSURANCE

SENDAO T

### COMITÉ DE RÉDACTION

rrançois-Aavier Aibouy
André Babeau
Claudie Bernheim
Pierre Bollon
François Bourguignon
Éric Briys
Claude Delpoux
Jean-Jacques Duby
Georges Durry
François Ewald
Lucien Faugères
Christian Gollier
Georges-Yves Kervern
Denis Kessler
Michel Lutfalla
Henri Margeat
Jacques Mistral
Jean-Pierre Moreau
Patrick Picard
Martine Rémond-Gouilloud
Pierre Rosanvallon
Pierre Sonigo
Dominique Steib
Robert Teyssier
Patrick Thourot
Dominique Vastel
Patrick Warin

### LES RISQUES DE LA NATURE

Présentation	6
Évolution du monde agricole	11
Assurance climatique Arnaud de Beaucaron	25
Calamités agricoles et assurance agricole Daniel Chappuis	33
Pollution diffuse par l'agriculture Pierre Rainelli, Robert Weaver	45
L'assurance agricole : une nouvelle approche Patrick Violier	59
La notion d'événements naturels en France Serge Magnan	65
Voltaire et le tremblement de terre	
de LisbonneMartine Rémond-Gouilloud	71
Le sinistre sécheresse de 1989-1990 Jean-Marc Lamère	73
Catastrophes naturelles et précaution. Denis Kessler, Jacques Vandier	79
L'assurance Cat-Nat Entretien avec Pierre Florin	89
Rubriques	
Prévention	
Un siècle d'accidents d'automobileStéphane Callens	101
Histoire de l'assurance	
Les Mutuelles du Mans	113
Dommages	
La proposition 103 Philippe B. Brahin	129
Chroniques	
Retraite	
Les fonds de pensionPierre-André Chiappori	145
Droit	
A propos du « claims made » Olivier Muraire	155
Chômage	
Devenir chômeur : déterminisme ou aléa ? Risques et société	159
Livres	
<ul> <li>« L'Illustre Gaudissart », d'Honoré de Balzac, par Pierre Bollon</li> <li>« Greying in Japan », de N. Takayama, par Michel Lutfalla</li> </ul>	169

### COMITÉ SCIENTIFIQUE

André Babeau Anton Brender Éric Briys Francis Calcoen Thierry Chauveau Henri Debruyne Georges Dionne Georges Durry Louis Eeckhoudt Denis Kessler Marc Lauwers Michel Levasseur Michel Lutfalla Jacques Marseille Jean-Claude Milleron Pierre Pestieau Jacques Plassard Georges Plescoff André Renaudin Jean-Charles Rochet Régis de Laroullière Harold D. Skipper Göran Skogh Jean-Marc Suret Pierre Tabatoni Peter Zweifel

### Communiqués

## LES RISQUES DE LA NATURE

### **P**résentation

Georges Duval Évolution du monde agricole

Arnaud de Beaucaron
Assurance climatique sur les récoltes agricoles

**Daniel Chappuis**Calamités agricoles et assurance agricole

Pierre Rainelli, Robert Weaver Pollution diffuse par l'agriculture

Patrick Violier
L'assurance agricole: une nouvelle approche

Serge Magnan
La notion d'événements naturels en France

Martine Rémond-Gouilloud Voltaire et le tremblement de terre de Lisbonne

> Jean-Marc Lamère Le sinistre sécheresse de 1889-1990

Denis Kessler, Jacques Vandier Catastrophes naturelles et précaution

Entretien avec Pierre Florin L'assurance Cat-Nat

## LES RISQUES DE LA NATURE

armi les risques auxquels sont soumis les hommes et leur environnement, on a l'habitude de distinguer ceux qui résultent des seuls caprices de la nature de ceux qui ont leur origine dans l'activité humaine. En théorie, les premiers peuvent être qualifiés de « purs », tandis que les seconds sont affectés par le comportement plus ou moins précautionneux des individus, comportement qui dépend lui-même de facteurs multiples et parmi eux, du type d'assurance disponible. Mais il est évident que ce « risque moral » entache également les risques de la nature, dès lors que l'on considère non pas la survenue de l'accident lui-même – encore que certains environnementalistes contestent cette affirmation – mais l'ampleur des dégâts qu'il peut entraîner. C'est en effet par une politique plus ou moins efficace, et donc plus ou moins coûteuse, de précaution et de prévention qu'une collectivité peut, sinon empêcher l'apparition d'un aléa climatique ou d'une catastrophe naturelle, du moins en limiter les conséquences. Une inondation ou un tremblement de terre peuvent être des incidents mineurs s'ils se produisent dans des zones peu habitées, dans le premier cas, ou équipées de dispositifs antisismiques, dans le second. Ils peuvent se transformer en catastrophe majeure lorsque aucune précaution n'a été prise. Dès lors, les risques de la nature apparaissent comme des risques particuliers dont l'occurrence est effectivement indépendante de l'activité humaine mais dont les conséquences, potentiellement considérables dans des sociétés où se multiplient les interdépendances de toutes sortes, sont partiellement contrôlables à condition que diverses précautions soient prises par les personnes privées ou les collectivités locales.

Les risques de la nature présentent plusieurs autres particularités par rapport aux risques qui constituent l'essentiel de l'activité dommages des sociétés d'assurances (voir l'encadré ci-joint sur l'importance exacte de ces risques sur le marché). En premier lieu, ils sont diversifiables dans le temps plutôt que dans l'espace : la sécheresse, les inondations et a fortiori les tremblements de terre sont des événements peu fréquents mais qui, souvent, touchent en même temps et de façon similaire de grands ensembles d'individus. La technique d'assurance ne peut donc que différer très largement de celle que l'on observe pour des risques dommages individualisables comme l'automobile ou l'incendie. Elle doit en particulier

### PRÉSENTATION

faire appel à des techniques de provisionnement et, dans le cas les plus graves, à des mécanismes de solidarité. En second lieu, les risques de la nature se caractérisent souvent par une probabilité d'occurrence très faible, liée à des dégâts de grande importance. Or l'on sait que c'est justement ce type de risques à faible probabilité que les individus ont tendance à sous-estimer, voire à ignorer, d'où la nécessité de recourir, pour ces risques de catastrophe naturelle, à des mécanismes d'assurance ou de solidarité obligatoires. En ce qui concerne la prévention des dégâts potentiels liés à ces catastrophes, finalement, il est clair que le problème dépasse largement le cadre individuel et ne se pose que sur le plan collectif. Les mécanismes incitatifs traditionnels de l'assurance, là encore, sont impuissants et toute politique de prévention ne peut être envisagée, en liaison éventuelle avec les mécanismes d'assurance, qu'au niveau public.

C'est à ces risques de la nature et surtout aux problèmes spécifiques d'assurance qu'ils soulèvent qu'est consacré ce dossier de Risques. Il s'articule en deux parties qui correspondent à deux types de risques assez différents de par leurs probabilités d'occurrence et de par le montant des sinistres. Les premiers concernent plus directement la production agricole, et par extension l'ensemble de ce secteur qui, est-il besoin de le dire, a connu au cours de ces dernières décennies une mutation d'ampleur considérable dans sa structure et, par conséquent, dans ses caractéristiques assurancielles. Le second type correspond aux risques qui relèvent du dispositf Cat-Nat de l'assurance française.

La partie plus spécifiquement agricole du dossier s'ouvre sur un article de Georges Duval, responsable de la fonction développement de l'assurance agricole à Groupama, qui retrace les grandes lignes de l'évolution du secteur agricole au cours des trente dernières années et s'interroge sur la transformation de l'assurance agricole qu'elle implique. Il montre en particulier comment le plafonnement de l'activité agricole conduit tous les assureurs présents dans ce secteur à élargir la gamme de leurs produits et à assumer progressivement l'ensemble des besoins de garantie du monde agricole et rural, et non plus seulement les risques strictement agricoles.

Arnaud de Beaucaron, directeur de L'Étoile et de la Société de Toulouse, fait justement le point sur les assurances climatiques traditionnelles des récoltes agricoles en se fondant sur l'une des couvertures les plus anciennes et les mieux maitrisées: l'assurance grêle. Il conclut également à une nécessaire adaptation de l'assurance agricole aux besoins d'exploitations, qui, si elles diminuent en nombre, augmentent en surface et se rapprochent de plus en plus de véritables structures industrielles.

Comme on l'a dit plus haut, les risques de la nature apparaissent souvent

difficilement assurables, car faiblement diversifiables dans l'espace.

Dans le domaine agricole, la sécheresse ou le gel sur une très grande échelle, mais également certaines tempêtes ou des invasions de parasites, ont ainsi été longtemps jugés inassurables. Daniel Chappuis, directeur de l'assurance agricole et de la diversification à Groupama, revient sur la création, en 1964, du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, destiné à protéger les agriculteurs contre ces risques particuliers, sur la base d'un mécanisme de solidarité. Il montre en fait que le mode de fonctionnement de ce fonds est de plus en plus inadapté aux besoins des exploitants agricoles et qu'il a même pu gêner dans certains cas le développement d'un véritable dispositif d'assurance.

Pierre Rainelli, directeur de recherche à l'Inra, et Robert Weaver, professeur à l'université de Pennsylvanie, ne considèrent pas les risques naturels auxquels est soumise la production agricole mais au contraire les risques que celle-ci peut imposer à la nature, notamment sous forme de pollution diffuse. De façon intéressante, ils montrent que le comportement des agriculteurs vis-à-vis de ces risques, eux aussi difficilement assurables, sera très probablement très affecté par la mutation en cours du secteur agricole et, en particulier, par la diminution de la part aléatoire des revenus.

Patrick Violier, responsable des études à la direction agricole de Groupama, s'interroge lui aussi sur l'avenir de l'assurance agricole. Il montre que l'évolution de la politique agricole commune comme les accords du Gatt modifient assez radicalement la demande d'assurance en restructurant l'ensemble du secteur. Il s'agit alors de repérer les nouvelles filières et les nouveaux segments du marché et de définir pour chacun d'eux le type d'assurance le plus approprié.

La partie de ce dossier qui concerne plus précisément les catastrophes naturelles ne pouvait s'ouvrir que sur un rappel du tremblement de terre de Lisbonne et de l'émoi qu'il suscita parmi les philosophes des Lumières. Martine Rémond-Gouilloud, professeur de droit à l'université de Paris I, rappelle, dans un court article, les grandes questions du débat qu'initia Voltaire avec son fameux Poème sur le désastre de Lisbonne. En cette année de tricentenaire de sa naissance, une telle référence s'imposait.

Il y a, derrière le terme de « catastrophe naturelle » utilisé dans le système français d'assurance, un problème de définition. C'est cette définition que précise et analyse l'article de Serge Magnan, délégué général de l'Apsad/FFSA, en insistant sur la distinction entre les événements naturels assurables (grêle, tempêtes, gel, etc.) et ceux qui ne le sont pas « naturellement » et ne le deviennent que parce qu'ils relèvent du régime légal des catastrophes naturelles.

### PRÉSENTATION

L'originalité de ce régime français d'assurance des catastrophes naturelles fait l'objet d'un entretien en profondeur avec Pierre Florin, président de l'Apsad/FFSA et directeur général adjoint d'Axa assurances. Sont abordés au cours de cet entretien non seulement les dispositions propres à ce régime et à son fonctionnement, mais aussi le problème de l'occurrence croissante d'événements relevant du régime des catastrophes naturelles et le coût grandissant des sinistres correspondants. Cette évolution tient d'une part aux interdépendances de plus en plus étroites qui caractérisent nos sociétés et engendrent plus fréquemment qu'autrefois des réactions en chaîne de type catastrophique et, d'autre part, à la difficulté de mettre en œuvre des politiques de prévention efficaces au sein des collectivités locales, difficulté inhérente à la structure de décision publique mais tenant également à l'existence même d'un régime solidaire d'assurance contre les événements catastrophiques.

Les deux derniers articles du dossier concernent deux exemples précis de catastrophes naturelles mettant en évidence certaines des ambiguités du dispositif entré en vigueur avec la loi de 1982. Jean-Marc Lamère, sous-directeur de l'Afac/FFSA, présente certains détails du sinistre sécheresse des années 1989-1990, indemnisé selon les dispositions de la loi sur les catastrophes naturelles. Il insiste en particulier sur l'importance des dégâts causés aux constructions résidentielles dus à la sécheresse et donc sur la nécessité d'observer, même dans ce domaine, certaines règles de précaution.

Ce problème de précaution est également abordé dans l'échange de correspondance entre Denis Kessler, président de la FFSA, et Jacques Vandier, président de la Macif, qui clot ce dossier. Cet échange d'opinions a pour origine la décision prise par la Macif de ne pas renouveler les contrats multirisques habitation de certains assurés installés dans des zones considérées commes « à risques » après les inondations qui eurent lieu dans le sud de la France à la fin de 1993. A travers ce débat se dégagent les grandes forces du dispositif français d'assurance en matière de catastrophe naturelle, c'est-à-dire une couverture universelle fondée sur un mécanisme de solidarité, en même temps que ses faiblesses, en particulier l'insuffisance inhérente des incitations à la prévention des risques.

Comme le remarque Pierre Florin à la fin de son entretien, cette politique de prévention en matière d'événements catastrophiques est probablement devenue un lieu d'intervention privilégié de la société civile. S'ils savent remplir leur fonction, il est possible que, de ce point de vue, les assureurs figurent prochainement parmi les principaux acteurs de cette société civile

### Importance des risques de la nature dans l'assurance dommages, France, 1989-1993 (primes en milliards de francs courants)

	1989	1990	1991	1992	1993
Chiffres d'affaires dommages	139,9	147,2	152,3	158,4	168,0
Biens agricoles  • Apsad/FFSA (a)  • Ama (b)	1,8 3,3	2,0 3,5	1,9 3,3	2,0 3,4	1,9 3,2
Ensemble	5,1	5,5	5,2	5,4	5,1
dont : • grêle et tempête sur récoltes	1,4	1,6	1,4	1,5	1,4
• incendie, multirisque et autres	3,7	3,9	3,8	3,9	3,7
• catastrophes naturelles	3,8	3,9	4	4,2	4,4

<sup>(</sup>a) Assemblée plénière des sociétés d'assurance dommages, Fédération française des sociétés d'assurances

<sup>(</sup>b) Assurances mutuelles agricoles.

### EVOLUTION DU MONDE AGRICOLE

MOTS CLEFS: contrats globaux forfaitaires entreprises agricoles filières de production monde agricole et rural Pac-Gatt plans d'assurance pyramide des âges e

assurance agricole s'est très fortement développée au cours des trente dernières années, ce développement étant, pour l'essentiel, réalisé grâce à des contrats multirisques, adaptés régionalement à des exploitations agricoles moyennes. Ce développement plafonne depuis plusieurs années. L'évolution du monde agricole et rural conduit désormais l'assurance agricole à assumer l'ensemble des besoins de garantie du monde agricole et du monde rural, qui sont indissociables, tout en développant un professionnalisme accru vis-à-vis des entreprises agricoles émergentes, spécialisées par filière de production.

n France, le monde agricole a connu, au cours des années 1960-1990, une évolution considérable, dans le cadre de la politique agricole commune mise en place au début de cette période. Le processus général de modernisation des exploitations agricoles s'est réalisé par une substitution massive du capital au travail, permettant de confier aux machines nouvelles les travaux agricoles les plus pénibles, accomplis jusqu'alors par l'homme et les animaux de trait. L'endettement des exploitants agricoles s'est très fortement accru, tandis qu'apparaissaient des besoins d'assurance correspondant à l'ensemble des nouveaux matériels et activités du monde agricole. Les conséquences de la diminution régulière et inéluctable du nombre d'exploitations liée à la recherche permanente d'une productivité maximale, et le vieillissement des exploitants agricoles qui en a résulté ont été occultés, en termes d'assurance, par l'augmentation globale de la demande de garanties.

Les éléments fondamentaux de cette évolution de l'assurance agricole ont été remis en question principalement à partir de 1990 : les exploitants agricoles s'interrogent aujourd'hui très fortement sur le devenir de leurs exploitations ainsi que sur les productions à privilégier, les modes de production à retenir et les possibilités de diversification.

Les exploitants actuels sont tous, en raison de l'évolution passée, de bons ou de très bons techniciens, ils doivent apprendre à devenir de bons gestionnaires

Responsable de la fonction développement de l'assurance agricole (Groupama).

dans un contexte agricole beaucoup plus ouvert, à la fois au niveau européen et international, et dans une optique nouvelle où la recherche d'un fort volume de production n'est plus un but essentiel.

Pour bien comprendre les évolutions actuelles et leurs conséquences en termes d'assurance agricole, il convient d'effectuer un retour sur celles qui ont été enregistrées au cours de la période 1960-1990, puis d'analyser les principales modifications intervenues dans la période récente et leurs conséquences probables. Pour ce faire, nous nous appuierons sur les statistiques des assurances mutuelles agricoles de Groupama, principal assureur agricole français et européen, au cours de la période 1960-1990, et, pour la période récente, sur les recensements et enquêtes effectués par les instituts spécialisés.

### I. L'ÉVOLUTION COMPARÉE DU MONDE AGRICOLE ET DE L'ASSURANCE AGRICOLE DE 1960 À 1990

Le chiffre d'affaires de l'assurance agricole (Ama) s'est considérablement développé au cours de cette période, et cela en corrélation étroite avec la mise en place progressive d'une agriculture moderne, mécanisée, productive, ayant très largement substitué le capital au travail. Cette modernisation s'est réalisée grâce à la disparition d'un nombre considérable d'exploitations agricoles, les fermes libérées étant reprises au fur et à mesure par les exploitations subsistantes.

Cette transformation du monde agricole s'est accompagnée d'une mise en place progressive d'assurances nouvelles proposées par les Ama et de garanties mieux adaptées aux divers besoins d'assurance des exploitants.

Partant d'une situation d'exploitations agricoles petites et souvent autarciques en 1960, mais qui se mécanisaient très rapidement, la période 1960-1970 se caractérisa notamment par la généralisation des contrats d'assurance automobile obligatoires et par la mise en place des garanties obligatoires assurance de personnes AAEXA. Par la suite, les Ama développèrent des contrats multirisques globaux, s'efforçant de couvrir l'ensemble des besoins d'assurance des exploitants agricoles (Assurit, Optimut). Étaient garantis, selon les cas, les responsabilités liées à la conduite de véhicules à moteur, les bâtiments (contenant, contenu, incendie-tempêtes), la responsabilité civile du chef d'exploitation et des membres de sa famille, les assurances de personnes, les animaux, les récoltes (grêle).

Le développement considérable de la production agricole et celui du secteur coopératif, la création d'une filière agro-industrielle, le machinisme, les engrais, la phytopharmacie, l'alimentation animale conduisirent à la mise en place de contrats adaptés, répondant aux besoins d'assurance de ces diverses activités. Le fait que la CEE soit devenue globalement autosuffisante dès 1970 et qu'elle ait dégagé dès cette époque des capacités exportatrices incitèrent les Ama à proposer des contrats d'assurance crédit-transports.

Au cours de toute la période 1960-1990, le nombre d'exploitants et d'exploitations agricoles n'a cessé de diminuer (voir annexe, figure 2, alors que la demande d'assurance ne cessait, elle, d'augmenter.

	Nombre d'exploitations	s Population agricole familiale totale		
1000	1 000 000	7 000 000		
1960	1 900 000	7 000 000		
1970	1 600 000	6 000 000		
1980	1 260 000	4 300 000		
1990	980 000	3 200 000		

Source: SCEES

Dans le même temps, l'encaissement des Ama, en francs courants, évoluait de la façon suivante<sup>1</sup>:

82		Millions de francs
ļ		
1	1960	600
	1970	1 600
	1980	5 460
	1990	12 900

Soit, en francs constants:

	1960	1970	1980	1990
Encaissement Ama en milliards de francs	0,600	1,600	5,460	12,9
Coefficient* d'indexation	6,97	4,62	1,84	1
Francs constants 1990 en milliards de francs	4,18	7,39	10,08	12,9
Pourcentage d'accroissement	_	+ 77	+ 36	+ 28

<sup>\*</sup>Indice officiel: Insee.

En francs constants, pour l'ensemble de la période 1960-1990 qui a vu disparaître la moitié du nombre des exploitations présentes en 1960, l'encaissement des Ama a ainsi été multiplié approximativement par trois. Toutefois, il y a lieu de constater que la décennie 1980-1990 a vu un fléchissement important de cette progression.

Durant cette décennie, deux nouveaux risques sont apparus :

- l'assurance obligatoire des catastrophes naturelles (Cat-Nat), en 1982, qui s'est imposée à l'ensemble des Français ;
- l'assurance complémentaire maladie-chirurgie (CMC), liée à la baisse générale des remboursements des dépenses médicales par les organismes sociaux, qui s'est développée.

Si l'on observe l'évolution de l'encaissement des Ama au cours de la décennie 1980-1990 (risques Cat-Nat et CMC exclus), on constate qu'en fait cet encaissement est passé par un maximum approximativement en milieu de période, vers 1985.

<sup>1.</sup> Totalité du chiffre d'affaire des Ama, et pas seulement les risques sur les biens agricoles.

		1980	1985	1990
Francs courants	Encaissement total Ama Milliards de francs courants	5,460	10,6	12,9
	dont Cat-Nat dont CMC	0,4	0,20 1,10	0,30 2,40
	Encaissement Ama Risques traditionnels seuls	5	9,3	10,2
Francs constants	Encaissement Ama Risques traditionnels Francs constants 1990	9,2	10,9	10,2

L'explication principale de cette évolution de l'assurance des risques traditionnels résulte, au-delà d'une grande modération des évolutions tarifaires, de la mutation du monde agricole lui-même, qui, dès 1980, au niveau des exploitations agricoles, avait accompli ses principales transformations et était confronté dès cette époque à une crise de revenus.

Les recensements montrent par exemple que, en 1979, le nombre de tracteurs avait triplé par rapport à 1955 (voir annexe, figure 4); en 1988, toutefois, on ne constatait aucune évolution de ce nombre par rapport à 1979, mais plutôt une augmentation de puissance moyenne, et, en 1980, chaque exploitation possède en moyenne 1,8 tracteur.

Quant à la crise du revenu agricole, elle est devenue une réalité à partir de 1973. Après avoir atteint un maximum en 1973, le revenu moyen agricole par exploitation a régulièrement baissé jusqu'en 1978-1979, époque à partir de laquelle hausses et baisses ont alterné (voir figure 5). Cette évolution du revenu agricole est due :

- à la baisse des prix des produits agricoles, au cours de la période considérée (voir figure 6);
- au fait que la hausse du volume globalement produit n'a plus été suffisante pour compenser cette baisse (voir figure 7).

Ces deux phénomènes ont induit une diminution de la valeur globale produite par l'agriculture – en francs constants – de 1,1 % par an sur toute la période 1970-1990.

Le rythme de disparition des exploitations étant supérieur à la diminution de la valeur globale produite, le revenu moyen agricole par exploitation est resté très globalement constant de 1980 à 1990, alors que, de 1970 à 1980, la chute importante et continue du revenu s'expliquait par la hausse des prix de l'énergie liée à la crise du pétrole.

Le revenu moyen agricole par exploitation est extrêmement variable selon le type de production et la région. Les études du Cerc (Centre d'étude des revenus et des coûts) montrent que, pour un indice moyen national de revenu agricole par exploitation de 100, le revenu bas-normand est de 69, celui de Midi-Pyrénées

de 71, celui du Limousin de 41, alors qu'il atteint 240 en Champagne-Ardenne, 70 en Picardie et 150 en Ile-de-France...

Au cours de la période 1960-1990, les revenus des exploitations viticoles AOC, arboricoles et céréalières sont ainsi très supérieurs à ceux des exploitations de polyculture et d'élevage, qui connaissent une crise grave.

L'ensemble de ces considérations permet d'affirmer que :

- en 1990, l'effort de modernisation et d'investissement a été largement accompli, les exploitations familiales ayant acquis un bon niveau d'équipement ;
- des investissements nouveaux seront certes réalisés à l'avenir, particulièrement dans le cadre de l'adaptation nécessaire à la nouvelle Pac, mais par un nombre d'exploitations réduit et dans une optique beaucoup plus gestionnaire ;
- sauf nouvelles demandes d'assurance (modifications législatives, diminution des prestations des garanties obligatoires, etc.), les besoins traditionnels en ce domaine sont globalement satisfaits, depuis les années 1980-1985 : on observe une saturation globale des marchés d'assurance agricoles traditionnels automobile, incendie-tempêtes dans le monde agricole actuel.

Cette saturation entraîne une concurrence exacerbée entre sociétés d'assurances, à la fois sur le marché agricole et sur le marché rural : recherche et mise à disposition de nouveaux services, prospection de nouveaux réseaux de vente, démarchage privilégié des exploitations actuellement les plus performantes, qui constitueront les entreprises agricoles de demain.

### II. LES PERSPECTIVES DE L'ASSURANCE AGRICOLE EN 1990

### 1. Le nombre des exploitants

La disparition des exploitations agricoles devient, à partir de 1990, un réel facteur d'inquiétude, en raison des risques de désertification qu'elle implique dans certaines régions.

Encouragée dans la période 1960-1970 et considérée alors comme bénéfique, cette disparition, inéluctable lorsqu'on étudie la pyramide des âges (voir annexe, figure 2), est vécue dans de nombreux départements comme un facteur de régression de la vie rurale en général. Elle se pose alors en termes généraux d'aménagement du territoire et de croissance économique équilibrée. Le très faible nombre d'installations de jeunes exploitants relevé chaque année ne fait qu'accroître cette inquiétude.

### ■ La situation par Otex en 1990

Le classement des exploitations par Otex (orientations technico-économiques des exploitations) donne le recensement suivant pour 1981 et 1990 :

	1981	1990	Évolution 1981-1990
Exploitations à temps complet	819 000	601 000	- 27 %
dont grandes cultures (céréales)	114 000	122 000	+ 7%
<ul> <li>¼ maraîchage et fleurs</li> </ul>	26 000	24 000	- 8%
• ¼ viticulture	64 000	54 000	- 16 %
• ¼ arboriculture	20 000	17 000	- 15 %
• ¼ élevage bovin	307 000	198 000	- 36 %
<ul> <li>¼ autres herbivores</li> </ul>	57 000	41 000	- 18 %
• ¼ hors sol	25 000	23 000	- 8%
<ul> <li>¼ polyculture et élevage</li> </ul>	50 000	30 000	- 40 %
• ¼ autres	156 000	93 000	- 41 %
Exploitations à temps partiel	395 000	355 000	- 10 %
Ensemble	1 214 000	956 000	- 21 %

Ce tableau montre que le nombre total d'exploitations a globalement diminué de 21 % au cours de la période 1981-1990 et que :

- le nombre des exploitations à temps partiel n'a diminué que de 10 %, tandis que les exploitations à temps complet diminuaient de 27 %;
- le nombre des exploitations de grande culture a augmenté de 7 %;
- les exploitations viticoles ont diminué de 16 % mais, en fait, celles de vin de qualité sont passées de 35 500 à 36 700.

Ces évolutions soulignent bien les disparités d'évolution et leurs conséquences régionales, liées aux problèmes de revenus précédemment évoqués.

Les exploitations à temps partiel représentent, en 1990, 37 % du nombre total des exploitations; leur taux de diminution étant faible, le pourcentage des exploitations à temps partiel en France devrait se rapprocher à l'avenir de ce qu'il est dans les pays de l'Europe du Nord, où des taux supérieurs à 45 % sont fréquents.

Ces exploitations à temps partiel représentent un créneau particulier en matière d'assurance, avec des besoins très sensiblement différents.

Quant à la diminution à venir du nombre des exploitations, elle concerne de toute évidence, dès à présent et de façon privilégiée, des exploitations d'élevage à temps complet – des petites surfaces dont le chef d'exploitation est âgé.

- La situation future, telle qu'elle est appréhendée en 1990
- L'étude du Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)

Des études prévisionnelles ont été réalisées dès 1987-1988 par le CNASEA. Ces études régionales, réactualisées chaque année, reposent sur plusieurs approches, statistiques et enquêtes d'opinion auprès de jury communaux d'agriculteurs.

Schématiquement, selon le CNASEA, qui s'intéresse aux exploitations « non marginales », leur nombre devrait passer de 715 000 en 1990 à 605 000 en 1995 et à environ 550 000 en l'an 2000, en raison de l'effet mécanique de la structure de la pyramique des âges des exploitants.

Ce nombre devrait alors se stabiliser pour réamorcer une nouvelle chute à partir de 2007-2012. Cette approche globale couvre de très fortes disparités régionales.

• L'étude de l'observatoire économique et social de la Mutualité sociale agricole (MSA)

Cette étude porte sur les perspectives d'évolution de la population agricole bénéficiaire de l'Amexa (assurance maladie des exploitants agricoles et de leur famille) et sur la population des salariés agricoles.

Elle conclut, pour les bénéficiaires de l'Amexa (sans écarts très importants en fonction des scénarios retenus), à l'évolution suivante :

Nombre de bénéficiaires de l'Amexa				
	1990	2000	2010	
- 20 ans 20-60 ans + 60 ans	505 000 1 100 000 1 674 000	360 000 720 000 1 393 000	270 000 556 000 1 000 000	
Total	3 279 000	2 473 000	1 826 000	

Les effectifs des salariés agricoles (population bénéficiaire de l'assurance maladie) passeraient, quant à eux, de 1 854 000 en 1990 à 1 828 000 en l'an 2000 et à 1 807 000 en 2010, égalant donc à cette date la population bénéficiaire de l'Amexa.

Par ailleurs, l'étude MSA conduit à estimer le nombre total d'exploitations agricoles à 750 000 en l'an 2000 et à 600 000 en l'an 2010.

Ces deux études prospectives CNASEA et MSA, conjuguées à des estimations faites au ministère de l'Agriculture, aboutissent à des résultats sensiblement identiques, qui peuvent être résumés de la façon suivante : l'évolution naturelle conduit à un total d'environ 750 000 exploitations en l'an 2000 (MSA), dont 550 000 non marginales (CNASEA). Le classement des exploitations par Otex permet d'affirmer que, sur les 750 000 exploitations recensées par la MSA, environ 300 000 seraient des exploitations à temps partiel.

### 2. Conséquences en termes d'assurance

Sans chercher à minimiser les conséquences de l'évolution du nombre des exploitations agricoles en termes d'assurance, il ressort de ces études que, globalement, cette évolution négative ne concerne pas le volume produit, qu'il s'agisse de production animale ou de production végétale. (Ce maintien ou cette augmentation de production vont d'ailleurs entraîner au cours des années suivantes une réforme de la Pac).

Globalement, l'ensemble des activités liées à la transformation des produits de base devrait donc rester stable à l'avenir. C'est pourquoi d'ailleurs la population des salariés agricoles reste identique dans les projections de l'époque.

C'est donc bien la population des exploitants agricoles, et elle seule, qui paraît concernée par l'évolution à venir. Simplement, il apparaît que son évolution devrait être, toutes choses égales par ailleurs, plus rapide dans les années futures que par le passé, ce qui nécessite, en termes d'assurance :

- une adaptation nécessaire des structures locales, régionales et donc nationales des Ama à la nouvelle donne du monde agricole et rural qui se dessine : d'où la constitution de Groupama tel qu'il existe aujourd'hui;
- une meilleure adaptation des contrats d'assurance jusqu'alors proposés aux exploitants agricoles, de façon à mieux prendre en charge les risques résultant soit de leur spécialisation dans le cadre des filières de production, soit, au contraire, des diversifications réalisées au niveau de certaines exploitations.

### III. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Les grandes orientations à venir du monde agricole pouvaient être assez facilement et assez sûrement envisagées en 1990 à partir des évolutions enregistrées au cours de la période 1960-1990, ainsi que leurs conséquences en termes d'assurance. Il n'en est plus de même pour la période récente, qui marque une véritable rupture avec le passé.

Cette rupture peut être en définitive analysée à trois niveaux différents :

- au niveau européen, c'est la réforme de la Pac ;
- au niveau international, ce sont notamment les accord du Gatt;
- au niveau strictement français, la « banalisation » du monde agricole français apporte des éléments d'incertitude supplémentaires sur le devenir économique des exploitations agricoles.

Les conséquences de ces modifications viennent se superposer aux évolutions résultant directement de la période précédente, pour les accentuer.

### 1. Le plan européen : la réforme de la Pac

Sur le plan européen, des tentatives avaient été réalisées depuis 1980 pour mieux contrôler les quantités produites ; étaient visés principalement les céréales, les oléagineux, le lait, la viande bovine. Le système des quotas laitiers fut mis en place dès 1987. En définitive, en 1993, la Pac s'est engagée dans une réforme totale. Cette réforme s'étale sur trois ans : elle comprend des baisses de prix garantis importantes pour les productions végétales ainsi que la mise en place de jachères obligatoires et d'aides directes au revenu.

Il y a lieu de constater que ce système d'aides directes au revenu, proposé par la

Commission, constitue plutôt un facteur de stabilisation des exploitations céréalières petites et moyennes.

Pour l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), une baisse des prix des céréales de 35 % entraînerait une diminution de valeur ajoutée des exploitations céréalières de 30 %; elle entraînerait également une baisse de 30 % de la valeur ajoutée pour les exploitations élevant des bovins, et cela en raison de la concurrence accrue des élevages hors sol.

Les élevages bovins sont, dès à présent, dans une situation très préoccupante ; l'une des rares issues possibles à cette crise paraît être un développement de l'élevage extensif, d'où, d'ailleurs, la mise en place de la « prime à la vache allaitante » et la réforme de l'impôt sur le foncier non bâti (exonération de 70 % pour les éleveurs). A priori, toutefois, ces mesures ne paraissent pas à même d'enrayer la disparition à terme d'un très grand nombre d'exploitations d'élevage...

En définitive, la réforme de la Pac sera certainement négative en termes d'investissements pour les exploitations céréalières et elle ne pourra freiner le déclin des exploitations d'élevage bovins...

De plus, il y a lieu de considérer que, outre les exploitations agricoles directement concernées par la réforme, toutes les exploitations, quelles que soient leurs productions et la région, seront touchées.

En effet, bon nombre de céréaliers ou d'éleveurs seront tentés par des politiques de diversification : maraîchage, fruits accessoirement, l'augmentation de production des légumes et fruits venant perturber des marchés extrêmement fragiles, ou l'équilibre entre l'offre et la demande est particulièrement précaire, et qui ne sont pas particulièrement protégés par des prix minimaux garantis.

Au niveau des coopératives de stockage ou de transformation, il faut s'attendre également à des baisses importantes de chiffre d'affaires liées à des réductions de livraisons, et à leurs conséquences en termes d'emplois salariés.

Enfin, élément d'incertitude supplémentaire, les conditions d'une politique agricole nouvelle, à l'horizon 1996-1997, n'ont pas été précisées : les aides directes au revenu existeront-elles toujours? Si oui, quel en sera le niveau? Va-t-on s'acheminer, ainsi que le demandent certains pays européens, vers une politique agricole totalement ouverte sur l'extérieur, où les prix du marché seront purement et simplement alignés sur les prix mondiaux?

### 2. Le plan international

Sur le plan international, les bouleversements sont apparus avec l'effondrement de l'URSS et la réunification allemande.

L'effondrement de l'URSS a entraîné l'arrivée sur le marché mondial de nouveaux partenaires agricoles: les pays de l'Europe de l'Est (Hongrie, Pologne, Roumanie, Ukraine...). Certains de ces pays sont déjà tournés vers l'exportation, telle la Hongrie. Il est tout à fait prévisible qu'à terme une offre nouvelle de produits agricoles, venant de ces pays, viendra peser sur le marché mondial. Globalement importateurs de produits agricoles dans le passé (céréales, notamment), les

pays de l'ex-URSS pourraient à terme devenir exportateurs, lorsqu'ils seront parvenus à surmonter leurs problèmes et contraintes internes actuels. De nouveaux courants d'échanges vont ainsi se faire jour avec les pays de l'Europe de l'Est.

Sur le plan interne à l'Europe, la réunification a hissé l'agriculture allemande à la deuxième place au sein de la CEE, après la France (France : 22 % de la production totale ; Allemagne : 19 %). Or les Länder de l'ex-Allemange de l'Est sont actuellement en complète réorganisation de leur production agricole.

Sur le plan international, les récents accords du Gatt n'ont fait qu'accentuer les modifications induites par la réforme de la Pac : baisse généralisée des droits de douane, réduction des subventions à l'exportation, des aides à la production, minimum d'importation de 5 % de la consommation intérieure par grands groupes de produits...

### 3. Le plan strictement français

Les incertitudes et inquiétudes découlant des modifications des règles de la Pac et des accords du Gatt ont été renforcées, en France, par une nouvelle approche « banalisée » de la production agricole.

Sur le plan social, une modification du mode de calcul des cotisations sociales agricoles, jusqu'alors basées sur le « revenu cadastral », au cours de toute la période précédente 1960-1990, a été introduite, à la demande de l'ensemble des exploitants agricoles. Les cotisations sociales seront désormais établies, comme c'est le cas pour les autres catégories socioprofessionnelles, à partir du revenu réel. Cette réforme n'a aucune incidence sur le plan macroéconomique, l'ensemble des cotisations professionnelles restant au même niveau. Elle peut permettre, toutefois, le développement d'une forme d'agriculture beaucoup plus extensive que précédemment, d'ailleurs souhaitée dans le cadre de la réforme de la Pac. Elle entraîne toutefois, sur le plan individuel — dans certains cas —, d'importants ajustements des cotisations à verser et apparaît présentement, dans diverses régions, comme un élément particulièrement déstabilisant.

En outre, la mise en place, pour les exploitants agricoles, d'un système de préretraite à partir de 55 ans a accéléré les départs. En 1993, on a enregistré la disparition de 43 000 exploitations, contre 36 000 par an dans les années précédentes. Il y a ainsi accélération de la restructuration du monde agricole.

### 4. Conséquences en 1993

Les premières conséquences de ce qui précède ont pu être mesurées sur l'année 1993. Une enquête effectuée par le ministère de l'Agriculture chiffre à 800 000 le nombre d'exploitations agricoles en 1993 (120 000 de moins qu'en 1990); 107 000 seulement de ces exploitations ont un chef âgé de moins de 35 ans. En 1993, la taille moyenne des exploitations atteint 35 hectares.

Le volume de la production agricole, tant végétale qu'animale, est en régression, tandis que la consommation d'engrais et de produits phytosanitaires est en baisse ainsi que les achats de machines agricoles.

Ces évolutions sont enregistrées dans une situation de crise importante, qui touche un grand nombre de secteurs : fruits, vins, productions hors sol, porcs.

Confrontés à la brutalité de ces bouleversements, comment réagissent les agriculteurs ? Les éléments actuellement en notre possession permettent de souligner qu'il y a :

- recherche d'une optimisation des coûts de production et des charges diverses qui pèsent sur l'exploitation agricole. Les achats de matériel sont différés, les engrais et produits phytosanitaires moins utilisés. En ce qui concerne le matériel, l'achat et l'usage en commun se développent fortement, permettant d'ailleurs l'utilisation de matériels plus efficaces. Quant à la réduction des charges, elle inclut, bien entendu, les charges foncières, les cotisations sociales et les primes d'assurance. Dans le cadre de cette optimisation des facteurs de production, il faut inclure l'agrandissement de l'exploitation, qui entraîne des économies d'échelle;
- recherche également d'un système de productions agricoles mieux adaptées à l'exploitation, à la région, dans le cadre du nouveau contexte ;
- recherche enfin d'une diversification, soit vers de nouvelles cultures ou productions, soit vers de nouvelles activités (tourisme rural, par exemple).

### IV. CONSÉQUENCES POUR L'ASSURANCE AGRICOLE

Les conséquences, en termes d'assurance, des évolutions en cours du monde agricole doivent, de notre point de vue, être analysées en fonction de deux données:

- l'évolution du chiffre d'affaires. A moyen terme, les conséquences des évolutions actuelles doivent être relativisées. Le chiffre d'affaires de l'assurance agricole est globalement stable en francs constants depuis 1985; la stabilisation ou la diminution du nombre d'exploitations et des prix garantis devrait entraîner dans les années à venir une baisse modérée ou une relative stagnation du volume d'affaires actuel. Il faut bien considérer que la rationalisation du parc des machines agricoles prendra plusieurs années et que, sur le plan de l'assurance incendietempêtes, la disparition de certaines exploitations n'entraîne pas la disparition des bâtiments, mais leur passage dans la catégorie des assurance non agricoles. En outre, les exploitations qui disparaissent sont les moins productives, elles représentent des investissements limités et donc un potentiel d'assurance lui aussi limité;
- les garanties. Sur ce plan, de nouvelles approches seront absolument nécessaires. Les exploitations agricoles subsistantes seront de véritables entreprises, au sens industriel et commercial du terme. En nombre réduit (de 300 000 à 400 000), elles seront financièrement fragiles, et leur activité de production et de commercialisation nécessitera des garanties particulièrement bien adaptées, dans le cadre de plans globaux d'assurance incorporant prévention et assistance.

La mise au point de ces plans devra être réalisée sur le terrain par de véritables spécialistes de l'assurance et de l'agriculture, capables d'un réel dialogue avec le chef d'entreprise. Les exploitations agricoles ayant opté pour une diversification non agricole, ou en double activité — environ 300 000 — feront sans doute appel à des garanties plus simples, plus forfaitaires, et dont la présentation et l'approche seront plus faciles.

En d'autres termes, à l'avenir, l'assureur devra aborder le marché agricole dans un contexte élargi à l'ensemble du marché rural, tout en faisant preuve d'un très grand professionnalisme vis-à-vis des risques des agriculteurs



### Annexe: tableau des évolutions principales du monde agricole 1960-1990

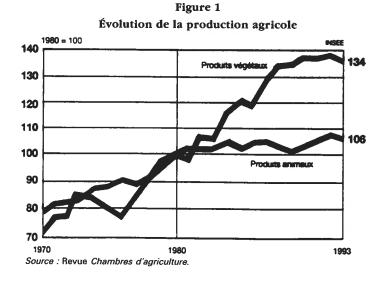


Figure 2
Rythme de diminution des exploitations agricoles

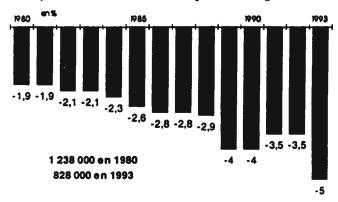
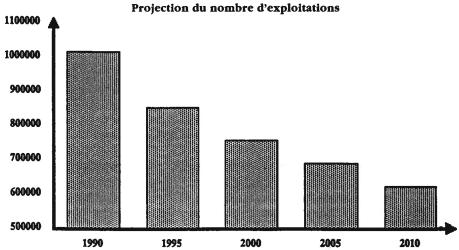


Figure 3



Source: Observatoire économique et social de la MSA.

Figure 4 Évolution du nombre de tracteurs neufs immatriculés chaque année en France de 1945 à 1990

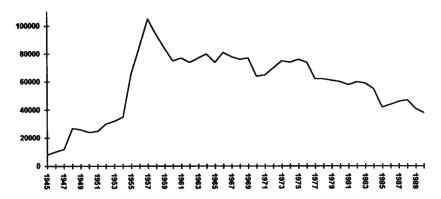


Figure 5 Évolution des revenus agricoles en francs constants (base 100 en 1965)

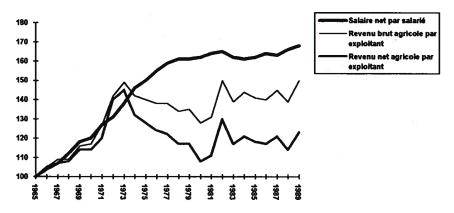


Figure 6 Ciseau des volumes (base 100 en 1970)

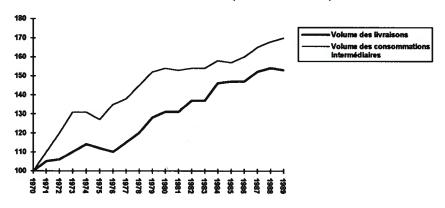
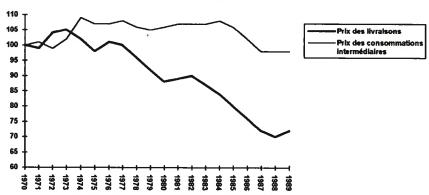


Figure 7 Ciseau des prix (base 100 en 1970)



# ASSURANCE CLIMATIQUE sur les récoltes agricoles

MOTS CLEFS: assurance • gel • grêle • inondations • prévention • sécheresse • tempêtes •

• agriculture est une science qui traite d'une nature vivante, donc fragile. De nombreux fléaux risquent de compromettre les récoltes de toute nature destinées tant à l'alimentation humaine ou animale qu'à l'industrie, la chimie, la pharmacie. Grêle, sécheresse, inondations, gel, maladies, attaques d'insectes... sont depuis l'origine des temps la hantise des agriculteurs. Les mesures de prévention et les traitements les plus coûteux sont souvent impuissants devant les forces de la nature. L'assurance ne peut malheureusement répondre à tous les besoins, mais elle réussit cependant à compenser bien des préjudices pour les prévoyants qui lui ont fait confiance. La présente étude – forcément incomplète – tentera d'éclairer quelque peu ce problème, vital pour l'agriculture, en se fondant sur l'expérience tirée d'une couverture bien maîtrisée : l'assurance grêle.

es cultures, quelles qu'elles soient, sont très sensibles aux aléas climatiques : sécheresse, inondations, tempêtes, grêle, gel, etc. Leur destruction, totale ou partielle, a des conséquences économiques parfois catastrophiques. Pour y pallier, seule une protection par l'assurance peut permettre une garantie financière à l'exploitant agricole. Or, lorsque les médias diffusent des images spectaculaires, celles-ci sont malheureusement souvent accompagnées de commentaires insuffisants, qui ne rendent pas compte de la spécificité de la garantie de ces fléaux.

Malgré toutes les expériences tentées tant en France qu'à l'étranger, le dommage grêle reste le seul risque largement assuré. En effet, les autres risques climatiques sur récoltes ne sont en général pas assurables, ou bien ils le sont dans le cadre de contrats spécifiques, dits « assurances contre les forces de la nature », qui ne sont d'ailleurs pratiqués que dans certains pays. Ces risques sont déclarés « inassurables », compte tenu des variétés cultivées et de l'état de

<sup>\*</sup> Directeur de L'Étoile et de la Société de Toulouse (assurances mutuelles).

maturité des récoltes, des modes de culture, de la nature des terrains, des variations climatiques d'une région à une autre, de l'inconnu des aléas atmosphériques. Tout cela entraîne en effet des difficultés en matière d'évaluation des dommages et d'établissement des primes (sans oublier le manque de statistiques).

L'assurance grêle, pratiquée depuis le début du xvIII° siècle, est quant à elle bien maîtrisée par l'ensemble des sociétés d'assurances.

### I. UN PEU D'HISTOIRE

L'assurance grêle est avec l'incendie une des plus anciennes branches, dont le développement fut rapide après la chute du premier Empire.

En effet, Napoléon I<sup>er</sup> n'était pas partisan de « l'assurance en général », qu'il considérait comme une fuite devant les responsabilités, et ce n'est qu'après sa chute que les idées philosophiques de toute nature — et leur prolongement dans l'assurance — furent reprises et purent se développer.

Les plus anciennes sociétés grêle, la Cérès, mutuelle créée en 1824 (aujourd'hui groupe Azur), la Société de Toulouse, en 1826, et de très nombreuses autres sociétés virent le jour dans les divers départements, mais leur circonscription limitée les vouait à un échec plus ou moins rapide.

Il fut en effet extrêmement difficile d'obtenir, du ministre concerné et du Conseil d'État de l'époque, un élargissement de circonscription, car ceux-ci partaient du principe que tous les membres d'une mutualité doivent se connaître ou pouvoir se connaître, ce qui est certes impossible s'ils sont éloignés les uns des autres.

La règle d'usage était que le champ d'opérations de la société forme une circonscription restreinte et que, chaque année, le total des pertes subies par les sociétaires soit réparti entre tous proportionnellement à leur capital assuré respectif, sans qu'il reste aucun fonds en caisse après l'exercice clos.

Afin d'éviter une trop grande diversité des résultats, il était cependant nécessaire de s'étendre dans d'autres circonscriptions pour répartir les risques, et c'est en 1847 que le roi Louis-Philippe I<sup>er</sup> autorisa par ordonnance le régime plus logique des circonscriptions.

Il faut souligner que la formation d'un fonds de réserve financière n'existait pas à l'époque. C'est le directeur fondateur de L'Étoile qui fut à l'origine de ce projet, mais il rencontra beaucoup d'obstacles pour obtenir l'autorisation de constituer cette réserve. En effet, le Conseil d'État estimait que les mutuelles d'assurances allaient devenir des « capitalistes ». Heureusement, la raison l'emporta et, après bien des démêlés, en 1858, le Conseil d'État délivra l'autorisation de former une réserve régulatrice des cotisations susceptible de parer à leur insuffisance en cas d'années calamiteuses.

Après des faillites souvent dramatiques pour quelques sociétés, il ne restait donc au début du siècle qu'une vingtaine de sociétés n'ayant pu étendre leur activité à des territoires plus ou moins vastes.

### II. LE MARCHÉ

A ce jour, la branche grêle est pratiquée par des spécialistes ; elle est traitée soit comme une branche parmi un ensemble de risques (agricoles, bien sûr), soit d'une manière complètement indépendante par des sociétés monobranches, mutuelles ou anonymes.

60 % environ des cultures sont assurées contre la grêle, ce qui représente 1,3 millions de francs de primes pour une couverture brute de 59 millions de francs de capitaux environ (1993).

L'évolution du rapport sinistres à primes est extrêmement variable d'une année sur l'autre. A titre d'exemple :

```
- 72 % en 1982;

- 110 % en 1983;

- 51 % en 1986;

- 96 % en 1989;

- 40 % en 1991;

- 160 % en 1993;

- et près de 140 % en 1994!
```

L'objet de cette garantie porte presque exclusivement sur la perte de quantité : les cultures les plus courantes étant les céréales principales et secondaires (blé, orge, escourgeon, avoine, etc.), le maïs, les betteraves, les pommes de terre, le lin textile, les graines légumineuses, le chanvre, les protéagineux et oléagineux (tels le colza, le tournesol, etc.), la vigne. L'ensemble de ces cultures représentaient en 1991 85 % des capitaux garantis du marché de l'assurance grêle et 72 % environ des primes. Depuis, et compte tenu de la réforme de la politique agricole commune ¹, les engagements en capitaux ont fortement diminué.

Les cultures dites « spéciales » — fruitières, maraîchères ou florales — font l'objet d'une garantie complémentaire portant sur la qualité et représentent environ 8 % des capitaux du marché, mais 25 % des primes, compte tenu d'une tarification plus élevée (1991). La Pac a évidemment modifié le pourcentage d'engagements par une augmentation sensible par rapport à l'ensemble du marché.

Les productions sous serres sont également assurables par des contrats spécifiques, dits « multirisques serres ».

L'ensemble de ces cultures est réparti en 8 classes selon leur vulnérabilité à la grêle. Les plus courantes, c'est-à-dire les plus résistantes, en particulier le blé, sont réparties de la classe 1 à la classe 4, et les plus sensibles sont réparties de la classe 5 à la classe 8. Cette classification détermine la tarification applicable à chaque culture selon un coefficient de progression, en fonction de l'indice de vulnérabilité de la classe considérée. Le tarif de référence est établi pour la première classe ; afin d'obtenir le taux des autres classes, on applique le coefficient correspondant au taux de la classe considérée.

La tarification est mise au point par chaque société en fonction de ses propres

statistiques mais doit tenir compte également des résultats du marché. Dans ce but, des statistiques sont établies depuis plusieurs décennies par le service études et traitements statistiques de l'Assemblée plénière des sociétés d'assurances dommages (Apsad/FFSA) qui rassemble les résultats de l'ensemble des sociétés du marché (hors Groupama) et permet ainsi de suivre l'évolution du marché par cantons et par familles de cultures.

Compte tenu de la rotation des cultures (hors-vigne, arboriculture, etc., et régions spécialisées en monoculture comme le maïs des Landes), l'assuré est tenu, chaque année avant le 31 mai, d'établir une déclaration d'assolement afin d'informer l'assureur de la nouvelle répartition et de la valeur de ces cultures.

Il est tenu de déclarer la totalité des récoltes de même nature situées dans une commune ou dans les communes limitrophes. Ce qui évite que l'assurance ne se limite aux parcelles plus particulièrement exposées à la grêle et ne favorise ainsi l'antisélection. A défaut, l'assuré reste garanti sur les bases de l'assolement de l'année précédente, ce qui peut entraîner des difficultés en cas de nouvelles cultures ou d'augmentation de surface.

En cas de sinistre, l'assureur garantit la valeur déclarée par l'assuré sur son avenant d'assolement et non pas la valeur déterminée au moment de l'événement. En cas de rendement réel inférieur au rendement assuré (qui peut être provoqué par d'autres fléaux atmosphériques ou par une maladie), c'est le rendement réel qui sera retenu pour le calcul de l'indemnité afin d'éviter tout enrichissement sur l'assurance. Les experts, mandatés par les sociétés (qui exigent d'eux de solides compétences techniques et humaines), pour la plupart des agriculteurs en activité ou en retraite, sont à même de comprendre les difficultés de l'exploitant sinistré tant sur le plan financier que moral.

L'assurance grêle est l'une des rares branches où la prime est payable non pas d'avance mais à terme échu, en général à partir du 1<sup>er</sup> octobre. De fait, les indemnités seront réglées au cours du quatrième trimestre de l'année en cours, en fonction des pourcentages de perte définis par les experts qui seront appliqués sur la valeur à l'hectare déterminée par l'assuré, après déduction des franchises.

L'ensemble des sociétés pratiquant ce risque ont des échanges de vues dans le cadre de réunions techniques organisées par l'Apsad pour les sociétés adhérentes de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA).

Compte tenu de la variabilité des résultats et des risques mêmes engagés, une protection par la réassurance est obligatoire à partir d'un certain seuil. Des réassureurs français et étrangers protègent le marché hexagonal.

Plusieurs types de traités sont pratiqués par l'ensemble des sociétés du marché. En premier lieu, les traités proportionnels, soit en participation ou quotepart, soit en excédent de capitaux ou de plein; en second lieu, les traités non proportionnels, soit en excédent de sinistres (ou excess loss), soit en excédent de taux de sinistres (ou stop loss).

Sur le plan réglementaire, des provisions et des réserves techniques sont constituées et elles doivent être proportionnelles aux encaissements.

### III. FONDS DE CALAMITÉS ET PERSPECTIVES DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE RÉCOLTES

En France, les pouvoirs publics ont mis en place en 1964 le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles <sup>2</sup>. Ce fonds, alimenté pour partie par l'État et pour partie par un prélèvement de 7 % sur les primes d'assurance agricole grêle et incendie, permet de venir en aide, sous forme de subventions ou de prêts bonifiés, aux agriculteurs sinistrés.

Par ailleurs, lors de la discussion de la loi du 13 juillet 1982 créant un système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, il a été envisagé de réformer le régime de garantie des calamités agricoles de 1964, afin que les agriculteurs ne soient pas défavorisés. On sait aujourd'hui que les réflexions se sont orientées vers la mise en place de mécanismes dont l'objet serait de garantir au plus haut niveau possible l'ensemble des aléas auxquels sont exposées les exploitations. Or certains de ces aléas sont inhérents à l'entreprise agricole. Il risquerait donc de s'agir moins d'un système d'assurance que d'un régime de garantie des revenus. Écartant les barrières techniques des mécanismes d'assurance, un tel régime serait exagérément onéreux. Son coût ne pourrait être supporté par les agriculteurs seuls. La collectivité nationale serait-elle prête à le prendre en charge ?

Si ce projet devait aboutir, on assisterait à un nouveau paradoxe. En voulant créer l'assurance tous risques des exploitations, on détruirait les véritables assurances agricoles, qui se trouveraient dissoutes dans ce système de garantie universelle. Ce serait grand dommage, car l'assurance a une place à tenir dans une réforme d'envergure du régime d'indemnisation des calamités agricoles. Elle a fait la preuve de ses compétences et de ses capacités. Elle a formulé des propositions, tant pour améliorer le régime actuel que pour permettre le développement de nouvelles garanties.

C'est ainsi qu'en 1984 une garantie complémentaire à la grêle a été proposée : l'assurance tempête, limitée au tournesol ; elle a été étendue depuis 1985 au colza et au maïs. Cette garantie est maintenue à ce jour, mais ses conditions et tarifications sont remises en question tous les ans, compte tenu de son caractère expérimental et de ses faibles performances.

D'autres expériences sont tentées par quelques sociétés et limitées à certaines régions, comme la couverture grêle-gel pour les vignes du Beaujolais, la couverture grêle-gel-tempêtes sur maïs de semence, etc. Mais il y a lieu de rester très prudent; en effet, il est indispensable de progresser par étapes, de tenir compte de la région concernée, des productions dont on doit avoir une parfaite connaissance et des conditions atmosphériques des secteurs concernés. Il faut établir des tarifs supportables pour les producteurs, équilibrés pour les assureurs, et répartir les risques de manière homogène. Tout cela afin d'éviter les concentrations par l'antisélection, ce qui conduit automatiquement à la catastrophe, tant

pour l'assureur que pour l'assuré, qui devra payer des primes insupportables, financièrement parlant.

Sur le plan international, à l'initiative de trois assureurs spécialisés, a été créée en 1951 l'Association internationale des assureurs contre la grêle (AIAG). Cette association regroupe 180 membres représentant 27 pays. Des échanges de vues sous forme de voyages d'études, de congrès, d'expertises en commun permettent de rassembler des informations, des connaissances et des expériences entre professionnels de différents pays. Des approches sont faites également en matière de prévention. Des informations sont échangées entre les différents pays afin d'essayer d'améliorer la protection et les services à une agriculture qui traverse une période difficile, en cernant de façon toujours plus précise l'impact des dommages causés.

### IV. LA RÉFORME DE LA PAC, LE GEL DES TERRES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR L'ASSURANCE AGRICOLE

Afin de diminuer progressivement la production dans les secteurs excédentaires, l'action communautaire d'amélioration des structures instituée par le règlement du 12 mars 1985 a été complétée par un programme communautaire de retrait des terres appelé « gel des terres ». Le programme vise à encourager la mise hors production ou l'élevage extensif sur des terres agricoles cultivées.

Jusqu'en 1992, le dispositif français comportait deux types d'aides au retrait des terres :

- le retrait quinquennal ou Arta (aide au retrait des terres arables), encourageant la mise hors production pendant une durée de cinq ans ;
- le retrait temporaire pour un an, adopté à l'intention des producteurs de céréales et oléoprotéagineux pour la campagne 1991-1992.

La réforme de la Pac de mai 1992 a institué un régime obligatoire de retrait des terres qui se substitue au dispositif précédent pour les quatre campagnes 1992-1993, 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996. Le pourcentage de surface gelée varie de 15 % au minimum à 30 % suivant les formules adoptées par les producteurs. Dans tous les cas, une aide communautaire sous forme de prime est versée à chaque producteur dans des conditions bien définies (entretien de la jachère, etc.).

Instauré en 1991, l'alignement du prix des produits agricoles sur les cours mondiaux a entraîné une chute considérable des prix de certains produits et en particulier les oléagineux, dont les valeurs sont passées de 3 à 1. Cette chute a provoqué une baisse des capitaux assurés (plus les terres gelées non assurables) concernant les contrats d'assurance grêle et tempêtes, sans obtenir de compensation pour autant.

En effet, la gestion desdits contrats est exactement la même, quelles que soient les valeurs assurées, alors que les producteurs sont en partie dédommagés par des primes versées directement par la Communauté. L'ensemble de la profession, y compris les intermédiaires (agents, courtiers) a donc dû faire face à cette

chute importante et supporter près de 30 % de baisse des encaissements sur trois ans, sans pouvoir réduire les frais généraux d'autant !

Comme en toute période de crise, des mesures ont pu être prises afin de limiter ce déficit, sans pour autant réduire la qualité du service et des prestations. Depuis 1994, le marché tend heureusement à s'améliorer grâce à une légère remontée des prix agricoles et à la prise de garanties (même faibles) des cultures dites « industrielles » (colza, diester) cultivées sur les jachères.

Bien sûr, le nombre d'exploitations diminue tous les ans, puisqu'il est passé en 1984 de 1 136 000 à moins de 800 000 en 1993, soit une diminution de près de 42 % (l'objectif à moyen terme est de 650 000 !).

### CONCLUSION

Si le nombre de contrats baisse, les exploitations augmentent en surface et deviennent ainsi de véritables structures industrielles. Il y a donc lieu de s'adapter à ces nouveaux besoins et de répondre ainsi au mieux aux producteurs, tant sur le plan technique que sur le plan financier

## CALAMITES AGRICOLES et assurance agricole

MOTS CLEFS: assurance grêle • assurance des récoltes • assurance européenne • calamités agricoles • indemnisations •

e Fonds national de garantie contre les calamités agricoles créé en 1964 a rendu et rend encore de grands services aux exploitants agricoles en prenant en charge l'essentiel des dommages inassurables subis par les récoltes. Toutefois, ses procédures, son financement, ses indemnisations sont de plus en plus inadaptés aux besoins de sécurité des chefs d'entreprise agricole actuels et surtout futurs. L'existence de ce Fonds a été pour partie un obstacle au développement en France de formules d'assurance sur récoltes autres que la grêle, dont il existe cependant quelques réalisations. Les diverses tentatives de réforme du système d'indemnisation ont elles-mêmes échoué, fondamentalement parcequ'elles ne visaient pas à développer un réel marché de l'assurance sur récoltes tel que proposé par le Comité économique et social européen en 1992. Les propositions du Comité économique et social ont été approuvées par les organisations professionnelles agricoles et par les organisations d'assureurs au niveau européen, et c'est dans ce cadre que, dorénavant, de nouveaux projets d'assurance agricole devraient être envisagés.

e régime d'indemnisation des calamités agricoles a été créé par la loi du 10 juillet 1964, devenue l'article L. 361 du Code rural — il y a donc trente ans — afin d'indemniser, en fonction des ressources disponibles, les dommages inassurables subis par les exploitants agricoles. Accessoirement, deux autres fonctions lui ont été confiées : le développement de l'assurance agricole, notamment par le biais d'un système d'incitation à l'assurance, et l'aide à la mise en place de mesures de prévention contre les aléas atmosphériques ou épidémiques. En 1964, l'ensemble des biens des agriculteurs étaient concernés : bâtiments, cheptels morts, cheptels vifs, récoltes. La mise en place, en 1982, de l'assurance catastrophes naturelles, qui concerne les bâtiments et leur contenu, les véhicules et matériels, et la généralisation, en 1990, de l'assurance tempêtes sur bâtiments (tempêtes, neige, grêle) ont soulagé le

<sup>\*</sup> Directeur de l'assurance agricole et de la diversification de Groupama.

Fonds de garantie de l'essentiel des indemnisations touchant ces biens agricoles. Aujourd'hui, les interventions du Fonds d'indemnisation des calamités agricoles s'adressent de façon privilégiée aux sinistres inassurables sur les récoltes, aux cheptels hors bâtiments, ou bien aux pertes de fonds (sols, plantations, petits ouvrages agricoles).

### I. LE RÉGIME D'INDEMNISATION

Critiqué de toutes parts depuis sa création, le Fonds a toutefois rendu de grands services aux exploitants agricoles, permettant à la collectivité tant agricole que nationale d'indemniser des dommages qui, sinon, seraient restés à la charge des sinistrés eux-mêmes. Les procédures d'indemnisation et les règles de fonctionnement définies en 1979 sont malgré tout, il est vrai, de plus en plus inadaptées aux besoins de garantie des agriculteurs, et une réforme est devenue à ce jour indispensable.

### 1. La procédure d'indemnisation

L'activité essentielle du Fonds concerne les récoltes. Les conditions de fonctionnement et d'indemnisation du Fonds ont été précisément définies en 1979 par un décret, et par différents arrêtés et circulaires. Le décret de 1979 crée une procédure d'indemnisation en trois phases, dont la responsabilité de mise en œuvre appartient au préfet de chaque département.

Une première phase d'instruction conduit à la reconnaissance officielle du caractère de calamité agricole à un sinistre déterminé. Dès que des dommages non assurables sont enregistrés dans un département sur des récoltes, le préfet désigne une mission d'enquête qui dispose de vingt jours pour remettre un rapport précisant l'importance et la nature des dégâts, les cultures et les régions concernées. Ce rapport est soumis à un comité départemental d'expertise (CDE), où siègent notamment les organisations professionnelles agricoles. Ce comité a un délai d'un mois pour orienter le dossier, au niveau départemental. A ce stade le dossier peut être classé, il peut déboucher sur une demande de prêts spéciaux calamités agricoles bonifiés, ou bien sur une demande de reconnaissance officielle du caractère de calamité agricole, en vue d'une indemnisation.

Dans ce dernier cas, le préfet saisit le secrétariat de la Commission nationale des calamités agricoles — c'est-à-dire, pratiquement, un service spécialisé du ministère de l'Agriculture. La Commission nationale, où siègent des représentants de l'administration (ministères de l'Agriculture ou des Finances), des organisations professionnelles agricoles et des assureurs, donne un avis favorable ou non à la demande effectuée. En cas d'avis favorable, un arrêté interministériel de reconnaissance est signé par les ministres concernés.

Dans une deuxième phase, cet avis est porté à la connaissance des agriculteurs sinistrés, dans les communes concernées. Les sinistrés constituent alors leur dossier individuel de demande d'indemnisation. Ces dossiers sont contrôlés par une

commission communale, puis transmis à la direction départementale de l'agriculture, pour un nouveau contrôle et une évaluation globale des pertes. Celles-ci sont évaluées à partir de barèmes forfaitaires départementaux (prix unitaires et rendements mis au point chaque année par les comités départementaux d'expertise).

Enfin, dans une troisième phase, la Commission nationale détermine les conditions et les taux d'indemnisation applicables, dont elle propose l'application aux ministres concernés. Un nouvel arrêté interministériel fixe ces conditions.

Cette procédure lourde et lente (bien qu'elle soit assortie de divers délais impératifs) représente en moyenne une année d'instruction, entre son déclenchement et le versement des indemnités définitives. Ce délai peut toutefois être considérablement allongé, et ce pour diverses raisons :

- retards initiaux dans les saisies du préfet, au niveau départemental ;
- défauts ou insuffisances diverses des dossiers présentés, tant en ce qui concerne la reconnaissance que l'indemnisation, entraînant des enquêtes et vérifications complémentaires.

La mise en place d'une procédure plus courte, réalisée provisoirement dans les années 1975-1977, s'est révélée très largement préjudiciable à une bonne évaluation des pertes subies, et elle a été abandonnée.

Depuis 1979, sont seules susceptibles d'indemnisation les pertes qui, par nature de récoltes, représentent au moins 27 % du produit brut final (barème CDE) et qui, au total, constituent 14 % au moins de la production brute totale de l'exploitation (barème CDE <sup>1</sup>).

Lorsque ces niveaux de pertes sont dépassés, l'exploitant peut prétendre à une indemnisation dans les conditions suivantes, déterminées en 1975 et non modifiées depuis cette époque :

- le fait d'avoir souscrit une assurance incendie sur bâtiments (accompagnée obligatoirement, depuis 1990, d'une garantie tempête, neige, grêle) ouvre droit à une indemnisation dite « de base » (taux de 28 %), dans la mesure où les contributions additionnelles alimentant le Fonds d'indemnisation des calamités (part professionnelle) ont bien été acquittées (15 % en incendie, 7 % autres risques) ;
- les cultures assurées contre la grêle et sinistrées calamités agricoles bénéficient d'un taux d'indemnisation supérieur, dit « taux majoré » (35 %).

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (Pac), les conditions d'accessibilité aux indemnisations ont été considérablement durcies en 1993. En effet, une décision de la Commission nationale des calamités agricoles, explicitée dans une circulaire du ministère de l'Agriculture envoyée aux Directions départementales de l'agriculture et des forêts (DDAF) en 1993, précise que, dorénavant, les diverses aides directes au revenu devront être prises en compte dans l'appréciation des seuils de perte de 27 % et 14 %. Cette décision concerne donc les dommages pouvant survenir en matière de céréales et oléagineux et

d'exploitations d'élevage. Elle a pour effet d'éliminer la plus grande partie des éventuels dossiers concernant ces types de productions, sauf calamité extraordinairement importante, dossiers qui ont constitué l'essentiel des indemnisations versées entre 1980 et 1990.

### 2. L'histoire du Fonds de garantie

Schématiquement, l'histoire des indemnisations du Fonds peut être divisée en trois périodes.

Une première période s'étend de sa création (1965) jusqu'à 1980. Les indemnisations dues au gel (vignes, fruits) dominent largement cette période, tant en fréquence qu'en coût, jusqu'à la sécheresse de 1976. Au cours de la période considérée, différents ajustements de la réglementation applicable en matière d'indemnisation sont réalisés et aboutissent à un système qui n'évoluera plus à partir de 1980. C'est ainsi qu'à partir de 1971 les sociétés d'assurances n'ont plus à expertiser et à instruire les dossiers individuels des exploitants, ce dont ils étaient chargés depuis 1964.

Après une tentative avortée (1972) qui visait à rendre l'assurance grêle obligatoire pour bénéficier des indemnisations, le système actuel, dit des « taux de base » et des « taux majorés », est créé en 1975.

Une tentative pour raccourcir la procédure (1975) bute sur l'importance des dommages inondations — gel de 1977 dans le Sud-Ouest — et sur l'incertitude qu'elle entraîne dans l'évaluation des dossiers. Le système actuellement en place et les seuils actuels de pertes pour bénéficier des indemnisations sont définis par un décret en 1979.

Cette période se clôt en 1980-1981 par un déficit financier important, qui sera comblé par une dotation exceptionnelle de l'État et un emprunt (350 millions de francs). Les ressources annuelles normales du Fonds, qui s'élèvent au total à 280 millions de francs (1979), financés à parité par l'État et par les exploitants agricoles (les contributions additionnelles) se révèlent en fait très nettement insuffisantes pour faire face aux indemnisations mises à sa charge, notamment celles des dommages de 1977.

De 1980 à 1990 s'étend une deuxième période, totalement différente de la première sur le plan des indemnisations : ce sont alors les indemnités sécheresse qui l'emportent très largement, en fréquence et en importance. Elles sont versées en cas de pertes sur cultures de vente (céréales à paille, maïs) mais, surtout, de pertes sur cultures fourragères (prairies permanentes, prairies artificielles, maïs, fourrage, etc.). Seront indemnisées les sécheresses de 1983, 1985, 1986, 1989, 1990. L'indemnisation des sécheresses non effectuée par le Fonds au cours de la première période (1976 a été indemnisée sur Fonds d'État) nécessite la mise en place d'une procédure et d'un système d'évaluation des pertes particuliers. Cela sera effectué de façon pragmatique tout au long de la période, en fonction des sécheresses successives. Compte tenu de l'importance des indemnités versées, les problèmes financiers s'aggravent très rapidement. Les déficits annuels seront

comblés grâce à des palliatifs divers: dotations exceptionnelles de l'État (400 millions de francs en 1985, 600 millions en francs en 1986, 500 millions de francs en 1989, 700 millions de francs en 1990/1991), emprunt (1,5 milliard de francs en 1986), ressources diverses (aide Groupama de 400 millions de francs en 1991, mobilisation des ressources réservées à l'incitation à l'assurance de 275 millions de francs en 1991), tandis que, parallèlement, les financements de la profession agricole sont augmentés en conséquence (contribution additionnelle portée de 10 à 15 % en incendie, de 5 à 7 % pour les autres contrats dommages aux biens, contribution additionnelle exceptionnelle automobile, fixée initialement à 5 % et portée à 7 %). Les ressources annuelles normales du Fonds sont ainsi portées à 800 millions de francs en 1992, dont il faut retrancher actuellement, chaque année, 400 millions (annuité du remboursement de l'emprunt 1986). Au total, les ressources nettes disponibles pour l'indemnisation sont ainsi sensiblement plus faibles en fin de période qu'en début.

Depuis 1990 s'étend la période actuelle, caractérisée par une réaction vigoureuse contre les errements financiers de la décennie précédente. Deux actions différentes sont menées :

- d'une part, face à l'importance du gel de printemps 1991 sur vignes et fruits (12 milliards de pertes initiales), la Commission nationale des calamités agricoles adopte une politique nouvelle en matière d'indemnisation, celle des « enveloppes financières ». L'enveloppe des indemnisations 1991 est ainsi fixée à 1,4 milliard de francs et les indemnisations seront fixées en conséquence. La même disposition est arrêtée pour les dommages 1992, dont l'enveloppe est de 400 millions :
- d'autre part, il est décidé, dans le cadre de la réforme de la Pac, de tenir compte des aides au revenu dans l'appréciation des seuils de pertes, ce qui est tout à fait logique. Schématiquement, cette disposition élimine de fait du Fonds d'indemnisation les céréaliers et les éleveurs. Dès lors, les indemnisations se trouvent à l'avenir plutôt réservées aux viticulteurs et aux arboriculteurs : c'est en quelque sorte un retour à la période initiale 1965-1980. On peut dès lors envisager à terme, sauf événement climatique particulièrement grave dans les années à venir, et après remboursement des deux dernières annuités du prêt de 1986 restant encore à courir (400 millions de francs chacune), une situation financière du Fonds relativement équilibrée, les ressources nettes pour l'indemnisation (sur les bases actuelles) s'élevant à environ 800 millions de francs chaque année, montant qui semble suffisant pour faire face aux futures indemnisations, surtout si la politique des « enveloppes » est poursuivie à l'avenir.

Ainsi, si l'on peut être pour partie rassuré quant à la situation financière du Fonds à l'avenir, on ne peut que constater l'obsolescence des procédures lentes et lourdes, et l'inadaptation des indemnisations aux besoins réels de garanties des exploitants actuels, et surtout futurs : les 400 000 chefs d'entreprise agricole qui tireront à l'avenir l'essentiel de leur revenu de l'activité agricole ne pourront, face aux calamités agricoles, se satisfaire d'un système imprévisible en ce qui

concerne le niveau des indemnisations elles-mêmes. De même, le financement professionnel du Fonds assuré grâce à des taxes sur les contrats d'assurance est désormais totalement inadapté.

#### II. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE AGRICOLE

A productions végétales identiques ou voisines, à risques semblables, le développement de l'assurance sur récoltes en France, comparé à d'autres pays, soit en Europe soit dans le reste du monde, est nettement réduit. Fondamentalement, l'existence même du Fonds d'indemnisation a été un obstacle à ce développement, dans la mesure où des indemnités — faibles, certes — ont été malgré tout versées.

Ce bilan plutôt négatif doit cependant être tempéré : il existe des réalisations concrètes et des projets.

#### 1. Les réalisations

Sur le plan des réalisations, il faut souligner que l'assurance grêle est assez largement souscrite en France. Elle représente, pour l'ensemble des assureurs et des récoltes, un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 1,5 milliard de francs, avec des taux de pénétration du marché important (de l'ordre de 60 %), dès lors que ces taux sont évalués par rapport aux cultures réellement significatives dans la formation du revenu des exploitants, notamment chez les producteurs spécialisés (vignes, fruits). Cette situation est due en grande partie au fait que le Fonds de garantie contre les calamités agricoles a accordé jusqu'en 1990 des aides importantes à la souscription des contrats grêle concernant les cultures fragiles : vignes, fruits, cultures maraîchères, horticoles, houblonnières. Devant les difficultés financières du Fonds, ces aides ont été supprimées pour les campagnes 1991, 1992 et 1993, mais rétablies, à un niveau moindre toutefois, pour la campagne 1994 et uniquement pour les productions fruitières et les légumes-fruits. Représentant un montant d'aides annuelles de 120 millions de francs en 1990, les aides à l'assurance grêle ont été ramenées à 15 millions de francs en 1994.

Il faut également citer, en matière de réalisations concrètes :

- l'assurance multirisque des planteurs de tabac, mise en place en 1972, qui fonctionne sans aucune aide des pouvoirs publics. Les garanties accordées couvrent divers aléas atmosphériques (grêle, gel, tempête, etc.) et certaines maladies (mildiou, anthracnose, mosaïque, etc.). Les six caisses régionales d'assurance des planteurs de tabac et la Caisse nationale font partie de Groupama;
- le développement, à partir de 1985, de divers contrats d'assurance gel, pour la vigne (notamment dans le vignoble du Beaujolais);
- la création, à partir de 1985 également, d'une garantie tempête, complémentaire de l'assurance grêle, pour le maïs, le colza, le tournesol. Le Fonds a accordé également une aide à la souscription de cette garantie, jusqu'en 1993. Le succès

de cette formule d'assurance a été très limité (encaissement de l'ordre de 50 millions de francs pour l'ensemble des assureurs) et, de plus, compromis par la réforme de la politique agricole commune.

#### 2. Les projets passés

Des projets ont été étudiés dans le passé, par les organismes d'assurances, par l'administration et par les organisations professionnelles agricoles.

Fondamentalement, ils ont tous été liés à une volonté de réformer le fonctionnement du Fonds d'indemnisation des calamités en lui substituant des formules d'assurance. Tous ces projets ont échoué.

De 1971 à 1975, les organisations professionnelles agricoles (Opa) ont étudié la création d'un système d'assurance multirisque, obligatoire, pour les récoltes. Le coût annuel estimé d'un tel système (3,5 millions de francs en 1976, soit 10 milliards de francs en 1990), son caractère totalement antiéconomique, le strict encadrement technique qu'il nécessite dissuadent les Opa d'en proposer la réalisation concrète.

En 1974-1975, considérant que les dépenses dues au gel sont à cette époque les principales dépenses du Fonds, une étude est réalisée en commun par les pouvoirs publics, les assureurs et les Opa pour mettre au point un contrat d'assurance gel sur vignes. Ce dernier ne sera jamais lancé, les aides réclamées par les viticulteurs étant jugées trop élevées par les pouvoirs publics.

La création de l'assurance catastrophes naturelles, en 1982, relance le débat et les projets, et ce d'autant qu'à l'occasion de l'adoption de la loi Cat-Nat les pouvoirs publics se sont engagés à réformer le Fonds d'indemnisation.

On peut considérer, schématiquement, que deux thèses s'affrontent à cette époque :

- l'une, défendue par les pouvoirs publics, vise à la création immédiate d'un système obligatoire d'assurance multirisque, à forte péréquation tarifaire, au sein duquel les productions feraient, à terme, nécessairement l'objet d'un strict contrôle de la part de l'administration. Le ministère des Finances n'est pas hostile à une telle solution, qui lui permettrait de réduire fortement sa participation au Fonds type 1964;
- l'autre, libérale, défendue par les représentants des organisations professionnelles agricoles (rapport de M. de Bretteville au Conseil économique et social [CES]). Pour ces derniers, des améliorations réelles du fonctionnement du système d'indemnisation peuvent être réalisées. Les indemnités, notamment, peuvent être augmentées si un nouveau mode de financement est créé, entraînant à terme la disparition des contributions additionnelles calamités agricoles. L'assurance doit, par ailleurs, être développée progressivement et en fonction des besoins : la création d'un système d'assurance multirisque obligatoire est peut-être envisageable, mais à longue échéance seulement.

La thèse libérale l'emportera à partir des années 1984-1985, le rapport du CES étant adopté en mai 1983. Mais le débat n'est pas clos pour autant.

C'est dans ce cadre que sera lancée en 1985 l'assurance facultative tempête sur maïs, colza, tournesol, et que seront développées des garanties gel sur vignes (contrat Beaujolais).

La création d'un système obligatoire d'assurance est à nouveau envisagée par les pouvoirs publics, en 1990. Un projet présenté par M. Villain, inspecteur général des finances, tend à confier à une association professionnelle agricole nationale l'entière gestion du Fonds d'indemnisation des calamités, qui serait alimenté à l'avenir uniquement grâce à une taxe annuelle d'assolement dont le niveau serait variable en fonction des besoins. Dans le même temps, les prêts spéciaux calamités auraient été supprimés. Le projet apparaît rapidement comme une nouvelle modulation d'un système multirisque obligatoire avec responsabilité financière professionnelle totale... Les organisations professionnelles agricoles présentent, en contre-projet, un système d'assurance fondé sur un produit d'épargne, propre aux exploitants agricoles et totalement défiscalisé. La réforme de la Pac, les accords du Gatt reportent le débat, tandis qu'au niveau européen de nouvelles idées sont avancées.

#### 3. Les orientations d'avenir

De nouvelles orientations d'avenir sont définies par le Comité économique et social européen, dans un avis d'initiative déposé et adopté en septembre 1992.

Après avoir longuement inventorié les différents systèmes d'assurance ou de dédommagement des agriculteurs victimes de calamités agricoles existant en Europe, le CES préconise la mise en place d'un système d'assurance des récoltes communautaire, dont la gestion serait confiée aux organismes d'assurances. Il s'agirait en fait, dans une démarche pragmatique, de créer un réel marché de l'assurance agricole qui tiendrait compte des caractéristiques propres aux calamités agricoles : fréquence relativement faible et coût global très important.

Pour le CES, cette démarche d'assurabilité devrait porter sur les points essentiels suivants :

- mise en place progressive de conditions d'assurance communes à l'ensemble des organismes d'assurances, permettant la couverture de nouveaux risques (tempêtes, gel, coups de chaleur, etc.);
- gestion par les sociétés d'assurances ;
- adhésion facultative mais fortement encouragée des exploitants agricoles;
- création d'un système de réassurance ou de garantie de bonne fin en cas de sinistre exceptionnel.

Un aménagement des conditions d'indemnisation du Fonds devrait être réalisé en France, pour que ces nouvelles assurances soient effectivement souscrites.

Une telle démarche nous semble effectivement bien adaptée à la création d'un réel marché de l'assurance agricole sur récoltes respectant un minimum de règles techniques communes. L'adhésion facultative des exploitants, le choix des

cultures assurées, celui de l'assureur nous paraissent en outre en corrélation étroite avec les besoins de garantie et les modes de gestion des futures entreprises agricoles.

La proposition du CES a été bien accueillie, tant par les organisations professionnelles agricoles que par les organisations d'assureurs.

Au niveau européen, la Confédération européenne de l'agriculture, qui regroupe la plupart des organisations professionnelles agricoles et coopératives des pays de l'Europe occidentale et de l'Europe centrale et orientale, s'est prononcée en faveur d'une telle démarche, tandis que le Comité européen des assurances, qui regroupe quant à lui les associations nationales professionnelles des sociétés d'assurances de 19 pays d'Europe occidentale, prenait une position identique. C'est donc en application de cet avis d'initiative du CES, qui recueille un consensus général, que de nouveaux projets d'assurance agricole sur récoltes devraient être envisagés à l'avenir par les pouvoirs publics, tant nationaux que communautaires



#### Annexes

### Évolution des prêts spéciaux du Crédit agricole (millions de francs)

Année	Prêts du CAM	Indemnisations de PNG
1980	400	115
1981	300	351
1982	1800	369
1983	900	918
1984	2200	100
1985	1300	1942
1986	3100	2361
1987	3400	247
1988	400	265
1989	343	147
1990	2212	1500
1991	1898	1500

Financements du Fonds national de garantie des calamités agricoles depuis 1980 (en millions de francs)

														_	_
	Indemnisations	115	351	369	918	100	1942	2361	247	265	1471	1500	1500	400	8
	Disponibles indemnités	504,0	447,0	460,0	480,0	493,9	915,9	2640,2	684,2	733,8	1070,9	853,2	1217,8	707,0	857,0
	Remboursement emprunts										153	400	400	8	150+99=249
	Ressources totales	504,0	447,0	460,0	480,0	493,9	915,9	2640,2	684,2	733,8	1223,9	1253,2	1617,8	806,8	1106,0
	Divers												400=275		
	Totales						632,8	832,8	270,2	242,8	752,6	752,6	442,8	242,8	242,8
Dotation État	Exception						94	009			200	200	200		
Ω	Normale	247,0	189,0	210,0	227,0	232,8	232,8	232,8	270,2	242,8	256,0	252,0	242,8	242,8	242,8
	Emprunt							1500							300
	Totales	257,0	258,0	250,0	252,1	261,1	283,1	307,4	414,0	491,0	467,9	9,005	500,0	564,0	564,0
tions	Auto	0,79	40,7							0,09	0,09	0,09	0,09	84,0	84,0
Contributions	Normale	190,0	217,3	250,0	252,1	261,1	283,1	307,4	414,0	431,0	407,9	440,6	440,0	480,0	480,0
	Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(1)	1992(2)	1993(3)

(1) Groupama 400 + réserve subvention grêle 275. (2) Intérêts seulement. (3) Intérêts + 1/2 remboursement capital.

#### Montant et répartition des indemnités versées selon la nature des calamités

Nature des calamités	1969*	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Coût annuel en millions de francs. Répartition (%)	258,9	71,8	99,4	94,3	9,1	116,3	248,9	70,5
Gel	39,1	21	15	67	13	54	54	16
Inondations. Intempéries	54,6	15	62	9	44	26	5	65
Tempêtes. Ouragans	4,2	3	13	20	6	-	-	1
Chutes de neige. Avalanches	0,2	18	2	-	-	4	-	-
Parasites et nuisibles	1 1	6	2	-	10		4	9
Autres (glissements de terrain,	1				l			
grêle, chaleur excessive)	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Sécheresse	0,6	1	5	-	10	14	35	
Conchyliculture	0,2	34	-	2	16	1	1	9

Nature des calamités	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Coût annuel en millions de francs. Répartition (%)	143,0	133,1	15,2	115,5	351,6	369,0	918,4	100,2
Gel	52	44	77	74	47	_	-	-
Inondations. Intempéries	48	33	10	17	42	-	l -	-
Tempêtes. Ouragans		2	-	-	-	3	۱.	۱.
Chutes de neige. Avalanches	-	6	2	-	1	-	۱.	۱.
Parasites et nuisibles	-	1	2	3	4	-	-	-
Autres (glissements de terrain,	ł			1		-	١.	۱.
grêle, chaleur excessive)		١.	1	3		95	99	١.
Sécheresse		13	7	١.		.		۱.
Conchyliculture	-	1	-	1	4			

Nature des calamités	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Coût annuel en millions de francs. Répartition (%)	1942,1	2361,7	252,7	241,4	147,3	1500	1500
Gel	16	_	47	5	-	-	70
Inondations. Intempéries		-	31	86	-	-	
Tempêtes. Ouragans	-	-	17	7	-		-
Chutes de neige. Avalanches	-	-	-		1	-	-
Parasites et nuisibles	-	-	-		-	-	-
Autres (glissements de terrain, grêle, chaleur excessive)	-	-	-	-	-	-	-
Sécheresse	83	97	-	-	98	98	30
Conchyliculture	ű.	-	•	-	1	-	-

<sup>\*</sup>La sécheresse de 1976 n'a pas été indemnisée sur les ressources du Fonds des calamités agricoles. Elle a représenté 4 330 000 000 francs d'indemnités dont 2 270 000 000 francs ont transité par le Fonds.

<sup>1981 :</sup> gel de printemps 1981 (fruits et vignes), pluviosité d'été et d'automne dans l'Ouest + inondations déc. 1981.

<sup>1981 :</sup> get de printemps 1981 (traits et vignes), puviosité à été et à automné dans l'Ouest 1982 : sécheresse de printemps et d'été. 1983 : pluviosité et inondations de printemps, catastrophique sécheresse d'été. 1985 : gel de janvier (catastrophique), sécheresse exceptionnelle d'été (septembre-octobre). 1989-90 : sécheresses estivales.

<sup>1991 :</sup> gel de printemps, vignes et fruits. 1969\* = 1969 et antérieurs.

## POLLUTION DIFFUSE PAR L'AGRICULTURE

MOTS CLEFS: agriculture • information • intensification • pesticides • politique agricole commune •

Par nature, l'activité agricole est à l'origine de pollutions diffuses difficiles à identifier et provoquant des dommages très variés. Dans ces conditions, soit on se trouve dans un régime de responsabilité sans faute, soit on a des difficultés à établir un comportement fautif. Par ailleurs, ayant affaire à un secteur fortement administré, on doit prendre en considération l'effet des décisions publiques, notamment celles qui découlent de la politique agricole. En effet, les changements récents vont provoquer une certaine désintensification et le système d'aides directes, en diminuant la part aléatoire du revenu agricole, va modifier la prise de risque.

ans toute activité productive, les risques de pollution dépendent à la fois du comportement des agents et des caractéristiques de l'activité. Toutefois, le cadre institutionnel peut également jouer, en modifiant le comportement des agents ou en influant directement ou indirectement sur les choix technologiques. Il convient donc de bien identifier le rôle respectif de ces trois paramètres dans la mise en œuvre d'une politique de prévention — que celle-ci soit publique ou privée — par le biais de l'assurance, ainsi que la manière dont ces éléments interviennent dans le secteur agricole. Tout d'abord, nous traiterons des effets de la politique agricole sur la combinaison productive et sur le comportement des exploitants en présentant les conséquences de ces effets sur le milieu naturel. Ensuite, nous analyserons les spécificités de l'agriculture du point de vue des pollutions. Celles-ci ayant un caractère diffus, il en résulte certaines conséquences en termes de responsabilité et de traitements préventifs.

Enfin, nous étudierons quelques caractéristiques du comportement des agriculteurs, à travers les questions d'inefficacité et d'aversion au risque. Cela nous permettra de mieux relier les risques de pollution à la prévention et aux possibilités d'assurance.

<sup>\*</sup> Directeur de recherche (Inra économie, Rennes) ; professeur à l'université d'État de Pennsylvanie, en séjour sabbatique à l'Inra (Rennes).

### I. LE CADRE INSTITUTIONNEL : SES EFFETS SUR LA COMBINAISON PRODUCTIVE ET SUR L'ENVIRONNEMENT

Dans un secteur fortement administré tel que l'agriculture, les décisions publiques ont un poids considérable et orientent les processus productifs, avec un impact sur le milieu naturel qui est tout sauf neutre. Un premier point nous permettra de préciser les mécanismes à l'origine de l'intensification, tandis qu'un second point mettra en relief les conséquences en matière d'environnement.

#### 1. Politique agricole et intensification

Durant plus de deux décennies, la priorité, en matière agricole, fut l'augmentation de la productivité, et ce à moindre coût, tout en dégageant l'excédent de main-d'œuvre nécessaire à l'industrialisation du pays. De tels gains de productivité débouchaient sur l'intensification du processus de production, ce phénomène étant entendu comme l'accroissement du rapport entre l'un des facteurs de production et les autres. Du fait des particularités de la technologie agricole, le facteur clef, en ce qui concerne les questions d'environnement, est le foncier.

La figure 1 (Mahé et Rainelli, 1987) permet de préciser les mécanismes à l'œuvre. La courbe y1 représente l'ensemble des combinaisons de deux facteurs de production, le foncier F et un agrégat G qui regroupe l'ensemble des autres facteurs (travail, T, capital, K, et consommations intermédiaires, C), permettant de produire la quantité y1 de produits agricoles. Cette représentation permet de visualiser dans un espace à deux dimensions les possibilités de substitution des deux facteurs F et G. En particulier, la pente de la courbe y1 représente le taux auquel on peut substituer une unité de facteur foncier F par le facteur composite G, de façon à ce que la production reste constante. Selon la théorie micro-économique du producteur, la minimisation des coûts de production conduit à choisir une combinaison de facteurs telle que ce taux de substitution soit égal au rapport des coûts unitaires des deux facteurs de production F et G. Cela se produit en A sur la figure 1, pour un rapport de coûts unitaires égal à w1.

On suppose à présent qu'une hausse du prix agricole conduit l'exploitant à augmenter sa production de y1 à y2. Le même raisonnement que précédemment conduirait à retenir la combinaison de facteurs B' pour minimiser le coût total de production lorsque les coûts unitaires des deux facteurs sont dans le rapport w1. Mais s'il existe une contrainte foncière qui interdit à l'exploitant d'utiliser plus que la quantité  $\overline{F}$  du facteur foncier, il retiendra la combinaison B plutôt que la combinaison de coût minimal B'. Ce qui revient en fait à supposer que le coût relatif du foncier augmente par rapport à celui du facteur composite G, amenant l'exploitant à substituer le premier par le second. B est effectivement la combinaison factorielle de coût minimal lorsque le coût relatif du foncier est w2, au lieu de w1, et l'on constate que l'application de G par hectare augmente lorsque l'on passe de A à B. Cette intensification relève d'un processus global de type ricardien. Toutefois, les décisions de politique agricole peuvent aussi jouer. Tel est le

cas avec la réforme de la politique agricole commune (Pac) qui introduit le gel des terres. Cela revient bien à durcir la contrainte foncière F au niveau des exploitants.

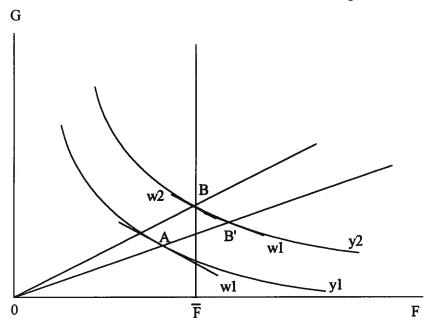


Figure 1

Effet de la contrainte foncière sur l'intensification de l'agriculture

Par commodité, on a raisonné sur l'agrégat G. Or, dans cet agrégat, on constate que d'autres substitutions ont lieu. En particulier, capital et consommations intermédiaires se substituent au travail au cours du temps, du fait d'un biais factoriel négatif pour T dans le progrès technique, mais aussi de rapports de prix favorisant l'emploi de K et de C.

En ce qui concerne le biais factoriel négatif pour le travail, Weaver (1978) met en évidence aux États-Unis, pour la culture du blé, une augmentation des engrais par rapport aux intrants, dont le travail, qui ne relève pas seulement des rapports de prix. Ce type de résultat se retrouve aussi en France à partir de données départementales (Bonnieux, 1987).

En ce qui concerne le coût relatif des facteurs de production, il en va dans l'agriculture comme dans le reste de l'économie, où l'on a un trend décroissant du rapport entre coût d'usage du capital et coût du travail (Guyomard, 1988). Or le coût d'usage du capital prend en compte divers facteurs relevant des choix publics, comme le taux d'imposition, les aides directes à l'investissement, les bonifications d'intérêt ou les différences entre amortissement fiscal et amortissement économique. Tous ces paramètres font l'objet de décisions allant dans le sens d'un allégement du coût du capital alors que le facteur travail est plutôt défavo-

risé. De la même façon, on enregistre une décroissance continue du coût relatif consommations intermédiaires-travail, même si, là, il n'y a pas de mesures particulières visant à alléger le prix des consommations intermédiaires.

#### 2. Les conséquences de l'intensification sur le milieu

Le processus d'intensification se traduira, concrètement, par une plus grande application de capital, mais aussi de consommations intermédiaires par hectare.

Plus de capital par hectare signifie une forte accumulation sous forme de matériel et de bâtiments. Or la mécanisation a pour corollaire la constitution de parcelles de grande taille afin de permettre aux engins de manœuvrer. En conséquence, haies et talus sont supprimés, et l'on sait le rôle important que jouent les talus dans les transferts hydriques en étalant les effets des fortes précipitations. Quant à la disparition des haies, elles conduit à la perte d'abris pour la faune et à la destruction de biotopes particuliers.

La constitution de grandes parcelles va de pair avec le tassement des sols dû aux engins lourds et avec les phénomènes d'érosion. Ceux-ci, peu significatifs en termes de pertes privées sous nos climats, ont par contre des effets externes non négligeables avec le colmatage des fossés et des retenues d'eau, où de surcroît l'habitat aquatique est modifié. La présence en quantité de sédiments dans des eaux destinées à la consommation humaine oblige à des traitements plus ou moins coûteux. Par ailleurs, ces champs ouverts, et dans lesquels on pratique la monoculture, engendrent des paysages monotones et de faible valeur esthétique.

L'accroissement du niveau de consommations intermédiaires par hectare signifie concrètement une augmentation des risques pour la santé humaine et pour le milieu. On sait en effet que les résidus de pesticides, les métaux lourds que l'on trouve dans les engrais ou certains additifs de l'alimentation animale présentent des risques pour l'homme. Dans ce domaine, les plus exposés sont les agriculteurs, en contact permanent avec des substances plus ou moins dangereuses. Pour le consommateur, les risques existent à travers la contamination des chaînes alimentaires ou de l'eau.

Les effets sur le milieu naturel concernent l'eutrophisation des eaux de surface (problèmes liés aux phosphates) et des eaux littorales (problèmes liés aux nitrates). Il en résulte une perturbation des écosystèmes, une perte de valeur récréative, et aussi, pour les eaux douces, une augmentation des coûts de potabilisation. Une trop forte teneur des eaux en nitrates, si elle n'entraîne pas de risque chez les adultes, affecte cependant les nourrissons. Sans parler des conséquences au niveau des élevages, notamment ceux de porcs et de volaille, avec des retards de croissance, des avortements, des cas de stérilité.

Le tableau n° 1 résume les effets de l'intensification sur les pollutions en tenant compte de la nature des risques et de leur caractère économique. Il est intéressant de bien différencier ceux qui ont des effets privés et ceux qui ont des effets

externes. D'autre part, parmi ces derniers, on a retenu un classement distinguant les conséquences de nature marchande des conséquences de type non marchand.

Tableau nº 1 Intensification et types de pollution

#### Accumulation du capital à l'hectare (mécanisation des grandes parcelles)

Pollution	Effets privés	Effets externes
Érosion		Coûts de traitement de l'eau Risques de crues
Tassement des sols	Perte de productivité	Perturbation des écosystèmes Dégradation des paysages

#### Augmentation des consommations intermédiaires par hectare

Pollution	Effets privés	Effets externes
Produits toxiques (éventuellement pollutions ponctuelles)	E' \$1	Santé des consommateurs Déséquilibres biologiques
Nutriments	Perte de productivité des élevages	Coûts du traitement de l'eau Eutrophisation des eaux douces et littorales Pertes de valeurs récréatives

Le tableau n° 1 met en évidence la grande diversité des dommages dus aux pollutions d'origine agricole. Mais il importe aussi de voir que ces pollutions ont des caractéristiques assez particulières, qui rendent complexes la prévention et aussi leur assurabilité.

#### II. LES PARTICULARITÉS DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE

Comme nombre d'activités, l'agriculture est à l'origine de pollutions ponctuelles facilement repérables, mais aussi de pollutions diffuses, sources de nombreuses difficultés. Les premières, telles que le brûlis des chaumes ou la production d'odeurs nauséabondes dues à certaines pratiques d'élevage, sont bien localisées et peuvent être contrôlées à des coûts non prohibitifs. Ce type de pollution a un impact sur les lieux mêmes d'émission et parfois au-delà, avec des pollutions hors site. Par ailleurs, les émissions, lorsqu'elles touchent des zones éloignées de leur origine, ne subissent pas de modifications physiques ou chimiques importantes.

A l'inverse, les pollutions diffuses – les plus importantes – sont difficiles à repérer. Et quand les techniques de détection permettent de trouver leur origine, leur coût est en général suffisamment dissuasif pour qu'on n'y recoure point. L'exemple type de pollution diffuse est la dégradation de la qualité des eaux due à l'érosion des sols (entraînement des sédiments) ou à l'entraînement de l'azote, du phosphore, des métaux lourds ou des pesticides. On pense notamment à la pollution écologique provenant de l'introduction de nouvelles espèces.

Par nature, pourrait-on dire, la pollution diffuse fait sentir ses effets hors site. Techniquement, on peut envisager d'estimer, pour les diverses sources de pollution diffuse, les probabilités de manifestation en fonction des caractéristiques des unités de production et de leurs chefs. Cependant, il apparaît très difficile, en raison de la complexité du mode d'action des pollutions, de relier un certain dommage hors site à une exploitation agricole particulière, ce qui pose le problème du lien de causalité. Pour schématiser, trois éléments sont à considérer : le transport, la transformation et la durée.

En premier lieu interviennent des facteurs hydro-géologiques qui font que les particules de sol enlevées en un point vont, selon les circonstances météorologiques, se retrouver plus ou moins loin. En deuxième lieu, toutes les molécules ne réagissent pas de la même manière selon le milieu physique (eau ou terre) dans lequel elles se trouvent. Il suffit de savoir que, dans les analyses des cours d'eau bretons, 70 molécules de produits sanitaires ont été analysées. Leur biodégradabilité est mal connue, et l'on ne sait pas trop identifier les conséquences selon les transformations subies. Enfin, il peut y avoir un décalage très variable entre le moment où un intrant dangereux est utilisé et le moment où il fait sentir son effet. Par exemple, on sait que, dans certains sols calcaires, il peut falloir des décennies à un engrais azoté avant d'atteindre les nappes phréatiques. La même dose d'azote peut se retrouver en quelques heures dans l'eau de boisson, si elle a été épandue sur un terrain imperméable en pente, quelques heures avant un orage. Il y a donc une très grande incertitude, d'un point de vue temporel et spatial, quant au devenir d'un intrant polluant, et aussi quant à son impact.

Par ailleurs, on est confronté à un autre type d'incertitude concernant l'impact même de ces intrants sur la santé humaine (quid des effets à long terme des nitrates ?) ou la capacité des écosystèmes à se maintenir. L'introduction de nouvelles espèces ou d'organismes génétiquement modifiés est source d'interrogations sur le futur. Ces incertitudes concernant les intrants polluants ou les manipulations génétiques peuvent s'analyser comme un facteur d'accroissement du risque social. Et lorsque la société manifeste une certaine aversion au risque, cela conduit à l'émergence du principe de précaution.

#### ■ Rôle de l'assurance

Dans ce cadre, on peut s'interroger sur le rôle que l'assurance est susceptible de jouer dans la gestion des risques de pollution agricole. Une condition préalable au développement de ce type d'assurance est l'existence d'une perte, et la

possibilité de mettre à la charge du responsable du dommage le montant des dépenses liées à sa réparation. Même si les pertes sont plus ou moins faciles à cerner et à évaluer, compte tenu de la diversité des dommages, le problème essentiel est celui de la responsabilité civile.

En ce qui concerne les agriculteurs, leur responsabilité dans le fait générateur n'est pas toujours claire. Outre les questions relatives aux incitations des pouvoirs publics dans la mise en œuvre d'une certaine politique agricole, l'autonomie du chef d'entreprise peut se révéler limitée. Ainsi, nombre de prescriptions concernant la conduite des cultures ou des élevages relèvent plus des firmes en amont ou en aval que de l'agriculteur lui-même. Le cas le plus significatif est celui des exploitants intégrés, où des contrats fixent très précisément les opérations à effectuer. La plupart du temps, les intrants sont même fournis par la firme intégratrice sans que l'agriculteur ait son mot à dire. Il peut donc utiliser des produits nocifs pour l'environnement de façon non délibérée.

On se trouve ainsi en présence de dommages dont l'agriculteur peut être la première victime, dans le cas des pesticides, sans qu'il y ait faute clairement établie. Ce qui conduit à envisager le problème de l'indemnisation en l'absence même de comportement fautif. Cela est pris en compte dans le livre vert communiqué par la Commission au Conseil européen du 14 mai 1993, qui envisage la responsabilité sans faute comme « une orientation particulièrement adaptée aux spécificités de la réparation du dommage environnemental » (Com [93] 47).

D'ailleurs, en droit français, Alt (1994) fait remarquer que l'opposition entre responsabilité sans faute et responsabilité pour faute est de moins en moins pertinente, ne serait-ce qu'en raison de la multiplication des règles imposées aux pollueurs potentiels qui augmentent les occasions de se mettre en faute. Cet effacement des barrières est facilité par l'émergence du principe de précaution plaçant la faute en amont, au moment où les mesures de prévention pour éviter les risques environnementaux auraient dû être prises.

Quels que soient les développements juridiques concernant la notion de responsabilité sans faute, il convient de noter qu'en droit interne, tout comme en droit européen, la question des sites anciens pollués n'est pas réglée. Tout juste, semble-t-il, le droit français prévoit-il une obligation d'information lors de la vente d'un terrain sur lequel il y a eu une installation classée.

De ce point de vue, la situation est totalement différente aux États-Unis, avec la loi de 1980 sur la responsabilité et la réparation (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act ou Cercla), et son extension en 1986, qui introduit la responsabilité conjointe et solidaire. Cette loi, qui vise à l'indemnisation des victimes et à la prise en charge du nettoyage des décharges dangereuses par les responsables, a abouti, à travers les décisions des tribunaux, à une définition très large de la responsabilité en incluant toutes les parties prenantes dans le processus de production, les « parties potentiellement responsables ». Il s'agit du propriétaire actuel du site, du propriétaire du site au moment où ce der-

nier a été contaminé, de l'industriel à l'origine de la pollution des lieux, du transporteur des déchets. Cela revient à introduire la rétroactivité.

Ce caractère conjoint de la responsabilité ne touche pas — théoriquement — les banques qui ont consenti des prêts, sauf si ces derniers ont pu jouer un rôle dans les décisions ayant entraîné la pollution. Au-delà de cette éventuelle responsabilité des banques, celles-ci encourent des risques financiers lorsque leurs clients, ayant à supporter des coûts de nettoyage dus à l'existence d'un site voisin pollué, font faillite. Ainsi, aux États-Unis, parmi les établissements financiers travaillant pour l'agriculture, un sur cinq a eu à assumer la responsabilité financière du nettoyage de sites pollués situés à proximité des emprunteurs faillis (Aba, 1991).

Cet engagement des banques en lieu et place de leurs clients défaillants a eu des conséquences sensibles sur le marché des capitaux ainsi que sur le marché foncier. Pour remédier à cet état de choses, les États américains ont réagi de diverses manières. Ainsi, dans l'Illinois, un système d'assurance volontaire concernant les zones à risques a été mis en place, avec toutefois une couverture limitée, puisqu'une fraction des coûts de nettoyage de l'ordre de 80 % est prise en charge en cas de sinistre. Dans d'autres États, comme le Minnesota, un fonds permet de se prémunir contre les pollutions susceptibles de se produire dans les aires des exploitations où l'on manipule ou stocke des produits dangereux ou polluants. Ce fonds est alimenté par une taxe de 2 % sur les intrants polluants.

Une grande partie des débats, aux États-Unis, s'est focalisée sur la possibilité de mettre en œuvre un système d'assurance multirisque excluant les risques de pollution. L'enjeu, pour les sociétés d'assurances, est la limitation des risques de pollution aux aspects accidentels et soudains, ce qui rend impossible l'assurance de toutes les pollutions diffuses.

Pour ce qui touche au problème plus général des pollutions diffuses et de la responsabilité, il convient d'évoquer une particularité procédurale du droit des États-Unis concernant l'accès à la justice de groupements (organisations ou associations) dont l'objet est la protection de l'environnement (Christianos, 1994). Il s'agit des « actions de classe » (class actions) par lesquelles le membre d'un groupement peut ester en justice sans l'autorisation expresse des autres membres. La décision judiciaire résultant de cette action engage les autres membres du groupe. On aboutit de la sorte à une responsabilité distribuée verticalement et horizontalement entre pollueurs et pollués. Un tel système est particulièrement bien adapté aux cas de pollutions d'origine agricole, où, comme on l'a signalé, l'incertitude concernant le lien entre le fait générateur de la pollution et l'impact final est fort grande. Dans un tel contexte, l'agriculteur peut être conduit à chercher à se couvrir au moyen d'une assurance. Le revers de la médaille est que cela incite à un comportement de « passager clandestin », avec un recours plus important que d'habitude aux intrants polluants.

L'exemple des États-Unis, où on laisse au marché et aux tribunaux le soin de gérer le risque écologique, risque de déteindre sur l'Europe. Déjà, l'Allemagne a promulgué en 1990 une loi sur « la responsabilité en matière de protection de

l'environnement », qui prévoit une obligation de couverture sous forme d'assurance ou de garantie financière avec, toutefois, une limitation de la responsabilité. Elle est complétée par la notion de responsabilité sans faute conjointe et solidaire (Natowicz, 1994). Déjà, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, on se situe dans cette voie.

#### III. LE COMPORTEMENT DES PRODUCTEURS

En général le producteur agricole, lorsqu'il utilise des intrants polluants, a diverses possibilités technologiques. Dans une optique privée, il va bien évidemment choisir celle qui maximise son profit, indépendamment des conséquences sur le milieu et les autres agents. La taxation, en application du principe pollueur-payeur, est conçue en vue d'orienter le producteur vers une combinaison de facteurs ayant des effets plus favorables sur l'environnement. Ce qui peut être fait tout en recherchant de meilleures technologies.

Les effets d'une taxation des intrants polluants ont fait l'objet de nombreuses controverses dans le domaine agricole, notamment pour ce qui touche à la pollution azotée. Outre les problèmes tenant au caractère diffus de ces pollutions, le principal reproche repose, pour les engrais minéraux, sur leur faible élasticité. Il existe une abondante littérature sur le sujet, dont on trouvera dans Bonnieux et al. (1995) une synthèse conduisant à des résultats divergents. Ainsi, les adversaires de la taxation indiquent qu'il faudrait multiplier par 1,5 le prix de l'engrais pour obtenir une baisse de consommation de 30 % seulement. Une telle hausse ne manquerait pas de poser des problèmes dans les exploitations marginales, d'où la nécessité d'un système de redistribution plus ou moins lourd à gérer.

En fait, tous les résultats du même type reposent sur des modèles recourant à la programmation linéaire. Il y a sous-estimation, et cela est dû au fait que l'on ne capture pas les effets d'expansion et qu'on ne tient pas compte des possibilités de substitution entre productions. Des approches plus rigoureuses donnent déjà des élasticités trois à quatre fois plus fortes. Si l'on prend en considération les élasticités de long terme, il devient évident que la demande d'engrais est assez sensible à la fois à son prix propre et à celui des produits agricoles.

Au-delà de cet aspect, il apparaît que le principe pollueur-payeur voit son effet conditionné par le niveau d'efficacité des producteurs. Dans un premier temps, la taxation équivaut à un stimulus incitant les exploitants non performants à résorber leurs inefficacités techniques. Pour que le résultat soit positif en termes d'environnement, encore faut-il que cette résorption se fasse à niveau de produit constant, et non de facteur constant. Notons qu'en rejoignant la frontière de production, l'agriculteur peut aussi s'y placer de sorte que la combinaison des facteurs soit optimale compte tenu du système des prix, ce qui correspond à une situation d'efficacité-prix (Piot, 1994).

Le comportement des agriculteurs en ce qui concerne les produits phytosanitaires, plus communément désignés sous le terme de « pesticides », relève pour

partie des mêmes considérations. Les inefficacités techniques et allocatives ont pour conséquence une sur-utilisation de cet intrant. Mais ce facteur de production a comme caractère particulier le fait que sa productivité s'apprécie en référence à la réduction des pertes engendrées par les agents agresseurs des cultures. En conséquence, il est « protectif », ce qui signifie que son utilisation renvoie aux attitudes du producteur face au risque.

Un agriculteur acceptant de prendre des risques choisira de ne pas traiter ses parcelles, pariant sur des rendements acceptables en moyenne, mais aléatoires. Faisant l'économie des phytosanitaires, il peut espérer une marge élevée. Par contre l'exploitant ayant une attitude plus frileuse préférera des rendements mieux contrôlés, conduisant toutefois à une marge moyenne, diminuée du coût des traitements, mais qui paraît plus sûre. Indépendamment de l'aversion au risque, d'autres éléments perturbant le comportement de l'agent peuvent intervenir. Ainsi, une situation d'endettement élevé peut contraindre un agriculteur ayant un tempérament plutôt « joueur » à adopter une stratégie antirisque.

Dans les faits, la course aux rendements élevés a conduit les exploitants à opter pour des variétés très productives. Pour que leur potentiel s'exprime pleinement, il convient d'avoir des doses élevées de fertilisants. En raison des interactions entre développement des plantes et développement des ennemis des cultures sous l'effet du climat et d'autres facteurs incontrôlables, les agriculteurs sont amenés à pratiquer des traitements de précaution pour obtenir, avec le maximum de certitude, les résultats attendus.

Ainsi Carpentier (1994) montre-t-il que, dans le secteur céréalier français, les deux intrants pesticides et engrais sont complémentaires et que les agriculteurs ont une nette aversion pour le risque. Cette aversion est estimée à partir d'une prime marginale de risque pour ce bloc de facteurs, prime négative pour les pesticides, positive pour les engrais. Cette prime équivaut à 12,5 % du prix même de ces intrants. Cela signifie que les agriculteurs se conduisent dans l'achat de la dernière unité de pesticides comme s'ils payaient 12,5 % de moins, et inversement pour les engrais.

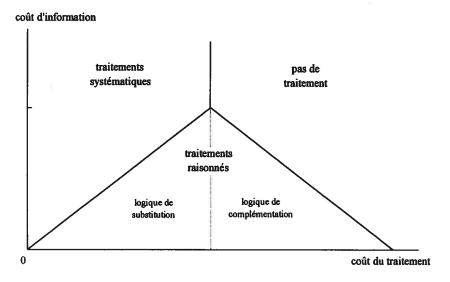
La prise en compte du risque renforce la relation entre la demande d'engrais et celle de pesticides. Cela conduit très clairement à un accroissement des problèmes de pollution, sachant qu'il existe des conduites dites « raisonnées » (moyennant une adaptation des traitements aux conditions d'infestation, il est possible de diminuer sensiblement les quantités de phytosanitaires).

Ces conduites raisonnées supposent un recours systématique à l'information. En effet, compte tenu de l'état sanitaire des parcelles et des risques d'infestation, l'agriculteur saura s'il faut ou non traiter. Cela revient à dire qu'il y a une possibilité de substitution entre pesticides et acquisition d'information. Comme il n'existe pas en France de firmes vendant aux exploitants du conseil personnalisé, le coût de cette information peut être assimilé, en première approximation, au temps consacré par l'exploitant à l'obtention des renseignements utiles et à la maîtrise des outils techniques de base (logiciels de prévision ou de simulation,

connaissance des symptômes d'infestation, etc.). On voit qu'il y a un temps de travail correspondant à l'amélioration du capital humain et un temps consacré aux observations de terrain.

Par rapport aux diverses conduites possibles, l'agriculteur peut donc soit ne pas traiter du tout, soit traiter systématiquement, soit avoir une pratique raisonnée sur la base d'une information de qualité. Sur cette base, Carpentier et Vermersch (1994) proposent un schéma (cf. figure 2) où ces trois possibilités sont comparées. On y voit bien les relations existant entre coût de traitement et coût de l'information. Quand le prix des pesticides est faible, tandis que l'information revient cher, l'agriculteur a intérêt à traiter systématiquement. Lorsque le coût est élevé à la fois pour les produits phytosanitaires et pour l'information, il y a une forte incitation à ne pas traiter du tout. Le rôle de l'information, comme l'indique le triangle de la figure 2, répond à une logique de substitution si cela évite les traitements, ou à une logique de complémentation si cela conduit à un recours plus mesuré aux pesticides.

Figure 2
Relations entre pesticides et information, et comportement des agriculteurs



Dans la situation que nous connaissons actuellement, le coût de l'information, qui s'apprécie par rapport au salaire implicite de l'exploitant, est plutôt élevé par rapport au prix des pesticides. Il en résulte un comportement de type « traitements systématiques ». L'utilisation d'une information de qualité imparfaite va donc s'analyser comme une prise de risque par l'exploitant.

On notera par ailleurs que la prise en compte simultanée de l'aversion au risque et de l'information se révèle très difficile.

Si l'on suppose à présent que les agriculteurs ont une assurance récolte, cela va

faciliter la prise de risque, avec les conséquences positives que l'on a vues. Cela peut néanmoins avoir un effet contraire, poussant l'agriculteur à choisir, par exemple, des assolements de type céréales sur céréales qui, même avec un comportement de joueur, nécessitent des traitements importants. L'assurance récolte va permettre aux agriculteurs de récupérer la prime de risque équivalant aux 12,5 %, ce qui signifie un moindre emploi des pesticides.

Toutefois, l'aléa moral selon lequel l'assuré peut, par ses actions, modifier la distribution des pertes est une importante caractéristique de tout système d'assurance agricole sur les récoltes. En effet, les processus de production dans cette activité sont complexes et interagissent assez fortement avec les divers éléments du milieu naturel, laissant ainsi une large plage d'indétermination. L'utilisation de résultats prenant en considération une assez grande variété de situations permet de résoudre partiellement ce problème.

Il est intéressant, pour terminer, de voir quelle a été l'évolution du système d'assurance récolte aux États-Unis. Par une loi de 1980 (Federal Crop Insurance Act), un programme d'assurance récolte a été mis en place, qui prévoit un autofinancement au moyen des primes versées par les producteurs. Cependant, en 1990, l'administration Bush a proposé l'arrêt de ce programme, car les frais supportés par le gouvernement entre 1980 et 1988 avaient dépassé 4 milliards de dollars, soit plus de 80 % des indemnités reçues par les agriculteurs (US-GAO, 1989). Ces frais incluaient une aide aux exploitants concernant leurs primes d'assurance, les coûts administratifs ainsi que les garanties aux sociétés d'assurances.

Dans ce système, tous les risques naturels affectant les rendements étaient couverts, la perte étant définie comme l'écart par rapport à un rendement « normal » valorisé à un prix prévu dans le contrat d'assurance parmi trois niveaux possibles. Une couverture partielle était également proposée.

En fait, il semble bien que l'assurance ait modifié le comportement des agriculteurs, mais on ne peut dire dans quel sens. Cela confirme l'indétermination évoquée précédemment.

#### **CONCLUSION**

Les possibilités de développement d'un système d'assurance concernant les activités dangereuses pour l'environnement supposent que soient réunies les conditions suivantes :

- des risques clairement identifiables à caractère accidentel et soudain ;
- des dommages que l'on puisse estimer sur une durée normale, et sans trop de difficultés ;
- l'existence d'une forme de responsabilité bien définie sur le plan juridique ;
- un comportement d'aversion au risque largement répandu parmi les agents.

Or chacun des points précédents fait ressortir la difficulté de mise en place d'un tel système pour l'agriculture.

En effet, en matière de risques, on a vu que le propre de la technologie agricole

résidait dans la production jointe d'externalités négatives, la plupart du temps diffuses. Cela signifie que, si les risques sont identifiables, les pollutions n'ont pas un caractère accidentel et soudain.

Quant aux dommages, leur éventail très large et le fait que le point d'impact des sources agricoles soit difficile à repérer font que l'on ne peut obtenir d'estimations à peu près fiables qu'à un coût élevé.

En termes de responsabilité, et donc de réparation, il est clair qu'il est difficile d'établir un lien entre un dommage et l'agent qui en est la cause. Cela conduit à rechercher de quelle manière la responsabilité sans faute pourrait être élargie, débouchant sur des mécanismes de compensation conjoints.

Enfin, la réforme de la Pac signifie une baisse du salaire implicite des exploitants, et donc du coût de l'information. D'où des conduites plus raisonnées impliquant moins de risques. Cela est renforcé par les aides directes qui représentaient en 1993 40,8 % des ressources du compte d'exploitation (Ardoin et Redor, 1994) contre 18,6 % en 1992.

En conclusion, il faut reconnaître que l'assurance n'est peut-être pas le meilleur mode de réparation en matière de risques de pollution agricole, tout au moins tant qu'une stratégie efficace de prévention n'aura pas augmenté significativement l'assurabilité de ces risques

#### Bibliographie

- ABA (American Bankers Association), \* Environmental Clean-Up Costs Felt by More Agricultural Bankers \*, Press Release, 19 déc. 1991.
- ALT, E. (1994), « La responsabilité civile environnementale », colloque international CEDECE : « La Communauté européenne et l'environnement », Angers, 6-7 octobre 1994.
- ARDOUIN, V., REDOR, P. (1994), « L'agriculture en 1993 », Insee Première, n° 316, mai 1994.
- BONNIEUX, F. (1988), « Spécialisation régionale et efficacité de l'agriculture », Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 8, p. 5-26.
- BONNIEUX, F., RAINELLI, P., VERMERSCH, D., (1995), A Consistent Policy for the Reduction of Nitrate Pollution from Livestock Rearing in Environmental and Land Use Issues A, an Economic Perspective, Proceedings of the third seminar of the EAAE, Zaragoeza (Spain), ed. Luis Miguel Albisu and Carlos Romero.
- CARPENTIER, A. (1994), 
   « Some Issues on Pesticide Ban: The Example of the French Crop Sector », communication au V
   Congrès de la European Association of Environmental and Resource Economists, juin 1994.
- CARPENTIER, A., VERMERSCH, D. (1994), « La nouvelle Pac pourra-t-elle réduire l'intensification? » Inra, Sciences sociales n° 23, mars-mai 1994.
- CHRISTIANOS, V. (1994), « La cour de justice, acteur de la mise en œuvre de la politique en matière d'environnement. Le cas des actions de groupe », colloque international CEDECE : « La Communauté européenne et l'environnement », Angers, 6-7 octobre 1994.
- COM (93) 47, communication de la commission au Conseil européen, au Parlement européen et au Comité économique et social, Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement.
- GUYOMARD, H. (1988), « Investissement et choix techniques du secteur agricole français. Étude économétrique », thèse de doctorat de l'université de Rennes I.
- NATOWICZ, I. (1994), « Qui supporte le risque idéologique ? Le pollueur, l'assureur, le consommateur final ? », colloque international CEDECE : « La Communauté européenne et l'environnement », Angers, 6-7 octobre 1994.
- PIOT, I. (1994), « Mesure non paramétrique de l'efficacité », Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 31, p. 13-41.
- US General Accounting Office (1989), « Disaster Assistance: Crop Insurance Can Provide Assistance More Effectively Than Other Programs », report to the chairman, Committee on Agriculture, US House of Representatives, Washington DC, GAO/RCED-89-211, sept. 1989.
- WEAVER, R. (1978), 
   « Measurement of Allocative Biases of Production Control Policies », Southern Journal of Agricultural Economics, déc. 1978.

· ·

ž a

# L'ASSURANCE AGRICOLE une nouvelle approche

MOTS CLEFS: agrigestionnaire • assurance agricole • filière de production • segmentation •

es garanties concernant les risques des agriculteurs, proposées d'abord séparément, ont évolué vers une agrégation de plus en plus importante pour aller jusqu'à l'offre globale. Toutefois, une certaine saturation de l'offre d'assurance agricole est perçue dans les années 80. La réflexion classique du besoin de sécurité se complique avec la Pac et les accords du Gatt. Les règles du jeu économique sont bouleversées. Dans ce contexte, les assureurs cherchent à anticiper les nouvelles attentes des agriculteurs en matière d'assurance. Tel est en particulier le cas de Groupama, dont l'expérience est ici présentée. Une segmentation nationale est construite. Il en résulte des travaux qualitatifs sur les segments prioritaires. Les agrigestionnaires, exploitants agricoles chefs d'entreprise, définis sur des critères simples et accessibles, sont les assurés ciblés par les contrats dits « filières ». La logique segment-filière de production permet de se recentrer sur le service global des sociétaires, en phase avec la logique économique de spécialisation des agriculteurs.

#### I. LE CHEMINEMENT DES PRODUITS

Les Assurances mutuelles agricoles ont construit leur position de leader en matière de risque agricole en proposant, au meilleur prix, le plus grand nombre de contrats au plus grand nombre d'agriculteurs.

Il y eut d'abord uniquement des produits simples correspondant à un seul risque, par exemple l'incendie ou la mortalité du bétail, et cette logique se poursuit encore aujourd'hui dans de nombreux domaines : protection juridique, chasse, grêle, etc. Puis les produits semi-globaux rassemblant plusieurs garanties furent proposés avec succès ; certains regroupent les dommages aux biens et les responsabilités, concernant tant la vie privée que professionnelle (Optimut) ; d'autres traitent les garanties d'assurance de personnes (Agrimut, le Cap).

<sup>\*</sup> Responsable des études à la direction agricole de Groupama.

Bien entendu, ces produits ont, au fil des nécessités, été adaptés sous des appellations plus modernes (exemple : Optimut 2000). Associés au contrat auto, ces contrats permettaient d'avoir une approche globale des risques des agriculteurs.

Le premier contrat agricole proposant la protection contre l'ensemble des risques IARD fut Assurit; le produit global était né. Les premières versions de ces contrats datent des années 70. Le concept s'est d'abord développé dans les départements du grand Bassin parisien. Cette origine a aussitôt conféré au produit une image plutôt liée au type d'exploitation de grandes cultures de cette région.

Par ailleurs, une certaine rigidité dans l'offre fut nécessaire à cette époque pour faciliter une gestion réputée lourde et le large champ d'application de ce type de contrat nécessitait l'élévation du niveau technique du réseau; ces facteurs ont freiné, dans un premier temps, sa mise en place dans la France entière.

Mais, par la suite, d'autres Groupama régionaux ont également développé ce concept avec un certain succès. Ces produits avaient pour particularité de s'adresser à tous les exploitants, sans distinction de filières ou de segments.

#### II. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE

Au milieu des années 80, dans certaines régions, le marché potentiel de l'assurance agricole paraît quasi saturé. En fait, les agriculteurs sont très souvent assurés pour la plupart de leurs risques à Groupama et les efforts à mettre en œuvre pour conquérir une part supérieure du marché semblent coûteux. La question se pose donc d'étendre encore l'offre (notamment dans les domaines de la vie et des services) ou même de s'orienter vers d'autres marchés. En effet, l'évolution défavorable du nombre d'exploitations agricoles est confirmée par les résultats du recensement général de l'agriculture de 1988. Les concurrents dans ce marché saturé deviennent plus agressifs et reprennent à leur compte l'approche globale (les contrats ne sont pas protégés par un copyright).

La pénétration du marché varie selon les départements, et les débats sont singulièrement compliqués par les définitions variables de l'exploitation agricole, selon les sources (ministère de l'Agriculture, des Finances ou Mutualité sociale agricole). Toutefois, elle peut souvent être estimée autour de 70 %.

En revanche, la saturation qui tend à préciser la notion d'« assuré complet » est plus modeste, puisqu'elle se situe aux environs de 55 %, du fait notamment de l'intégration tardive du métier vie à Groupama.

#### 1. Les segments

En présence d'un marché hétérogène, la segmentation consiste à le découper en sous-ensembles ou segments qui diffèrent les uns des autres quant à leurs attentes ou caractéristiques.

La connaissance des sociétaires, des caractéristiques de leur exploitation et de

leur comportement vis-à-vis de l'assurance permet d'identifier des groupes homogènes représentant des enjeux marketing et commerciaux différenciés.

L'orientation, la filière d'une exploitation agricole est au nombre des distinctions possibles pour segmenter le marché des exploitants agricoles.

#### 2. Les filières

La filière de production d'un exploitant agricole peut se définir comme l'activité dominante sur son exploitation.

Il s'agit en fait d'une appellation caractérisant la situation du producteur avec, en amont, un ou des fournisseurs (semences, aliments pour le bétail, etc.) et, en aval, un ou des acheteurs (négociant, coopérative, etc.). La spécialisation des agriculteurs correspond à des filières amont et aval spécialisées.

Les agriculteurs produisant un peu de tout, avec des animaux allant des vaches laitières à la volaille et aux lapins en passant par les porcs, ne sont plus les plus nombreux. Désormais, la spécialisation dans une ou deux grandes orientations est la plus courante. C'est sous cette forme que l'on trouve les exploitations les plus performantes et celles qui, par là, contribuent le plus au développement de la production nationale.

Ainsi, sur 800 000 agriculteurs:

- 250 000 pratiquent l'élevage bovin;
- 100 000 se consacrent aux ovins ou aux caprins;
- 200 000 ont vocation à produire des céréales;
- 120 000 font de la viticulture.

Les polyculteurs et autres producteurs spécialisés complètent ce tableau de l'agriculture diversifiée.

C'est dans ce contexte que voient le jour les nouveaux projets d'orientation de l'agriculture, puis la mise en place de la réforme de la Pac et des accords du Gatt, qui remettent en question les équilibres en vigueur et instaurent des changements fondamentaux des règles économiques sur lesquelles étaient fondées les raisonnements des agriculteurs. L'agriculture s'en trouve encore plus bouleversée, et les indicateurs généraux en témoignent :

- chute accélérée du nombre des exploitations ;
- ralentissement des installations de jeunes agriculteurs ;
- diminution des achats de matériels ;
- baisse de la part dans la production intérieure brute, etc.

Pourtant, si ces indicateurs peuvent être observés, projetés, modélisés, avec des pertinences variées, ils ne sont objectivement que la résultante de comportements individuels, beaucoup moins prévisibles.

Or le métier d'assureur agricole consiste d'abord à apporter une réponse aux besoins de sécurité des individus. Il était donc opportun d'analyser les besoins des agriculteurs au plus près, afin d'en déduire des offres adaptées à cette nouvelle donne.

#### III. LA JUSTIFICATION DE L'APPROCHE SEGMENTÉE

Dans ce contexte délicat, les agriculteurs sont devenus une population plus hétérogène. Les céréaliers n'ont plus grand-chose en commun avec les producteurs de canards gras, avec les « naisseurs » de porcelets, etc. De plus, leur âge, la taille de leur affaire, l'existence d'un repreneur potentiel, leur technicité, la proximité ou l'existence de circuits de commercialisation, les opportunités d'agrandissement ou de financement... sont autant de facteurs qui détermineront des attitudes et des choix en matière d'assurance au sens large (IARD, vie-épargne, transmission, retraite).

Groupama, de par sa structure et ses origines, connaît globalement, et même localement, la diversité du marché agricole.

Certaines régions ressentaient de façon plus aiguë la nécessité de mieux identifier les attentes des sociétaires. Il s'agissait souvent de celles où une certaine saturation était atteinte. Elles s'essaient alors à définir des segmentations ou une meilleure connaissance de leurs sociétaires, afin notamment de repérer des opportunités de développement.

Mais la logique mutualiste, qui reconnaît à chacun des sociétaires un droit équivalent, se heurte quelque peu d'abord de ce traitement différencié des besoins d'assurance. Pourtant, l'évolution de l'agriculture est ainsi faite : depuis longtemps, une approche spécifique et bienveillante est réservée aux jeunes agriculteurs. Il est bientôt admis que les agrigestionnaires doivent être considérés en tant que tels dans les réponses assurance de Groupama. La difficulté viendra plutôt de la définition de l'agrigestionnaire. Sur ce point, d'un département à un autre, les avis divergent : ici, la définition dépend du nombre de vaches laitières ; là, d'une superficie ou du montant des cotisations payées ; là encore, d'une imposition au bénéfice réel... Chacun a ses raisons mais il est difficile d'échanger les expériences ou de comparer les résultats lorsque les références sont différentes. Il faudra la mise en place des regroupements de caisses départementales dans le cadre du projet de groupe pour que certaines régions mesurent l'intérêt d'utiliser les mêmes critères (elles-mêmes étaient confrontées aux difficultés résultant des différences de définition).

La concertation avec les régions conduit alors à la mise au point d'une segmentation nationale du marché agricole pour décrire les exploitants de façon pertinente et mieux répondre à leurs attentes.

#### IV. LA SEGMENTATION DU MARCHÉ AGRICOLE PAR GROUPAMA

La segmentation de la population agricole consiste à identifier des groupes homogènes d'exploitants. C'est par rapport à leurs performances économiques et à la modernité de leur approche de la gestion que les exploitants sont distingués. Ces deux domaines permettent d'identifier des attitudes sensiblement différentes vis-à-vis de l'assurance. L'étude de départ a consisté en 2 000 interviews en face à face comportant 280 questions. Elle a permis de distinguer quatre univers

différents, trois regroupant les actifs agricoles, le quatrième correspondant au segment des anciens exploitants. Concernant plus particulièrement les exploitants en activité, au-delà des agrigestionnaires, ont aussi été distinguées une agriculture « de subsistance » et, comme prévu, une agriculture « traditionnelle » qui reste prédominante. Cette dernière recouvre des segments qui se différencient tant par des critères économiques que comportementaux.

Il s'agit d'une approche « marché », c'est-à-dire réalisée à partir d'une population de sociétaires et de non-sociétaires. Les uns et les autres peuvent être affectés dans un segment à partir de critères qui sont pour la plupart nécessaires à la tarification des risques et donc déjà inscrits dans les bases de données techniques.

Une fois cette étude quantitative réalisée, il convenait de l'approfondir sur le plan qualitatif. Des études complémentaires ont donc été décidées, avec pour objectif d'enrichir très largement la connaissance de chacun de ces sous-groupes en affirmant leurs caractéristiques. Des croisements ont été réalisés avec plusieurs bases de données et avec d'autres segmentations.

Les segments permettent un calage des informations statistiques générales pouvant provenir des différentes sources. Ils sont donc l'outil permanent de suivi, simplifiant la compréhension des évolutions. Le segment permet la réalisation d'études ciblées qui débouchent sur des réponses adaptées :

- des produits et services étudiés en conséquence ;
- un niveau de budget supportable;
- une politique de communication appropriée;
- une stratégie de distribution adaptée.

Sur ce dernier point, les travaux ont ainsi conduit à élaborer une démarche non plus intuitive, mais construite à partir de critères objectifs, même si le conseiller commercial aura toujours à prendre en compte le comportement individuel des agriculteurs.

#### V. LES AGRIGESTIONNAIRES

La segmentation mise en place a permis de mieux cerner les contours socioéconomiques des agrigestionnaires.

Ainsi, la notion d'agrigestionnaire a pu être définie, conventionnellement, certes, mais de façon objective et calculée, fournissant une référence qui permet de mesurer l'importance de cette population, de suivre sa croissance, de la considérer dans ses attentes et dans ses résultats techniques.

Grâce à cette définition, par exemple, il est possible de distinguer les agriculteurs traditionnels, exploitant judicieusement de grosses exploitations, des agrigestionnaires, dont le comportement vis-à-vis de l'assurance est comparable à celui des chefs d'entreprise.

C'est en priorité en pensant à ces agrigestionnaires que Groupama s'est engagé dans la commercialisation de contrats par filière de production qu'ils atten-

daient, qu'ils réclament et qui répondent à leurs attentes. Cependant, la souplesse de choix des garanties offertes par ces contrats les ouvrent aussi à l'agriculture plus traditionnelle et en permet une plus large diffusion.

#### VI. L'ASSURANCE AGRICOLE AUJOURD'HUI

Ces approches nouvelles des produits d'assurance par filière conduisent à un suivi technique des offres dans le temps et à une meilleure capacité d'anticipation de l'évolution des risques. Grâce à ces deux démarches, l'assurance n'est plus limitée à l'aspect d'un risque ou même d'un contrat, mais est centrée sur le sociétaire, et donc sur l'ensemble de sa couverture. Ainsi, l'équilibre de certains risques atmosphériques est particulièrement délicat à atteindre sur des durées courtes. Sans parler de compensation, l'intégration de ceux-ci dans l'ensemble de la protection d'une entreprise agricole favorise l'acceptation par l'assureur. Groupama poursuit son service aux agriculteurs par la prise en compte de la globalité des risques de l'exploitation, en cohérence avec l'approche des organisations professionnelles agricoles par filière

# La notion D'EVENEMENTS NATURELS en France

MOTS CLEFS: calamités agricoles « catastrophes naturelles » cyclones » gel » grêle sur toitures » ouragans » poids de la neige sur toitures » tempêtes »

• indemnisation des dommages occasionnés par les éléments naturels est très développée en France car elle fait l'objet, pour l'essentiel, d'extensions de garanties obligatoires. Cependant, selon qu'il s'agit de l'indemnisation des tempêtes et autres événements normalement assurables ou bien des événements naturels non normalement assurables, les systèmes d'indemnisation sont plus ou moins encadrés par l'État et laissent une place plus ou moins large à une liberté contractuelle.

e caractère sériel et l'intensité des tempêtes et inondations subis ces dernières années conduisent les assureurs à s'interroger sur l'éventualité de changements climatiques dont ces événements seraient la conséquence.

De nombreux scientifiques estiment que le réchauffement de la température de l'atmosphère, qui se poursuit depuis un siècle et qui s'est fortement accéléré depuis 1980, pourrait être imputable à l'effet de serre dû à l'accumulation de gaz carbonique dans l'atmosphère. Ce phénomène se traduirait par une augmentation de l'évaporation océanique et par un emballement de la circulation atmosphérique globale, générateurs d'une intensification des températures des latitudes moyennes, des tempêtes, des cyclones tropicaux et des précipitations de pluie, neige et grêle, elles-mêmes à l'origine d'inondations.

Alors que les montants moyens annuels mondiaux des indemnités relatives aux événements naturels catastrophiques étaient de l'ordre de 600 millions de dollars dans les années 60, ils sont passés à 900 millions de dollars dans les années 70 et à 3 milliards de dollars dans les années 80.

Les dommages et les indemnités ont connu une aggravation plus accentuée encore dans la décennie 90 : les tempêtes qui se sont abattues sur l'Europe

Délégué général de l'Apsad/FFSA.

du Nord, de janvier à mars 1990, ont occasionné 10 milliards de dollars de dommages indemnisés; le typhon Mireille, en septembre 1991, sur le Japon : 5,3 milliards de dollars de dommages indemnisés; le cyclone Andrew, en août 1992 : plus de 15 milliards de dollars de dommages indemnisés. Ces chiffres et ces évaluations posent le problème de l'assurabilité des événements naturels. Comment cette question a-t-elle été résolue en France ?

#### I. LES CATASTROPHES NATURELLES, AU SENS DE LA LOI DU 13 JUILLET 1982

Aux termes de l'article premier, 3<sup>e</sup> alinéa de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, « sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.

L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel. »

Ainsi, le législateur a délibérément choisi de ne pas énumérer les événements qui pourraient être regardés comme constituant des catastrophes naturelles, laissant le soin au pouvoir réglementaire d'apprécier au cas par cas les événements pouvant rentrer dans le champ d'application du régime d'indemnisation.

Les événements susceptibles d'être qualifiés de catastrophes naturelles par arrêté interministériel sont essentiellement les inondations, les glissements et affaissements de terrains, la subsidence (sécheresse), les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les raz de marée.

Lors des débats parlementaires, il avait été indiqué, par le ministre de l'Économie et des Finances, que les tempêtes ne donneraient pas lieu à indemnisation dans le cadre de la nouvelle loi, car leur garantie par les sociétés d'assurances était très largement diffusée avant 1982. Ce point ne tarda pas, cependant, à poser problème.

#### II. LES TEMPÊTES

L'ampleur exceptionnelle des tempêtes survenues du 6 au 10 novembre 1982 et au cours des mois de juin, juillet et août 1983 et la constatation que, dans certaines régions, près de 10 % des simples particuliers et plus de 80 % des entreprises n'étaient pas couverts contre ce risque ont conduit les pouvoirs publics à considérer, à titre exceptionnel, que ces événements constituaient une catastrophe naturelle.

Les sociétés d'assurances ayant été invitées par les pouvoirs publics à engager une campagne systématique de pollicitation avant le 31 décembre 1983, les tempêtes, la grêle et le poids de la neige sur les toitures ne devaient plus être considérés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984, comme constituant des catastrophes naturelles au sens de la loi du 13 juillet 1982. A cette occasion, les limitations contractuelles

d'indemnité prévues dans les garanties tempêtes ont été supprimées, les franchises ont été pratiquement alignées sur celles des catastrophes naturelles, la notion de double vétusté a été abandonnée et la garantie du poids de la neige sur les toitures a été intégrée. Les conditions tarifaires de cette pollicitation étaient de 15 % de la prime incendie ou de 5 % de la prime multirisque pour les contrats habitation et artisans-commerçants, de 0,15 ‰ des capitaux ou de 7,5 % de la prime incendie pour les risques industriels, de 30 % de la prime incendie pour les risques agricoles.

L'importante tempête ayant affecté la Bretagne le 15 octobre 1987 a encore donné lieu à la constatation de l'état de catastrophe naturelle à titre exceptionnel. Une clarification juridique était dès lors de plus en plus largement souhaitée.

#### III. LA LOI DU 25 JUIN 1990

La loi nº 90-509 du 25 juin 1990 a apporté un début de solution à l'indemnisation des dommages occasionnés par les tempêtes. Elle dispose que « les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés en France ainsi qu'aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones, sur les biens faisant l'objet de tels contrats. En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation après incendie, cette garantie est étendue aux effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones ».

Comme l'a indiqué le ministre des Départements et Territoires d'outre-mer lors des débats à l'Assemblée nationale, parmi les dommages susceptibles de se produire à l'occasion de cyclones tropicaux et de tempêtes, que celles-ci surviennent en France métropolitaine ou dans les territoires et départements d'outre-mer, seuls pourront être désormais qualifiés de « catastrophes naturelles » par arrêté interministériel les dommages dus au ruissellement des eaux, aux inon-dations, aux glissements de terrain ou aux raz de marée.

Ainsi, la garantie tempêtes est désormais clairement du domaine de la liberté contractuelle : les débats parlementaires ont notamment précisé que les assureurs ne sont pas tenus de couvrir les biens qui, jusqu'à présent, faisaient l'objet d'exclusions spécifiques dans les clauses tempêtes usuelles. La Direction des assurances, dans une lettre du 15 mai 1990 adressée au président de la FFSA, a confirmé ces points en soulignant que la garantie tempêtes ne fait l'objet d'aucune réglementation ni d'aucune tarification particulière, mais qu'il serait mal perçu que les assureurs révisent leurs conditions de garantie en défaveur des assurés.

La loi du 25 juin 1990 a, par ailleurs, prévu que les contrats incendie qui ne comporteraient pas de clause tempêtes après le 1<sup>er</sup> août 1990, devraient accorder la garantie tempêtes dans les conditions de la garantie incendie. Bien que la loi ne vise que les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones, en pratique, les sociétés, d'une manière très générale, ont ajouté à la garantie des tempêtes

celles de la grêle et du poids de la neige sur les toitures. Enfin, la loi de juin 1990 a étendu le régime des catastrophes naturelles aux département d'outre-mer.

La clarification juridique n'était cependant pas complète, et le législateur fut amené à compléter le dispositif concernant l'indemnisation des tempêtes. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'État du 15 février 1991 annula une décision du 29 janvier 1985 par laquelle le ministre de l'Intérieur, au motif que les dommages consécutifs au vent et à la grêle sont « normalement assurables », avait refusé de constater l'état de catastrophe naturelle pour de tels dommages.

#### IV. LA LOI DU 16 JUILLET 1992

La loi nº 92-665 du 16 juillet 1992 a complété la loi de juillet 1982 pour préciser que « sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ».

L'exposé des motifs de la loi du 16 juillet 1992 précise que les dommages normalement assurables qu'elle vise sont ceux causés par les tempêtes, la grêle, le poids de la neige et le gel.

#### V. CAS PARTICULIER DES BIENS AGRICOLES

La loi du 13 juillet 1982 exclut du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles les dommages causés aux récoltes non engrangées, au cheptel vif hors bâtiments, aux cultures et aux sols dont l'indemnisation reste régie par la loi du 7 juillet 1964 instituant un régime de garantie contre les calamités agricoles. Le Fonds national des calamités agricoles, créé par cette loi, se réfère à la notion de « dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel ».

Les dommages de grêle sont considérés comme assurables. Certaines cultures comme le maïs, le colza, le tournesol sont considérées comme assurables contre les tempêtes et font l'objet d'une garantie annexe au contrat grêle.

Les autres dommages aux cultures relèvent du régime d'indemnisation des calamités agricoles.

Les récoltes et les animaux se trouvant à l'intérieur des bâtiments, ainsi que les forêts, dans la mesure où ils sont garantis contre les dommages, bénéficient du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Les serres sont également indemnisables dans le cadre de ce régime, alors que les cultures qu'elles contiennent en sont exclues (et indemnisables dans le cadre du régime d'indemnisation des calamités agricoles).

#### **CONCLUSION**

En définitive, les tempêtes, les ouragans, les cyclones, la grêle, le poids de la neige et le gel, considérés comme des événements assurables, n'entrent pas dans le champ d'application du régime des catastrophes naturelles. L'assureur et l'as-

suré peuvent librement définir les contours de la garantie, exclusions, franchises, limitations contractuelles d'indemnité... ainsi que le prix de la garantie. Ils se protègent par des traités de réassurance souscrits auprès de leurs réassureurs professionnels traditionnels. Parmi ces événements, seule la garantie des effets du vent est obligatoire pour les biens qui sont assurés contre l'incendie.

Tous les autres événements naturels relèvent du régime des catastrophes naturelles. Celui-ci est fortement encadré par la loi, puisque l'assureur ne peut prévoir aucune exclusion spécifique des biens garantis dans le contrat dommages servant de support à l'extension de la garantie obligatoire, ni pratiquer de franchise et de limitation contractuelle d'indemnité autres que celles prévues dans les clauses types qui font l'objet de textes d'application de la loi. Le taux de prime de la garantie est, par ailleurs, fixé par arrêté. L'ampleur de l'aléa qui caractérise les risques de catastrophes naturelles conduit, en pratique, la totalité des sociétés d'assurances à se réassurer auprès de la Caisse centrale de réassurance, qui intervient avec la garantie de l'État •



## VOLTAIRE

## et le tremblement de terre de Lisbonne

MOTS CLEFS: attitude face au risque . Leibnitz . optimisme . philosophie des Lumières . Voltaire .

e séisme de Lisbonne, en 1755, provoqua, au travers d'une violente diatribe de Voltaire, un changement d'attitude radical : c'en sera fini de l'optimisme résigné qui caractérisait jusqu'alors le siècle des Lumières.

a philosophie n'exclut pas le franc-parler. Témoin la réaction de colère de Voltaire apprenant le tremblement de terre de Lisbonne : « La Providence l'a dans le c.. 1 ». La nouvelle, on le voit, l'a mis hors de lui : le 1<sup>er</sup> novembre 1755, deux jours plus tôt, Lisbonne vient d'être frappée par un énorme tremblement de terre : quartiers effondrés, ruines flambantes, plus de 10 000 victimes, la ville est détruite. Des années durant, la catastrophe ne cessera de hanter l'imagination du patriarche de Ferney; à travers lui, la philosophie de l'époque s'en trouvera bouleversée. Depuis longtemps déjà, Voltaire a un compte à régler avec l'état d'esprit de son temps. « Tout ce qui est, est bien » explique Pope, après Leibnitz. Dans l'optimisme béat alors de règle dans le monde occidental, se mêlent confiance dans la divine Providence, confiance de l'homme en sa destinée, soumission à l'ordre divin. Le prêche de l'Église rejoignant ici le discours philosophique, le succès de la doctrine est général. Cependant, Voltaire est sceptique : « Quand vous aurez démontré, ironise-t-il en 1744, pourquoi tant d'hommes s'égorgent dans le meilleur des mondes possibles, je vous serai très obligé. »

Une série de difficultés, d'humiliations, de menaces, l'hiver très dur de 1754 ont achevé de lui ôter ses illusions sur la Providence. Du coup, avec le désastre de Lisbonne, la coupe est pleine : bouleversé, Voltaire dénonce en un poème vengeur, écrit d'un trait, l'état d'esprit de ses contemporains : « Lisbonne est abîmée et l'on danse à Paris. » Face à la catastrophe, l'optimisme est un leurre. « Un jour tout sera bien, voilà notre espérance, tout est bien aujourd'hui, voilà l'illusion. »

Cette fois, le ton est donné : inaugurant le pessimisme avant la lettre <sup>2</sup>, Voltaire

<sup>\*</sup> Professeur de droit à l'université de Paris I.

<sup>1.</sup> Correspondance, Besterman, décembre 1755.

<sup>2.</sup> Le mot ne sera inventé qu'en 1794, par Coleridge.

entreprend de déniaiser ses contemporains ; face à un cataclysme naturel, la bonté de Dieu mérite décidément réflexion.

Par-delà le désastre, Lisbonne aura surtout fait trembler la tête des hommes. En vérité, c'est l'indignation de Voltaire, bien plus que le séisme lui-même, qui va saisir l'Europe. Depuis plusieurs années, l'Europe avait connu maints séismes : ainsi le 9 mai 1750 à Huelva, le 25, à Bordeaux, une secousse avait été ressentie jusqu'à Montpellier ; le 7 juin 2 000 personnes avaient péri sur l'île de Cythère et, le 7 décembre, la ville de Fiume avait été presque entièrement détruite (Besterman, p. 159 ³). Pourtant, aucune de ces catastrophes ne semble avoir suscité d'émoi particulier.

Or le séisme de Lisbonne va connaître, depuis Ferney, un retentissement extraordinaire. Avant même la publication du *Poème sur le désastre de Lisbonne*, son manuscrit, recopié, circule dans toute l'Europe. 20 éditions se succèdent ; et, au cours de l'année 1756, on recensera plus de 100 commentaires : scientifiques, philosophes, théologiens, chacun prend parti et entend le faire savoir.

Les uns s'en prennent à la Providence, d'autres à Dieu. Jean-Jacques Rousseau s'en prend, lui, aux hommes et à leurs mœurs insensées : « Si les habitants s'étaient logés plus légèrement, rétorque-t-il à Voltaire, on les eût vus le lendemain à vingt lieues de là, tout aussi gais que s'il n'était rien arrivé <sup>4</sup>. » En somme, Rousseau, une fois de plus précurseur, préconise les plans d'exposition aux risques.

L'aura de Voltaire aidant, le tremblement de terre de Lisbonne marque un tournant majeur de l'ère des Lumières. Candide (1759), caricaturant la résignation optimiste et la vanité des élucubrations des docteurs Pangloss, fixera l'évolution. Avec Lisbonne, ou plutôt avec l'émotion de Voltaire, c'en est fini de la « résignation tranquille ». Prier ou philosopher, c'était tout simplement apprendre à mourir. Le prétendu optimisme n'était d'ailleurs qu'une piètre façade du fatalisme : en lisant Pope, Voltaire a noté en marge : « What can I hope, when all is right ? » (Besterman, p. 169 5), « Que puis-je espérer si tout est bien ? »

Dès lors, une nouvelle attitude face aux maux du destin se dessine : pour la première fois, l'homme, cessant de se complaire dans la passivité, se décide à se prendre en charge. A la Providence succède la prévoyance ; la prévention suivra.

De nos jours, à quelques variantes près, le scénario se reproduit. Avec le scientisme, foi aveugle dans le progrès des sciences, voici que resurgissent l'optimisme de Candide, les explications péremptoires à la Pangloss; avec la société assurantielle et la responsabilité tous risques, voici revenue l'incitation à la passivité. Voltaire n'est plus. Mais, de Tchernobyl au drame du sang, nous avons nos Lisbonne. Peut-être même la réaction salutaire, avec la quête de précaution

<sup>3.</sup> Lettre à Voltaire, du 18 août 1756, nº 300, Correspondance générale.

<sup>4.</sup> T. Besterman, Candide, le désastre de Lisbonne et l'optimisme de Voltaire », in Voltaire ou la liberté de l'esprit, éd. du Rocher, 1989.

<sup>5.</sup> F. Ewald, « La société assurantielle », « Risques » nº 1.

# LE SINISTRE SECHERESSE

de 1989-1990

MOTS CLEFS: catastrophe naturelle • fissures • fondations • pluviométrie • sécheresse •

L'des conséquences importantes sur les réserves d'eau du sous-sol, sur l'agriculture, mais aussi sur les constructions où se sont révélées des fissures pouvant entraîner l'effondrement, du fait du tassement de certains types de sols. Dans les cas — très majoritaires — où ces effets résultaient non pas tant d'éventuels vices de la construction que du caractère anormal du phénomène naturel, l'indemnisation des sinistres sécheresse a été réalisée en vertu des dispositions de la loi sur les catastrophes naturelles.

a sécheresse que nous avons connue dans les zones tempérées en 1976 puis en 1989 et que, selon les climatologues, nous connaîtrons encore se révèle être une catastrophe naturelle. Plusieurs interrogations en découlent : peut-on prévoir ? Peut-on prévenir ? (Normes de terrain, normes de fondation des constructions, etc.) Comment réparer efficacement à moindre coût ? Quel régime d'indemnisation d'assurance ?

#### I. BILAN DU SINISTRE

La sécheresse intense de 1989-1990 a provoqué des tassements différentiels par suite de la rétraction des sols. Ces tassements ont engendré des désordres importants (allant de la fissuration à l'effondrement) pour de très nombreuses constructions, et plus particulièrement en ce qui concerne les maisons individuelles.

Les dommages dus à la sécheresse ont pu faire l'objet d'une indemnisation au titre de l'assurance dans les cas suivants :

– en vertu des dispositions de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, si l'état de catastrophe a fait l'objet d'un arrêté interministériel publié au *Journal officiel*;

<sup>\*</sup> Sous-directeur de l'Afac/FFSA.

— en vertu des dispositions de la loi du 4 janvier 1978 relative à la garantie décennale, si la construction a moins de dix ans et si l'expertise a démontré que la cause principale du désordre n'est pas la sécheresse.

En pratique, le phénomène sériel est spécifique à des contextes définis, parfois très localisés, de sorte que l'on a vu paraître de très nombreux arrêtés Cat-Nat. L'indemnisation procède de la loi du 13 juillet 1982 dans la très grande majorité des déclarations. L'indemnisation au titre du régime des catastrophes naturelles s'élève aujourd'hui à environ 3 milliards de francs pour ce sinistre sériel 1989-1990.

#### II. APERÇU DU PHÉNOMÈNE

#### 1. La sécheresse en elle-même

La sécheresse de l'année 1989 se distingue non seulement par son intensité, mais aussi et surtout par sa durée. Une comparaison entre cette sécheresse et celle de l'année 1976, considérée comme « historique », est, bien sûr, motivée.

On observe d'abord que la sécheresse de l'année 1989 s'est distinguée par une durée exceptionnelle : commencée en août 1988, elle continue dans certaines régions jusqu'en 1990 et même parfois jusqu'en 1991.

Contrairement à ce qui s'est passé lors de la sécheresse de 1976, où l'automne a été presque normal, à la fin de novembre 1988 la sécheresse était déjà ressentie sur plus de la moitié du territoire français. A l'exception de l'Alsace, du Nord et surtout du Languedoc-Roussillon, où les fortes précipitations d'octobre 1988 (362,5 l/m³ à Nîmes) ont laissé des traces importantes, des déficits ont été enregistrés ailleurs (en particulier sur le Sud-Ouest, le Sud-Est et en Corse).

Sauf janvier 1989, qui a été sec partout, les mois de décembre 1988, février et mars 1989 ont connu des différences notables de rapports pluviométriques selon les régions; non seulement entre le Sud et le Nord, mais aussi, comme cela a été le cas en février 1989, entre l'est et l'ouest de la France. De ce point de vue, la sécheresse de 1976 a été plus homogène.

Avril 1989 a constitué un moment d'exception dans le déroulement de la sécheresse. Des pluies abondantes sont tombées partout. Elles ont dépassé, dans certaines régions, trois fois les quantités normales. Cela n'a pas suffi, cependant, pour combler les déficits pluviométriques enregistrés à partir d'août 1988, sauf dans le Nord-Est et dans une partie réduite du Centre et du Sud.

En mai 1989, la sécheresse a repris de plus belle. Dans de nombreuses régions, les rapports pluviométriques sont tombés en dessous de 0,25, ce qui rapproche mai 1989 de juin 1976.

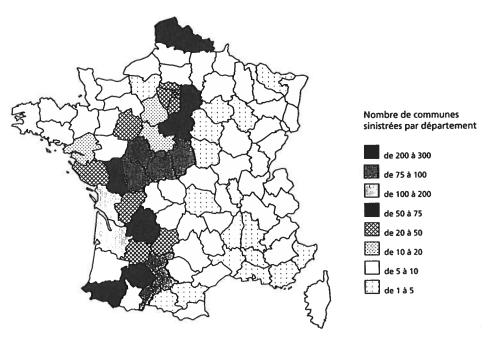
Par la suite, sans atteindre des intensités excessives, la sécheresse a continué, avec des variations d'un mois sur l'autre, surtout dans la distribution des précipitations. Quant aux écarts des précipitations par rapport à la normale, les déficits se sont accumulés, sauf dans certaines régions du Nord-Est. Parfois, dans l'Ouest,

le Sud et le Sud-Est, ils ont dépassé 400 l/m³, soit la moitié du total des précipitations normales pour la période août 1988-novembre 1989, ce qui laisse à penser que le comblement de ces déficits prendra un certain temps.

En dépit des fluctuations mensuelles, les conditions synoptiques ont agi globalement dans le même sens pendant la sécheresse de 1989, ce qui a déterminé une remarquable stabilité de la distribution des déficits pluviométriques (certaines régions du Nord-Est ont été épargnées par la sécheresse).

La sécheresse de 1989 a affecté les réserves en eau du sol, dans une mesure plus large que celle de l'année 1976, ce qui rendra encore plus difficile le rattrapage des pertes.

Fréquence (par département) des communes déclarées sinistrées du fait des conséquences de la sécheresse des années 1989 à 1992 sur l'habitat : état au 1<sup>er</sup> avril 1992 <sup>1</sup>



Source: Caisse centrale de réassurance, 1992. Au 31 décembre 1992, 3 085 communes étaient reconnues sinistrées.

#### 2. Les conséquences de la sécheresse

Sous l'action d'une sécheresse anormale, la diminution de volume de certains sols entraîne des tassements des constructions lorsque les fondations n'avaient pas été prévues pour résister à de tels phénomènes.

<sup>1.</sup> Extension des zones affectées par les dommages dus à la sécheresse à la date du 20 mars 1991 :

<sup>- 469</sup> communes reconnues sinistrées

<sup>- 22</sup> départements concernés. Parmi les plus touchés: Nord-Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Indre-et-Loire, Gironde, Cher, Vienne, Charente-Maritime, Essonne.

Si le sol se dessèche, il diminue de volume : c'est le phénomène de retrait qui se traduit pas un tassement. Comme la dessiccation est généralement plus importante le long des façades et pignons que dans la partie centrale du bâtiment, ces tassements ne sont pas partout identiques, et conduisent donc à des désordres. Il peut en résulter :

- des fissures dans les murs et cloisons qui peuvent aller jusqu'à compromettre la solidité de l'ouvrage;
  - un mauvais fonctionnement des portes et fenêtres ;
  - des affaissements de dallage et une dégradation des carrelages et parquets ;
  - des ruptures des canalisations enterrées.

Parfois, ces désordres ne se révèlent que plusieurs mois après la fin d'une période très sèche et se manifestent d'une façon très brutale.

De surcroît, de nouveaux dommages peuvent apparaître après une période de pluie prolongée, du fait des mouvements inverses de gonflement du sol.

La cause principale de ces désordres est l'effet de la sécheresse sur les sols de fondation de type argiles plastiques, sensibles à l'humidité naturelle, mais la présence de végétation à proximité immédiate des murs ainsi que certaines inadaptations de fondations, chaînages et joints peuvent constituer des éléments aggravants.

#### 3. L'examen des déclarations de sinistres

Les dossiers justificatifs de demande de constatation d'un état de catastrophe doivent mettre en évidence la causalité entre les « dommages matériels directs » et l'« intensité anormale de l'agent naturel ». Il est impératif, de ce fait, qu'ils incluent des informations météorologiques, qui sont rassemblées par le préfet, mais aussi des précisions d'ordre géologique qui relèvent de l'intervention de praticiens géologues ou géotechniciens.

La commission interministérielle s'est dotée de critères d'aide à la décision spécifiques et simples répondant aux questions suivantes :

- l'intensité de la sécheresse peut-elle être qualifiée d'anormale ?
- y a-t-il un rapport de causalité « déterminant » entre cette sécheresse et les dommages?

Cette question amène trois sous-questions:

- y a-t-il corrélation temporelle entre la sécheresse observée et l'apparition des dommages?
- les sols de fondation des constructions endommagées sont-ils sensibles au phénomène de dessiccation?
- peut-on éliminer toute cause non naturelle (telle que fuite de réseaux, travaux de terrassement, remblais, etc.) susceptible de provoquer des effets similaires sur le bâti?

#### III. LA RÉPARATION DES DOMMAGES

#### 1. L'analyse des désordres

Les assureurs ont entrepris dès 1990 une étude des désordres, en collaboration étroite avec l'Agence Qualité Construction, qui produisit en septembre 1990 un rapport détaillé fondé sur l'expertise de 356 constructions endommagées (340 maisons individuelles, dont 90 % à un seul niveau).

L'analyse de la répartition des sinistres suivant la nature du plancher bas montre que 71 % des cas correspondent à un dallage sur terre-plein.

Les conclusions de l'enquête relatives à la profondeur des fondations ne sont pas évidentes. La première question que l'on peut se poser est de savoir si les précautions prises habituellement pour la mise hors gel des fondations sont suffisantes pour éviter les désordres dus à la sécheresse. Tout d'abord, il convient de faire remarquer que les deux problèmes ne sont pas les mêmes : hormis les cas de constructions inoccupées (et donc non chauffées) en hiver dans les zones très froides, la mise hors gel s'apprécie par rapport au sol extérieur et ne concerne que les fondations des murs périphériques ; au contraire, les effets de la sécheresse se font sentir aussi bien à l'intérieur qu'au périmètre des bâtiments, bien que l'évaporation due à l'insolation soit plus intense à l'extérieur. Il ne peut donc y avoir de corrélation entre les deux phénomènes. Il y a effectivement de nombreux désordres en cas de fondations situées à des profondeurs supérieures à 60 centimètres, dans des régions où cette cote correspond à la mise hors gel. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas usuel de respecter les profondeurs de mise hors gel pour les fondations intérieures, y compris celles des dallages.

Dans 98 % des cas, le sol est argileux (argile pure, argile verte, argile calcaire, limons argileux). Dans 33 % des cas, la végétation de proximité a constitué un facteur aggravant. Le coût moyen d'une réparation s'élevait à 100 000 francs.

#### 2. Détermination des solutions de réparation

Les assureurs, la Caisse centrale de réassurance (CCR), l'Agence Qualité Construction et la Fédération nationale du bâtiment (FNB) ont uni leurs travaux au début de 1991 et ont produit, en septembre de la même année, une monographie en trois volumes intitulée Détermination des solutions adaptées à la réparation des désordres des bâtiments provoqués par la sécheresse. Cet ouvrage, largement diffusé, fait référence en matière de diagnostic et de détermination des solutions adaptées (c'est-à-dire au coût le plus économique, tout en rendant à la construction son aspect antérieur au sinistre).

La méthode s'articule schématiquement de la manière suivante :

#### ■ Recueil des données

- environnement;
- hauteur de pluviosité efficace ;
- description du gros œuvre ;
- description des sols ;

- description des désordres;
- chronologie;
- gros œuvre ;
- extérieurs ;
- second œuvre.

#### Diagnostic

- diagnostic préliminaire (désordre dû ou non à la sécheresse ?);
- diagnostic complet:
- environnement;
- gros œuvre ;
- extérieurs ;
- second œuvre.

#### ■ Solutions de réparation

- désordres graves ;
- actions sur le gros œuvre<sup>2</sup>;
- autres désordres ;
- traitement par suppression d'apparence;
- actions sur l'environnement ;
- action sur le gros œuvre;
- dallages, planchers, cloisons;
- petits ouvrages, raccordements extérieurs.

#### CONCLUSION

Le sinistre sécheresse sériel de 1989-1990 a concerné de très nombreux foyers et a constitué une lourde charge pour les assureurs. Les climatologues n'excluent pas que de tels phénomènes voient leur fréquence augmenter dans la zone dite « tempérée » lors des années à venir. Les divers acteurs commencent donc à tirer profit de la lecon : faut-il déclarer certaines zones inconstructibles ? Faut-il renforcer les normes relatives aux fondations?

En tout état de cause, les promoteurs et les consommateurs doivent prendre conscience du risque qui naîtrait fatalement du choix d'un terrain à construire de mauvaise qualité ou d'une insuffisance des fondations des constructions, et ne pas tenter de faire l'impasse sur des éléments essentiels de la sécurité, au motif de réaliser des économies sur le prix de revient de la construction, malgré la tentation qui peut exister en période de crise

reconstitution partielle des murs en maçonnerie fissurés; rigidification de la structure;

réalisation de micropieux répartis sous radier général;

reconstruction totale ou partielle de la structure.

<sup>2.</sup> Les actions sur le gros œuvre constituent l'essentiel des réparations. Diverses solutions (et leurs variantes) sont analysées et proposées selon le contexte :

regrise en sous-œuvre par plots jointifs ou par puits isolés et longrines pour report des charges en profondeur;
 reprise des charges par files de micropieux unilatérales ou bilatérales;
 suppression des échanges d'eau par mise en place de géomembranes étanches, à associer éventuellement à un renforcement de la structure de type R 31 ou R 32, au moins partiellement;

solution auxiliaire d'assouplissement de la structure par joints de désolidarisation -

Notons que, dans les trois quarts des cas, il est nécessaire de procéder à une reprise en sous-œuvre, ce qui représente plus de 90 % du montant du sinistre sériel.

#### ET JACQUES VANDIER

## CATASTROPHES NATURELLES et précaution

MOTS CLEFS: catastrophe naturelle plan d'exposition au risque prévention sélection des risques solidarité s

ne contrepartie nécessaire au principe de solidarité sur lequel est fondé le dispositif français d'assurance contre les catastrophes naturelles est une politique active de prévention des risques. La sélection des risques par les assureurs peut être jugée comme un moyen supplémentaire d'inciter les collectivités locales à une telle politique, mais elle peut aussi mettre en danger la solidarité même du système. Tels sont les éléments de ce débat, issu de la décision prise par la Macif, en 1993, de ne pas renouveler les contrats de certains de ces assurés, installés dans des zones exposées à de nouvelles inondations.

la suite des inondations qui sévirent dans le sud de la France à la fin de l'automne 1993, on se souvient de la décision prise par la Macif de ne pas renouveler le contrat de certains de ses assurés installés dans des zones considérées comme les plus exposées à de nouvelles inondations. Le communiqué de la FFSA publié à la suite de cette décision, qui rappelait les mécanismes d'assurance des catastrophes naturelles prévus par la loi de 1982 (voir en annexe), a suscité l'échange de lettres que nous reproduisons ici entre Denis Kessler, président de la FFSA, et Jacques Vandier, président de la Macif. Cette correspondance illustre l'ambiguïté d'un mécanisme réglementaire — pourtant exemplaire à bien des égards — en matière de catastrophes naturelles.

#### ■ Communiqué publié par la FFSA le 4 février 1994

Le Parlement français a su résoudre, par la loi du 13 juillet 1982, le problème de l'indemnisation des catastrophes naturelles. Le dispositif en vigueur a permis, depuis son institution, à des millions de victimes d'être indemnisées. Par sa couverture et son ampleur, il n'a pas d'équivalent au monde.

<sup>\*</sup> Respectivement président de la FFSA et président de la Macif.

Le mécanisme mis en place en 1982 lie la technique et le service des assureurs à l'éthique de la solidarité : les cotisations versées permettent l'indemnisation de tous les assurés, notamment des familles les plus exposées qui, autrement, n'auraient pas trouvé de couverture d'assurance.

Si les sociétés d'assurances membres de la FFSA souhaitent que des mesures nouvelles de prévention permettent de réduire les conséquences des catastrophes naturelles, elles considèrent qu'il est contraire à l'esprit et à la logique du dispositif instauré d'exclure de cette garantie importante les familles les plus exposées.

#### Lettre de Jacques Vandier à Denis Kessler, en date du 7 février 1994

#### Monsieur le président,

J'ai pris connaissance, avec une certaine surprise, du communiqué de votre fédération concernant la couverture des catastrophes naturelles.

Je me vois contraint de vous écrire car, si la Macif n'est pas citée explicitement dans votre communiqué, elle est implicitement mise en cause.

Sur le fond, vous dites que « les sociétés membres de la FFSA (...) considèrent qu'il est contraire à l'esprit et à la logique du dispositif instauré d'exclure de cette garantie importante les familles les plus exposées ».

C'est là un jugement qui aurait gagné à être plus nuancé.

Vous admettez en effet, *a priori*, que les familles les plus exposées sont innocentes. Le sont-elles vraiment et le sont-elles toutes ?

Vous passez sous silence le fait que, trop souvent, des promoteurs ou de simples particuliers achètent des terrains en zone inondable parce qu'ils sont moins chers et parfois plus séduisants. Et, malheureusement, les pouvoirs publics ou certains élus, par laxisme ou démagogie, accordent les permis de construire.

Heureusement, dans les communes montagneuses, les maires ont souvent un comportement plus sérieux et responsable, car ils refusent systématiquement les permis de construire en zone avalancheuse.

Les permis de construire contiennent en principe la mention « terrain réputé inondable », c'est-à-dire que les acheteurs construisent à leurs risques et périls.

Mais, que signifie cette notion quand la loi organise une solidarité nationale contre les risques d'inondation ?

Cette difficulté n'a pas échappé au législateur de 1982 puisqu'il a prévu, à l'article 5 de la loi du 13 juillet, un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles et l'article L. 125-6 du Code des assurances permet dans certaines conditions aux entreprises d'assurances de refuser la garantie. Dans d'autres cas, elles peuvent, après saisine du Bureau central de tarification, réduire fortement l'indem nisation.

Or les constructions visées — celles que vous citez dans votre communiqué — sont évidemment les plus exposées.

Le fait que le plan d'exposition n'ait pu être mis en place douze ans après, en raison de la carence des pouvoirs publics, n'enlève rien au principe fondamental exprimé par la loi et qui consacre les limites de la solidarité quand elle est confrontée à la désinvolture et à la légèreté de ceux qui s'en réclament.

En matière de vol de voiture haut de gamme, nous avons déjà bravé l'impopularité en refusant la garantie. Le résultat a été bénéfique pour tout le monde, y compris pour les sociétés de votre fédération, puisque les constructeurs ont fini par réagir en généralisant les systèmes anti-démarrage, ce que nous demandions en vain depuis longtemps.

Une fois de plus, nous prenons sur nous de nous rendre impopulaires et de provoquer l'irritation des pouvoirs publics, mais ce sont eux précisément que nous souhaitons sensibiliser au problème en les réveillant, car ils sont endormis et se reposent entièrement sur les entreprises d'assurances par le moyen d'une loi excellente à l'origine, mais devenue inéquitable avec le temps.

J'aurais apprécié d'obtenir de votre fédération non pas un soutien, mais au moins une neutralité bienveillante.

Signé: Jacques Vandier

#### ■ Lettre de Denis Kessler à Jacques Vandier, en date du 7 mars 1994

Monsieur le président,

Vous m'avez fait connaître que le communiqué de la Fédération française des sociétés d'assurances concernant la couverture des catastrophes naturelles a suscité une certaine surprise de votre part.

Je tiens tout d'abord à vous préciser qu'il ne faut voir dans ma hâte à diffuser ce communiqué que le souci de couper court aux réactions de très nombreux journalistes qui questionnaient par téléphone le service « communication » de la Fédération, pour savoir si nos sociétés entendaient adopter la même attitude que celle de la Macif.

Sur le fond, je persiste à penser que l'intention du législateur a été de créer, par la loi de 1982, un système d'indemnisation fondé sur la solidarité, sous la seule réserve que les victimes aient réalisé leurs constructions en respectant la réglementation en vigueur au moment de l'édification de celles-ci.

Je vous rappelle, à cet égard, que la loi de juillet 1982 fait suite aux inondations de la Saône, survenues dans une région qui connaît très régulièrement de tels événements. Les débats parlementaires qui ont entouré l'adoption de la loi montrent d'ailleurs clairement la volonté réelle du législateur d'en faire davantage une loi d'indemnisation que de prévention.

On peut considérer au demeurant cette attitude comme très compréhensible, puisque la plupart des mesures de prévention contre les catastrophes naturelles ne peuvent procéder que d'initiatives collectives et non pas individuelles.

Je dois, à ce titre, préciser que nos sociétés sont bien évidemment favorables à la mise en œuvre de telles mesures de prévention, à la condition expresse que leur financement ne repose pas sur une quelconque contribution des assureurs. Vous savez que cela n'est nullement une évidence pour certains acteurs potentiels de la mise en place d'une politique de prévention.

J'ajouterai que je considère, pour ma part, qu'il n'est pas possible de vouloir raisonner en logique de marché en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, alors même que le mécanisme mis en place par la loi est un mécanisme de solidarité qui ne s'appuie sur l'assurance que pour gérer le système. Faute de quoi, on a toute chance de le faire évoluer vers ce que les parlementaires de toutes tendances avaient prévu initialement qu'il soit, et dont nous avons collectivement réussi à les détourner : un fonds public alimenté par une taxe parafiscale sur les contrats d'assurance.

Signé: Denis Kessler

#### ■ Lettre de Jacques Vandier à Denis Kessler, en date du 18 mars 1994

#### Monsieur le président,

J'accuse réception de votre réponse à ma lettre du 7 février et je vous en remercie. J'en envoie copie aux présidents des mutuelles du Gema.

Je ne voudrais pas prolonger la polémique, mais je ne peux pas taire mon profond désaccord avec l'argumentation que vous développez.

D'abord, vous vous étendez longuement sur le problème de la prévention, ce qui est complètement hors sujet. La prévention des risques naturels n'est pas de la compétence des assureurs, mais des pouvoirs publics. Je suis d'ailleurs d'accord avec vous sur le fait que les assureurs ne doivent en aucun cas financer ce type de prévention.

Dans ma lettre, je ne parlais pas de la prévention des risques naturels, et la loi de 1982 est muette à ce sujet, heureusement.

Par contre, j'ai développé longuement mon discours sur les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles qui constituent le pivot central de la loi du 13 juillet 1982 sur les catastrophes naturelles.

Or vous n'en soufflez mot!

Vous allez même jusqu'à dire que l'on ne peut raisonner en logique de marché en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, car la loi aurait seulement institué un mécanisme de solidarité qui ne s'appuie sur l'assurance que pour gérer le système.

C'est totalement faux.

Vous savez en effet que ce qui caractérise le métier d'assureur n'est pas de savoir accepter un risque, mais de le refuser. Accepter d'assurer n'importe quoi, n'importe comment et à n'importe quel prix est à la portée de n'importe quel amateur, et il y a eu beaucoup d'amateurs en assurance ces dernières années. Alors qu'on reconnaît le véritable professionnel à l'art qu'il manifeste dans le refus des risques.

C'est pourquoi la loi en question n'est pas une loi de solidarité, mais une loi d'assurance, et c'est ce qui en fait son intérêt et sa grandeur.

Encore faut-il que les pouvoirs publics fassent leur devoir en publiant les fameux PER. C'est contre la carence des pouvoirs publics en ce domaine que j'ai voulu protester et c'est sur ce point que j'espérais votre appui.

Car si l'article 5 devenait caduc ou inutilisable, alors la loi de 1982 deviendrait une simple loi de solidarité, totalement étrangère à l'assurance et il faudrait donc créer un fonds public alimenté par une taxe parafiscale.

Vous voyez, mon cher président, combien nos points de vue respectifs peuvent être éloignés!

Signé : Jacques Vandier

#### ■ Lettre de Denis Kessler à Jacques Vandier, en date du 2 décembre 1994

#### Monsieur le président,

Vous contestez sur le fond la nature même de la loi d'indemnisation des catastrophes naturelles: vous considérez cette loi comme la simple extension d'une couverture par l'assurance alors que nous considérons cette loi comme la mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité confié aux sociétés d'assurances par les pouvoirs publics.

Vous me permettrez de revenir une nouvelle fois sur l'économie du système mis en

place par le législateur. Une prime additionnelle au taux unique de 9 % frappe tous les contrats d'assurance de biens autres qu'automobiles (pour lesquels ce taux est de 6 % ou 0,5 %). Cette prime additionnelle permet la couverture des assurés contre les dommages aux biens dont l'origine est une catastrophe naturelle. Son taux est totalement indépendant de l'exposition effective de tel ou tel assuré aux catastrophes naturelles. Vous connaissez comme moi la carte qui retrace l'exposition des différentes régions françaises aux risques sismiques. Mieux vaut habiter en Bretagne que sur la Côte d'Azur. Mais le taux de la prime additionnelle catastrophe naturelle est identique dans ces deux régions. Vous savez comme moi que les inondations concernent davantage les habitations situées le long des rivières que celles qui ont été bâties en haut des collines. Pourtant, le taux de la prime additionnelle est identique. Vous savez comme moi que les glissements de terrain sont plus fréquents en montagne qu'en plaine. Pourtant, le taux de la prime additionnelle est identique quelle que soit la situation géographique du lieu concerné.

Il suffit... Dès lors qu'une prime – ou une prime additionnelle – d'assurance n'est pas calculée en fonction d'un risque donné, nous faisons face à un mécanisme qui met en œuvre une certaine forme de solidarité. L'absence d'égalité actuarielle entre risque et prime est *de facto* à l'origine de redistributions *ex ante* entre les assurés. Ces redistributions sont souhaitables, car elles permettent de faire face à des catastrophes de grande ampleur, qui ne trouveraient pas de couverture si l'on appliquait en ce domaine la loi simple des marchés d'assurance qui veut que tout risque soit couvert par une prime d'assurance actuariellement neutre (aux chargements près). Le marché ne couvrirait pas – ou à tarifs insupportables – ceux de nos concitoyens qui, pour des raisons très diverses, vivent dans des zones exposées.

Permettez-moi d'ajouter un autre argument, tout aussi valable, me semble-t-il. Tous les Français sont concernés, à des degrés divers, certes, par les catastrophes naturelles. Celui qui se croit abrité du risque d'inondation peut être affecté par le risque sécheresse. Celui qui se croit épargné par le risque de tremblement de terre peut être affecté par un glissement de terrain. Les catastrophes dites « naturelles » sont diverses, leur survenue n'est pas simultanée, et les « acts of God », comme disent les Anglo-Saxons, peuvent tous nous concerner. C'est une des raisons, et non des moindres, qui a conduit le législateur à rendre obligatoire et uniforme la garantie catastrophes naturelles.

Vous insistez sur l'importance de l'article 5 de la loi de 1982 qui donnerait au dispositif d'indemnisation un caractère d'assurance, parce que permettant à l'assureur de sélectionner le risque. Je ne peux pas penser que le geste premier et essentiel de l'assureur soit d'exclure au lieu d'évaluer les risques pour les porter. Mais peut-on dire qu'en cet article réside le principe de la loi ? Ne s'agit-il pas plutôt d'un mécanisme de régulation prévoyant des exceptions au principe général de solidarité afin de prévenir l'existence du risque moral ? Comme vous l'avez d'ailleurs noté, l'assureur ne peut les faire valoir qu'à condition qu'existe un PER avant la souscription de la garantie d'assurance (ou d'une régularisation dans un délai de cinq ans).

La responsabilité que nous a confiée le législateur dans le domaine des catastrophes naturelles est grande et honorable : elle nous conduit à être les gestionnaires d'une solidarité entre les Français. Aussi, résilier des contrats *après* catastrophes naturelles nous retire toute légitimité à prélever des primes additionnelles sur les contrats de ceux qui, par chance, sont *a priori* peu exposés aux aléas naturels.

Tous ces raisonnements ne conduisent pas, loin s'en faut, à ne pas exiger des pouvoirs publics et des assurés que toutes les mesures soient prises pour empêcher que ces aléas de la nature soient amplifiés par l'impéritie et l'imprévoyance de l'homme. Soyons donc unis,

nous, gestionnaires du risque, pour obtenir que le coût collectif que nous imposent les caprices de la nature soit le moins élevé possible. L'impératif de précaution s'impose à toute collectivité humaine. Soyons vigilants, pour qu'il soit respecté par tous les acteurs.

Je reste à votre disposition pour qu'ensemble nous agissions en ce sens.

Signé : Denis Kessler

■ Lettre de Jacques Vandier à Denis Kessler, en date du 22 décembre 1994.

Monsieur le président et cher ami,

J'ai bien reçu votre courrier du 2 décembre et je crois que nos points de vue se rapprochent, ce qui justifie *a posteriori* notre longue mais intéressante correspondance.

Je n'ai jamais dit que la loi du 13 juillet 1982 n'était pas une loi de solidarité, et votre démonstration, certes utiles, n'était pas indispensable.

Ce que je prétends, c'est qu'elle n'est pas que cela. Rappellerai-je, au risque de me répéter, que, si elle était une simple loi de solidarité, elle serait étrangère à l'assurance et il faudrait créer un fonds public alimenté par une taxe parafiscale.

Le dernier point qui semble nous séparer encore concerne donc bien l'article 5 que vous jugez secondaire, voire anecdotique, alors qu'il est pour moi essentiel.

Et je vais prendre un exemple pour rendre mon exposé plus vivant.

La vallée du Gers, à Auch, est une sorte de tranchée, ravagée par les inondations tous les vingt-cinq ans environ. Le risque n'est pas aléatoire, il est certain. Or la négligence et la démagogie des pouvoirs publics, l'inconscience des candidats au logement ou des promoteurs font que cette jolie vallée est couverte d'habitations.

Est-il vraiment équitable, socialement supportable, que les citoyens sérieux qui prennent soin de s'installer dans des endroits abrités des risques d'inondation continuent indéfiniment à payer pour ceux qui s'exposent volontairement, en sachant qu'un jour ils feront appel à leur solidarité ?

Moi, je ne le crois pas.

Quand vous dites que tous les Français, « à des degrés divers », sont concernés par les catastrophes naturelles, c'est un euphémisme, une façon un peu théorique de voir les choses. La vérité me semble tout autre.

Votre dernier paragraphe recueille par contre mon entier agrément. C'est sur cette note d'accord entre nous que je terminerai donc cette ultime missive.

Veuillez croire, Monsieur le président et cher ami, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs et les plus cordiaux.

Signé: Jacques Vandier



#### Annexe : article L.125 du Code des assurances sur les risques de catastrophes naturelles

**Art. L.125-1: assurances concernées.** modifié par l'article 34-I et 34-II de la loi n° 92.665 du 16 juillet 1992 (*JO* du 17 juillet 1992).

Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets de catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats.

En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles. Dans les conditions prévues au contrat correspondant.

Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.

L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article.

**Art. L.125-2 : caractère obligatoire — prime — indemnisation.** Les entreprises d'assurances doivent insérer dans les contrats mentionnés à l'article L.125-1 une clause étendant leur garantie aux dommages visés au troisième alinéa dudit article.

La garantie ainsi instituée ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'autre abattement que ceux qui seront fixés dans les clauses types prévues à l'article L.125-3.

Elle est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat visé à l'article L.125-1 et calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

Les indemnisations résultant de cette garantie doivent être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, sans préjudice de dispositions contractuelles plus favorables, ou de la date de la publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle.

**Art. L.125-3 : clause type obligatoire.** Les contrats mentionnés à l'article L.125-1 sont réputés, nonobstant toute disposition contraire, contenir une telle clause.

Des clauses types réputées écrites dans ces contrats sont déterminées par arrêté.

**Art. L.125-4 : remboursement des études géotechniques.** Créé par l'article 35 de la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 (JO du 17 juillet 1992).

Nonobstant toute disposition contraire, la garantie visée par l'article L.125-1 du présent code inclut le remboursement du coût des études géotechniques rendues préalablement

nécessaire pour la remise en état des constructions affectées par les effets d'une catastrophe naturelle.

Art. L.125-5: champ d'application: exclusions diverses. Sont exclus du champ d'application du présent chapitre les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment, dont l'indemnisation reste régie par les dispositions de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 modifiée organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Sont exclus également du champ d'application du présent chapitre les dommages subis par les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, ainsi que les marchandises transportées et les dommages mentionnés à l'article L. 242-1.

Les contrats d'assurance garantissant les dommages mentionnés aux alinéas précédents ne sont pas soumis au versement de la prime ou cotisation additionnelle.

Art. L.125-6: champ d'application: exclusions diverses — Bureau central de tarification. Modifié par l'article 34-IV de la loi nº 94-5 du 4 janvier 1994 (JO du 5 janvier 1994).

Dans les terrains classés inconstructibles par un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles, défini par le premier alinéa de l'article 5-1 de la loi nº 82-600 du 13 juillet 1982, l'obligation prévue au premier alinéa de l'article L.125-2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurances à l'égard des biens et activités mentionnés à l'article L.125-1, à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.

Cette obligation ne s'impose pas non plus aux entreprises d'assurances à l'égard des biens immobiliers construits et des activités exercées en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle.

Les entreprises d'assurances ne peuvent toutefois se soustraire à cette obligation que lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat.

A l'égard des biens et des activités situés dans les terrains couverts par un plan d'exposition, qui n'ont cependant pas été classés inconstructibles à ce titre, les entreprises d'assurances peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions de l'article L.125-2, deuxième alinéa, sur décision d'un Bureau central de tarification, dont les conditions de constitution et les règles de fonctionnement sont fixées par un décret en Conseil d'État.

A l'égard des biens et activités couverts par un plan d'exposition et implantés antérieurement à sa publication, la même possibilité de dérogation pourra être ouverte aux entreprises d'assurances lorsque la propriétaire ou l'exploitant ne se sera pas conformé dans un délai de cinq ans aux prescriptions visées au premier alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982.

Le Bureau central de tarification fixe des abattements spéciaux dont les montants maxima sont déterminés par arrêté, par catégorie de contrat.

Lorsqu'un assuré s'est vu refuser par trois entreprises d'assurances l'application des dispositions du présent chapitre, il peut saisir le Bureau central de tarification, qui impose à l'une des entreprises d'assurances concernées, que choisit l'assuré, de le garantir contre les effets des catastrophes naturelles.

Toute entreprise d'assurances ayant maintenu son refus de garantir un assuré dans les conditions fixées par le Bureau central de tarification est considérée comme ne fonction-

nant plus conformément à la réglementation en vigueur et encourt le retrait de l'agrément administratif prévu aux articles L.321-1 ou L.321-9.

Est nulle toute clause des traités de réassurance tendant à exclure le risque de catastrophe naturelle de la garantie de réassurance en raison des conditions d'assurance fixées par le Bureau central de tarification

	000 10			

## L'ASSURANCE CAT-NAT

MOTS CLEFS: catastrophes naturelles • événement • mutualisation • prévention • provisions d'égalisation • solidarité • urbanisation •

L'inspression des problèmes essentiels en matière de catastrophes naturelles sont les montants des sinistres et le mode de réparation des dommages. S'agissant de la réparation, le système français Cat-Nat est un dispositif original fondé sur l'assurance obligatoire, la solidarité et la mutualisation des risques dans le temps par l'intermédiaire de provisions d'égalisation. En ce qui concerne les montants des sinistres, leur réduction exige la mise en œuvre de politiques efficaces de prévention en sus des schémas d'urbanisme. Un problème majeur est celui des incitations à de telles politiques.

- **Risques**: Par rapport à d'autres pays, le système français d'assurance contre les catastrophes naturelles (Cat-Nat) offre l'originalité d'être largement assis sur des mécanismes de solidarité. Avant d'en examiner les avantages et les inconvénients, pouvez-vous résumer les principes et le fonctionnement de ce système?
- **Pierre Florin**: A la base, les assureurs sont chargés de la sécurité des gens en ce qui concerne leur patrimoine (maison, usine) et leur personne (prévoyance classique, assurance vie). En matière de sécurité, ill faut distinguer la sécurité individuelle (protection en cas d'accidents individuels) de la sécurité collective (événements collectifs). De plus, il faut considérer différemment événement collectif et catastrophes naturelles.

L'actualité récente montre que la tendance en événements catastrophiques collectifs est croissante. En matière de catastrophes naturelles, malgré toutes les études réalisées (climatologie, sismologie), il apparaît impossible d'agir efficacement sur les causes ; en revanche, on peut agir sur les conséquences. Les dégâts occasionnés aujourd'hui sont pourtant beaucoup plus importants qu'il y a trente ans. Il y a en effet trois aspects à prendre en compte. Le premier concerne les avancées technologiques des dix dernières années. Non seulement les découvertes ont été rapides, mais l'application de ces découvertes s'est faite simultanément, si bien que la maîtrise des risques et des accidents n'a pas bénéficié de

<sup>\*</sup> Président de l'Assemblée plénière des sociétés d'assurance dommages, directeur général adjoint d'Axa assurances.

l'épreuve du temps. Au début du siècle, la découverte de l'automobile, des locomotives, de l'aviation ne touchait la société que de façon extrêmement marginale (0,1 % de la population). Aujourd'hui une découverte à application rapide touche une grande quantité de personnes. Deuxième aspect : la complexité interrelationnelle. On est passé à une civilisation plus évoluée, avec une industrialisation qui se caractérise par une complexité exponentielle où les liaisons entre phénomènes concernent la matière, l'espace mais aussi le temps. Il s'agit là d'une notion que l'on oublie souvent parce que l'interrelation dans le temps n'est pas bien mesurée. Derrière la technologie et la complexité vient enfin un troisième aspect : la tendance de plus en plus marquée de la population à ne pas assumer les conséquences de ses actes collectifs, c'est-à-dire, la déresponsabilisation politique et civile.

Sur ce dernier point, il faut insister sur le fait que la société en général, — et pas seulement en France — est de plus en plus imprévoyante, aveugle et surtout infantile (un enfant n'assume pas ses actes). La société s'infantilise du point de vue de la responsabilité collective ou recherche un bouc émissaire pour quelque événement que ce soit.

Cela peut se comprendre sur le plan individuel ; c'est ridicule sur le plan collectif.

Avec une sensibilité accrue à l'absence de réparation en cas d'accident, à l'insécurité, au manque de bouc émissaire..., il suffit qu'un maillon de la chaîne craque pour que se produise ce que j'appelle un « événement », au même titre qu'il y a des catastrophes naturelles (mais, dans ce dernier cas, le bouc émissaire étant la force divine, on ne l'a pas encore assignée!).

Tout le problème, pour nous, est de savoir comment garantir ou assurer une couverture, éventuellement ad hoc, de ces événements, qu'ils soient naturels ou autres. Comment prévoir la gestion de cette mutualisation d'événements collectifs, c'est-à-dire l'ordre de grandeur des primes et le périmètre de mutualisation? L'essentiel de l'assurance, quand on a écarté tout le bavardage, c'est en effet tout simplement la définition de ce périmètre de mutualisation, c'est-à-dire trois critères : les risques, la géographie des risques et le temps. Tout le reste en découle, mais ce n'est pas si facile que ça.

Aussi bien pour les Cat-Nat que pour les événements collectifs, il ne faut pas être grand clerc pour prévoir que ça va exploser. L'affaire du sang n'est qu'un balbutiement par rapport à ce qui va se passer! Il suffit de voir les affaires de pollution aux États-Unis, et d'autres événements. On est par exemple en train d'assigner les fabricants américains de tabac, en leur reprochant le cancer du poumon, autre événement collectif. A suivre ce raisonnement, on va assigner bientôt les fabricants de voiture pour les 9 000 morts par an sur la route; je ne vois pas pourquoi on y échapperait...

Le métier d'assureur – et cela est plus vrai aujourd'hui qu'hier – qui était dans les années 50, 60, 70 la vente de contrats individuels et la mutualisation de risques individuels, conserve sa valeur, mais il doit maintenant être complété par un se-

cond volet, de nature collective, et qu'il faut distinguer complètement du premier : on ne protège pas les individus, mais des ensembles d'individus. A ce niveau, les Cat-Nat représente une loi d'avant-garde! Un exemple : je garantis en inondation le locataire du trentième étage d'une tour d'Argenteuil. Cette garantie n'a strictement aucune valeur sur le plan individuel, mais elle a de la valeur au sens collectif. Ce garçon qui habite au trentième étage de la tour d'Argenteuil ne risque pas d'inondation; par contre il peut être victime d'un tremblement de terre. Inversement, si vous habitez le Massif central, sur du granit, le risque important sera plus celui de l'inondation, tout au moins dans la vallée. Le problème n'est plus l'événement en soi. C'est là que c'est encore plus d'avant-garde. Par inadvertance, on a maintenant cette garantie Cat-Nat légale, sans même avoir à donner de définition de sinistre! La déclaration de sinistre est un phénomène d'autorité. Et l'on a réussi à mettre ça dans des contrats juridiques, contractuels! Cette loi, quand vous l'analysez, est inimaginable, et le pis, c'est qu'on l'a mise au point presque par réflexe, par intuition et par inadvertance.

#### ■ Quels en sont les principaux enjeux ?

■ En matière de catastrophe naturelle, il y a trois problèmes essentiels : 1) la survenance des événements en soi; 2) les conséquences des événements sur l'urbanisation; 3) la réparation. Sur le premier point, la question est de savoir si la climatologie évolue ou si la terre est en train de vibrer. On a commencé des études sur vingt ans, mais la science, actuellement, n'est pas apte à faire des prévisions de façon suffisamment fiable. Il y a cependant des courants de pensée sérieux, qui estiment que nous sommes dans une phase de climatologie plutôt agitée. Une étude que nous avons fait réaliser indique, par exemple, que la couche pelliculaire des océans augmente de 25 % lorsque la température est supérieure à 20 degrés. Or c'est là que naissent les ouragans. Donc, si je raisonne en pure probabilité, à cause du réchauffement, la probabilité d'avoir des ouragans aurait augmenté de 25 %. Il y a aussi un effet de hasard totalement inmaîtrisable. On peut constater quand même que l'activité humaine sur la planète a modifié la surface de certains continents, dans l'Amazonie, par exemple. Dire qu'il n'y aura pas de conséquences, je ne m'y risquerais pas. Mais dans quel sens cela joue-t-il? Est-ce que la variation de climatologie, du fait de cette déforestation de l'Amazonie, affecte les vents par un facteur de 3 % ou de 30 %? Personne ne peut le dire.

Le deuxième point concerne les conséquences des événements sur l'urbanisation. Un coup de vent coûte aujourd'hui plus cher qu'autrefois parce que les toitures sont souvent défectueuses; on a construit à des endroits où se produit ce qu'on appelle des « foudres de vent », c'est-à-dire des endroits très localisés qui, de par la nature du terrain, engendrent de très forts courants ascendants. Jadis, les gens prenaient garde à ne pas construire n'importe où. Aujourd'hui, tout le monde s'en moque, les promoteurs surtout. Le plan d'urbanisme, les règles de l'art en matière de construction ont été modifiés pour alléger la construction et

diminuer les coûts. Tout le monde était d'accord. Si je demande que les toitures françaises respectent des normes dignes de ce nom, personne ne l'acceptera, parce qu'alors on renchérit le coût, donc les primes. Toujours dans cette rubrique d'urbanisation, il faut parler des infrastructures. On a construit tout et n'importe quoi partout. Les cours d'eau, puisqu'on parle d'inondation à l'heure actuelle, sont de plus en plus étranglés. Prenons le Var, par exemple. Il est dans l'habitude de la nature de partir d'un petit cours d'eau qui grandit et qui arrive, souvent par un delta, à la mer. Le Var, c'est exactement l'inverse. En amont, il est large; par contre, en aval, au moment où il arrive à la mer, du fait des constructions, il est de plus en plus étranglé. Ce phénomène empêche la formation de tout delta et provoque des phénomènes d'entonnoir évidents. Qu'on ne s'étonne pas, ensuite, qu'il y ait des problèmes! Autre exemple : on a construit l'aéroport de Nice sur la mer, et son sous-sol est en train de s'effriter. Tout le monde le sait! Quand l'aéroport de Nice s'effondrera dans la mer, ça fera une très belle vague qui fera un très beau sinistre! L'intervention de l'homme sur la nature fait qu'un petit événement qui ne coûtait rien auparavant coûte maintenant des fortunes.

Troisième point, la réparation, c'est-à-dire l'indemnisation — quel que soit l'événement, puisque maintenant tout le monde doit être remboursé sur tout. Dans les années 50, il y avait le plan Orsec : lors des catastrophe, chacun touchait trois sous, puis reconstruisait sa maison lui-même ou avec l'aide de ses voisins. Aujourd'hui, cela est inconcevable! Il peut arriver n'importe quel événement, y compris dû à la force divine, chaque individu veut être remboursé, et c'est le devoir de la société de l'aider!

En ce qui concerne les deux premiers points (survenance et conséquence des événements), l'assureur n'est pas encore intervenu. Pour le troisième (la réparation), il faut d'abord constater que l'État a fait faillite. Tout seul, l'État n'a jamais réussi à mettre sur pied un système permettant d'indemniser rapidement, correctement, sans querelles locales et, n'ayons pas peur des mots, sans détournement. Quand on envoie un sac de blé en Tanzanie orientale, la moitié est pour le gouvernement, quand ce ne sont pas les trois quarts. Dans les subsides Orsec, c'est peut-être pire. L'État, que ce soit au niveau local ou national, n'a pas répondu aux attentes des citoyens en matière de réparation. Les calamités agricoles sont véritablement des calamités nationales, bien qu'elles ne concernent que 7 % de la population. Imaginez alors un régime de calamités agricoles pour les 93 % de la population restante... Jamais l'État n'aurait fait face aux demandes d'indemnisation. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle il a humblement confié une grande partie du problème aux assureurs. Chose extrêmement remarquable, ces derniers ont fait un travail impeccable. Si l'on additionne les catastrophes de Vaisonla-Romaine, Nîmes, les inondations de l'année dernière, on arrive à 2,5 millions de dossiers. Ces dossiers sont traités en général à 80 % en moins de six à huit mois. Jamais l'État, qui met trois ans pour régler quatre agriculteurs en Creuse occidentale en cas de grêle ou d'humidité excessive, n'aurait pu faire face à une telle avalanche. On a démontré, de façon exceptionnelle, la maturité de la profession pour ce qui touche à l'indemnisation, à tel point d'ailleurs qu'on nous demande encore plus. C'est la rançon du succès!

#### ■ Pouvons-nous en venir maintenant à l'aspect mutualisation des Cat-Nat ?

Avant 1982, l'État nous avait demandé d'assurer la population contre les inondations et les tremblements de terre. On avait étudié la chose, sans participation de l'État. Premier problème, la hauteur des engagements : un événement tremblement de terre à Nice et sur la Côte d'Azur, c'est 60 milliards (soit une grande partie des fonds propres des sociétés d'assurances françaises). Donc, il y a un problème de réassurance qui se pose. Après consultation des réassureurs, deux constats apparaissent. Premièrement, la réassurance mondiale est incapable de donner des garanties privées pour un tel ordre de grandeur (d'où le problème de limiter les indemnisations qu'a essayé de résoudre le Japon ). Le marché, au sens planétaire du terme, est incapable d'assumer de telles catastrophes sur le plan économique. Second problème : la mutualisation des primes. En vertu du principe de sélection, on assure contre les tremblements de terre uniquement les gens concernés. Il sera difficile de convaincre les Bretons qu'ils courent un risque de tremblement de terre dans le Massif armoricain, et il est encore plus difficile de leur demander trois sous pour ça. Compte tenu de la probabilité de l'événement et de la localisation, une sélection se fait parmi les clients potentiels. Plus la sélection est forte, c'est-à-dire plus le périmètre de mutualisation est faible, plus la prime est chère – tellement chère que l'événement devient inassurable. Vous voyez la difficulté : les tremblements de terre ou les inondations deviennent inassurables en France à cause de l'effet de sélection qui rend la prime tellement élevée que les gens ne s'assurent pas!

## ■ La sélection réduit le nombre de personnes susceptibles de contracter, mais elle réduit aussi le montant des indemnisations que les assureurs auront à verser en cas de survenance de l'événement.

■ Il est absolument impossible de faire payer une prime qui aurait une neutralité actuarielle. La mémoire de tout un chacun est extrêmement courte et sélective, surtout en matière d'accidents. Vous avez eu un accident de voiture il y a vingtcinq ans : et bien, cela ne vous empêche pas aujourd'hui de rouler de temps en temps au-dessus de la vitesse limite! Vous avez tendance à oublier les choses désagréables de cette nature-là, surtout lorsque vous n'y pouvez rien. En assurance, c'est la même chose : bien que la Marne connaisse des débordements annuels, des gens achètent les maisons riveraines. Il y a une grande inconscience dans la localisation et dans le paiement des primes. Il nous apparaissait donc impossible de faire payer les mêmes primes aux gens peu, moyennement ou très concernés.

Arrivent les inondations de 1981. Après la mise en place du plan Orsec (c'està-dire peu ou pas d'indemnisation), le gouvernement cherche une solution. La proposition des assureurs, résultat de l'étude que nous avions faite, a été adoptée telle quelle : elle reposait sur l'association de l'assurance et de l'État. On est parti d'un raisonnement économique et historique. Compte tenu des défauts que j'évoquais plus haut, à savoir la capacité limitée d'assurance et de réassurance pour faire face aux événements les plus graves, d'une part, et pour rendre le système viable sur le plan des ressources, d'autre part, il fallait élargir le périmètre de mutualisation au maximum. Le premier raisonnement, c'est de se dire : échappons au problème de capacité limitée de la réassurance, et en cas de phénomène grave, réassurons-nous par l'État. Cela aboutissait à un autre raisonnement : les catastrophes les plus graves dans un pays européen deviennent, au-delà d'un certain montant, un phénomène de solidarité, au sens de solidarité nationale. L'expression de cette solidarité, c'est l'engagement de l'État en garantie des sinistres les plus graves. La méthode consiste à se servir de la coquille de la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui est en fait l'organe de réassurance de l'État. Ce raisonnement a été retenu, je le rappelle quand même, pour les faits de guerre.

Nous en sommes ainsi venus à une association en termes d'engagement : l'assurance privée en première ligne, la CCR en deuxième, avec des provisions d'égalisation, l'État couvrant le tout en cas de catastrophe majeure. Trois étapes, trois types d'événements et trois niveaux d'engagement. Sur le plan des ressources, et à partir du moment où l'on met en place une garantie nationale, on a besoin du périmètre de mutualisation le plus large, c'est-à-dire de toute la population. Au lieu de faire un contrat obligatoire, on a fait une garantie obligatoire en partant du principe que les biens, dans un pays civilisé comme le nôtre, étaient déjà garantis à 98 % contre les autres événements « égoïstes » (l'assurance, c'est une machine à transformer l'égoïsme individuel en solidarité collective). En se fondant sur l'hypothèse que, en France, pratiquement tous les biens, mobiliers ou immobiliers, étaient garantis, notamment sur l'incendie et les tempêtes, il fallait associer la garantie obligatoire aux garanties de base : c'était la garantie catastrophe naturelle. Donc, mutualisation en termes de garantie la plus large, avec une définition des événements tout aussi large, à la limite autocratique puisque c'est par décision interministérielle qu'il y a ou non sinistre. S'agissant de la prime, fallait-il faire une distinction, maintenant que la garantie était généralisée, entre des régions à probabilité plus forte (un individu habitant au bord d'une rivière paierait par exemple un peu plus cher qu'un Parisien)? En termes d'équité, oui. Mais comme la prime serait fixée par l'État, nous avions besoin d'une indication. On a donc inventé les « plans d'exposition au risque ». Nous avons démarré en prenant des primes « presque égales » pour toute la population. Il y a en effet une garantie de base (par exemple l'incendie), qui est proportionnelle au risque (en termes de pourcentage, un deux-pièces diffère d'un château!). Puis on a pris une surprime en pourcentage sur les garanties dommages : c'était imposer l'équité en importance de risque mais pas en termes de probabilité de survenance. Dans

la loi, il est prévu (il est toujours prévu, d'ailleurs) qu'on puisse distinguer les primes. Nous attendons depuis douze ans, mais, aucune décision n'ayant été prise, nous en sommes restés au système que je viens de décrire.

### ■ La disponibilité des plans d'exposition au risque permettrait pourtant une différenciation des primes.

 Néanmoins, on n'a jamais franchi cette deuxième étape, et j'en suis ravi dans la mesure où il n'y a pas d'exagération. Ce dernier point est en fait un problème général à l'assurance. Dans la définition du périmètre de mutualisation, c'est l'homogénéité des risques qui est assurée : il est évident qu'il peut y avoir une mauvaise frange de risques à l'intérieur du périmètre (exemples de Vaison-la-Romaine ou du Grand-Morvan), mais ce sont des épiphénomènes qui ne condamnent pas l'ensemble du système et qui doivent être considérés avec sagesse. A partir du moment où les permis de construire sont accordés, jamais l'autorité locale ne déclarera qu'ils sont exclus du champ des garanties Cat-Nat. Ceux-ci sont souvent attribués sans évaluation des risques. Quand il y aura trois morts sur un permis de construire consenti deux ans auparavant au bord d'un rivière, il faudra inculper le maire (certains délits moins graves sont passibles de poursuites). Il faut souligner, par ailleurs, que tout n'est pas garanti en Cat-Nat, notamment les infrastructures, routes, ponts, terrains de tennis, piscines, etc. Depuis quelques années, on nous a demandé de trouver des systèmes pour compléter le champ de la garantie; c'est la rançon du succès. Mais il faut avouer qu'entretenir tous les ponts, les routes et les chemins de fer de France est une tâche trop lourde. Vis-à-vis des particuliers, des commerçants, on peut discuter le montant des réparations. Mais, pour réparer des routes, on a affaire à la Direction de l'Équipement, qui est à la fois l'État et le maître d'œuvre... Les choses sont donc moins simples. Nous avons tout de même fait des propositions : le coût serait de 6 à 8 milliards par an.

#### ■ Vous avez fait allusion à une dimension historique dans le raisonnement qui a conduit à la loi de 1982. Quelle est-elle ?

■ Une des tares de notre société, c'est qu'elle n'a ni mémoire ni anticipation : on oublie le passé et on ne regarde par l'avenir. Mon refrain habituel sur l'assurance, en tant que gestionnaire de la sécurité des gens, est que l'assurance constitue un renouvellement historique. Pendant des siècles, la société a été laissée essentiellement au sacré, c'est-à-dire à l'Église. Les hôpitaux, c'était la charité sacrée, non pas au sens de désirer le bien de son prochain, mais de gérer les problèmes des autres. Puis on a inventé l'État, qui a accaparé cette fonction. A partir du xix siècle, l'État a annexé les hôpitaux, les écoles, et tout ce qui est sécurité et protection au sens le plus large. Point culminant : 1945, avec la Sécurité sociale, et 1947, avec les accidents du travail. Après transfert de la charge de la sécurité des gens de l'Église

à l'État, un nouveau passage a lieu de l'État vers l'assurance, mais pas nécessairement l'assurance de marchés. Rien ne nous dit d'ailleurs que, dans dix ans, on ne renationalisera pas l'assurance. Je pense personnellement que c'est ce qui se passera si l'on continue ainsi. Notez bien que je parle de l'assurance et non des sociétés! Rien n'empêche en particulier de nationaliser les Cat-Nat. Si l'exemple de la Macif se multiplie <sup>1</sup>, il y aura nationalisation des Cat-Nat purement et simplement.

### ■ Ne craignez-vous pas cependant une catastrophe majeure, comme un tremblement de terre de Nice ?

■ En cas de tremblement de terre à Nice, et si tout le monde respecte ses engagements (l'assurance, la CCR et l'État), les assureurs rendront le service d'indemnisation avec toute la perfection dont ils savent faire preuve et les comptes des sociétés seront intacts, c'est-à-dire, à peu de chose près, bénéfice zéro. Tout le système est construit pour s'équilibrer dans tous les cas de figure, même par suite des plus grandes catastrophes. Que certaines sociétés n'aient pas fait de provision d'égalisation, alors que cela leur a été demandé — et fiscalement admis — c'est leur faute. Si, une société me dit que, en cas de tremblement de terre à Nice, elle enregistre des pertes (petites, par rapport à ses fonds propres), et qu'elle me le reproche, je lui rappellerai les années où elle a réalisé des bénéfices avec les Cat-Nat, et lui demanderai à combien se montent ses provisions d'égalisation. Il serait dommage qu'un grand nombre de sociétés françaises n'aient pas ou peu constituées de provisions d'égalisation!

Comme je l'ai déjà dit, les événements du futur seront des événements collectifs, donc massifs. Les caractéristiques de ces événements sont leur montant important et leur périmètre dans le temps — cela n'a plus rien à voir avec le périmètre comptable de douze mois. Or une grande partie de cette profession raisonne en termes purement comptables : « Je n'ai pas eu de catastrophe, je peux sortir des bénéfices au 31 décembre, sans faire de provisions d'égalisation. » La gestion du futur, en matière d'événements collectifs, ce sera la gestion des provisions d'égalisation. Ceux qui ne s'en préoccupent pas se trompent de métier et devraient en changer!

#### Mais les provisions d'égalisation sont bien laissées à la liberté des assureurs ?

■ Pour l'instant, complètement. Mais le ministère est en train de travailler sur cette question. Partout où l'on fait des bêtises et où l'on se révèle incapable de gérer, l'État supplée à nos carences ! Il ne faudra donc pas lui reprocher de nous forcer la main et de nous obliger à faire ces provisions d'égalisation. On ne peut

<sup>1.</sup> Voir dans ce numéro l'article de D. Kessler et J. Vandier, « Catastrophes naturelles et précaution ».

pas gérer les événements collectifs sans de telles provisions. Ça paraît évident, alors pourquoi ne le fait-on pas ?

- A partir du moment où vous avez affaire à des accidents dont la probabilité de survenance est très faible sur une année, ce type de comportement n'est-il pas inévitable ?
- Passer de l'Église à l'État, puis de l'État à l'assurance peut paraître exagéré. Mais ce n'est pas pour rien que l'on parle d'un transfert des retraites d'une partie de la Sécurité sociale vers les assureurs. Ce n'est pas pour rien que l'on parle des Cat-Nat et de l'extension de la CCR. Le gros problème, c'est qu'il n'est pas sûr que les assureurs soient prêts pour cette tâche. Le transfert d'événement catastrophique vers l'assurance a bien marché pour l'instant, mais on constate ici ou là des dérapages. Le système est construit pour exercer une mutualisation dans certains périmètres spatiaux et temporels. Il faut jouer selon les règles, sinon on fait sauter la définition du périmètre de mutualisation et la mutualisation elle-même.
- Encore faut-il, pour profiter de cette mutualisation, que les assureurs aient la bonne couverture géographique, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas limités à des zones plus risquées que d'autres. Il faut également une certaine discipline de la part des autorités locales pour contenir le risque moral.
- Il est évident qu'une petite société qui est spécialisée dans l'assurance inondation des maisons le long de la Marne aura des problèmes. Les assureurs peuvent alors jouer sur deux facteurs. En premier lieu, ils peuvent augmenter leur taux de réassurance. Mais c'est vrai qu'il y a des limites. En second lieu, il y a un effet du comportement collectif humain qui accroît effectivement les risques et les indemnisations. Gérer la sécurité des gens n'est pas seulement indemniser, c'est aussi prévenir. Cela s'applique en Cat-Nat comme au reste (l'automobile, par exemple). Ce n'est pas en résiliant, ni même en maniant le chantage à la résiliation, qu'on corrigera les choses.

## ■ Que peut-on imaginer comme type d'incitation à diminuer l'exposition aux risques ?

■ Il faut d'abord faire ce qu'avait prévu l'État : le plan d'exposition aux risques. Cela commence tout doucement, mais on sait bien que, en France, il faut des catastrophes, des morts « événementielles » avant d'agir. Plus il y aura de morts « médiatiques », plus on agira.

### ■ Envisage-t-on une modulation de la prime en liaison avec l'établissement des PER ?

■ Pour l'instant, non. La base de la prévention, c'est un examen du risque. Pour les Cat-Nat, c'est le plan d'exposition au risque. Après cela, les règles du jeu doivent s'appliquer, par ingénieurs interposés, pour corriger ou éventuellement interdire la continuation de tel ou tel plan d'urbanisation. A terme, la prévention des risques exigera, de toute façon, qu'il y ait une autre structure – j'allais presque dire « plan » – d'occupation des sols. A quel niveau cette structure doit-elle être décidée ? Que notre action ne soit pas une action d'autorité mais une action incitative et participative à des corrections d'abus, c'est une évidence. Mais nous sommes encore mal organisés dans le marché de l'assurance. Les sociétés d'assurances encaissent par an 4 milliards de francs en Cat-Nat. Elles paient presque autant. Mais elles ne disposent pas de structure d'examen et d'étude des événements et de leurs conséquences. J'avais suggéré une étude de cas sur Vaison-la-Romaine et Nîmes. Je l'attends encore! Notre métier ne s'arrête pas à l'indemnisation. Pour aborder l'étape suivante, il faut que les assureurs fassent leur travail. On a payé 2 milliards pour Nîmes, mais on n'a pas été capable de commander à un bureau d'études une enquête de 50 000 francs donnant l'opinion des assureurs sur les circonstances de l'événement et les moyens qu'il y aurait d'en limiter les conséquences.

Nous avons eu la charge des Cat-Nat. Pour moi, c'est une des garanties les plus nobles que nous pratiquons, avec l'assurance automobile. Mais il faut l'assumer maintenant jusqu'au bout, en particulier en matière de prévention des risques. Il faut qu'il y ait une force qui s'oppose aux intérêts à court terme et à la spéculation. L'État tendant à disparaître sur le plan territorial, la société civile doit le remplacer. Or la société civile, en cette matière, ne peut être personne, sinon les assureurs. Le tout est de bien remplir cette fonction

Propos recueillis par François Bourguignon



#### Prévention

Stéphane Callens
Un siècle d'accidents d'automobile

#### Histoire de l'assurance

Marc Auffret Les Mutuelles du Mans

#### Dommages

Philippe B. Brahin
La proposition 103. Administrer la réforme

## UN SIECLE D'ACCIDENTS D'AUTOMOBILE

MOTS CLEFS: accidents assurance automobile erreurs État ONG prévention routière vitesse

tendances séculaires, dans une étude statistique fondée sur l'analyse des erreurs des conducteurs. Meilleure fiabilité mécanique et meilleure lisibilité de la voirie font que l'accident résulte moins d'erreurs de perception et d'incidents mécaniques que d'une association de la vitesse et de l'erreur. Au cours du siècle, l'accident grave s'est déplacé de la ville vers la campagne et du jour vers la nuit. Si les villes et le monde de l'assurance ont pu jouer un rôle positif dans la promotion de la prévention des accidents de la route, le fossé qui sépare politiques publiques et prévention a été un déterminant majeur de la mauvaise situation française. Ce lourd handicap historique nécessite encore de nouvelles impulsions pour être surmonté.

a date du premier accident d'automobile n'est pas exactement connue. Elle se situe entre 1890 et 1896. En effet, la première vente d'un véhicule automobile remonte à 1890, tandis que l'accident qui a coûté la vie au constructeur automobile Levassor se situe en 1896. Le phénomène de l'accident d'automobile a donc environ 100 ans. L'examen de ce siècle d'accidents de la route a pu ainsi être entrepris. Cette étude, *Un siècle d'accidents d'automobile*, dégage depuis l'apparition de l'automobile les permanences du phénomène de l'accident de la route et la place de la logique de l'assurance dans l'évolution historique du problème de la sécurité routière. Nous présentons ici un résumé des conclusions de cette étude, réalisée avec le concours de la Fédération française des sociétés d'assurances.

#### I. 95 % D'ERREURS HUMAINES

La proportion d'erreurs humaines, par rapport à l'incident mécanique dans les accidents de la route, est de 95 %. Bien plus encore que dans le transport aérien ou ferroviaire, le facteur humain apparaît capital dans l'accident de la route.

<sup>\*</sup> Chercheur.

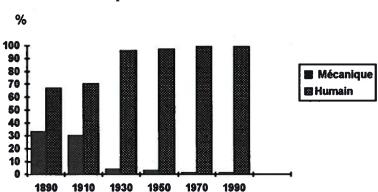


Figure 1
Facteurs mécanique et humain dans les accidents de la route

Aussi, l'étude privilégie une approche de fiabilité humaine, assez habituelle dans l'industrie ou l'aéronautique, mais assez peu appliquée dans le domaine du transport routier. Aucune raison ne peut justifier cette absence. Le transport automobile se différencie de son prédécesseur historique à traction hippomobile par une bien meilleure fiabilité mécanique. Ce qui ne fait qu'accroître l'importance du facteur humain. Aussi une méthodologie prenant pleinement en compte le facteur humain, comme l'analyse de fiabilité humaine, s'impose-t-elle.

Une nomenclature générale des erreurs des conducteurs et usagers de la route a été mise au point. Cette façon d'analyser les accidents d'automobile s'est révélée meilleure que des procédés plus anciens. La nomenclature d'erreurs est beaucoup plus précise que la nomenclature d'infractions habituellement utilisée. Tous les cas sont pris en compte dans une nomenclature d'erreurs, au contraire d'une nomenclature d'infractions. Beaucoup d'accidents, même parmi ceux qui ont des conséquences catastrophiques, ne résultent pas d'infractions commises par le conducteur. Par exemple, beaucoup de sorties de route résultent d'une vitesse trop grande du véhicule en entrée de courbe, ce qui est une erreur du conducteur mais pas nécessairement une infraction si les balises appropriées sont absentes. De plus, une même infraction peut provenir d'erreurs très différentes : le non-respect d'une balise de stop peut résulter d'une option de conduite, d'une non-perception de la balise, ou encore d'un faux mouvement. Le codage en termes d'infractions est de peu d'utilité pour le gestionnaire du réseau routier, qui est intéressé au premier chef par l'absence d'une balise ou sa difficile perception par les usagers de la voirie. Et seul un codage précis des erreurs des conducteurs permet de renseigner correctement le gestionnaire de la voirie. Le codage en termes d'infractions a de plus l'inconvénient d'entraîner une prolifération de balises inutiles.

Ainsi, les avenirs possibles de la sécurité routière dépendent de choix « techniques », alors même que l'étude montre la place de plus en plus grande de l'erreur humaine dans la survenue des accidents. L'automobile marque la conquête progressive d'une fiabilité mécanique dans la conception des véhicules. Mais elle n'a

toujours pas intégré la dimension de fiabilité humaine, intégration qui passera par la diminution des puissances embarquées et la modération de la puissance à la tonne.

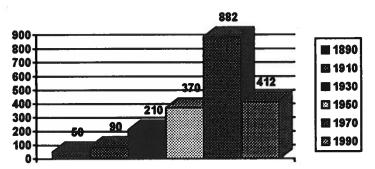
Les erreurs d'aujourd'hui ne diffèrent pas qualitativement des erreurs d'hier, mais plutôt quantitativement. Pour mettre en évidence les grandes tendances d'une évolution historique, six échantillons d'accidents de la route ont été constitués. Il s'agit, de vingt ans en vingt ans, de tous les accidents graves pour une même période et pour une même région. La région française choisie pour l'étude est le Nord, région souvent amenée à anticiper les évolutions en matière de transports, vu sa situation géographique de carrefour européen. En limitant l'étude à un seul cadre géographique, les modifications du réseau, les structures des parcs circulants et l'impact des politiques de prévention peuvent plus facilement être distingués et mesurés.

#### II. AVANT 1940, UNE INFLUENCE MODÉRATRICE D'UN GRAND PARC DE VÉLOS

Cette comparaison des « accidentologies » d'une même région à vingt ans d'intervalle présente de nombreux avantages méthodologiques par rapport aux habituelles comparaisons interrégionales et internationales. Les facteurs d'évolution pour une même région prise à vingt ans d'intervalle sont beaucoup plus facile à saisir et à isoler que dans une comparaison interrégionale. Dans une comparaison entre différentes régions, il est souvent très difficile de faire la part entre des facteurs de divers ordres, de cultures techniques, de structures de réseau routier et des parcs circulants. Ainsi, pour la région d'étude, l'envolée du nombre de tués sur la route correspond à la motorisation des deux-roues. En effet, les années 30 sont celles d'un parc automobile relativement réduit, et d'un gigantesque parc de vélos, qui joue un incontestable rôle modérateur. Les années 50 voient la conversion d'une partie de ce parc de vélos vers de petites motocyclettes,

Figure 2

La présence d'un grand parc de vélos tempère l'introduction de l'automobile ;
puis les deux-roues motorisés contribuent à une dégradation très forte
du bilan de la sécurité routière



Nombre de tués (accidents de la route dans le Nord-Pas-de-Calais).

conversion qui provoque un subit accroissement de la mortalité routière. Cette motorisation des deux-roues amorce la dégradation du bilan de la sécurité routière, dégradation continue jusqu'au début des années 70. Ainsi, la comparaison historique dégage des schémas d'évolution à grande capacité prédictive : pour les pays qui possèdent aujourd'hui, comme l'Europe des années 30, un gigantesque parc circulant de vélos, les craintes les plus vives doivent être exprimées devant la motorisation de ce parc de deux-roues.

L'étude a ainsi permis de dégager des invariances et des évolutions plus ou moins rapides qui traversent ce siècle d'accidents de la route. La première de ces invariances est une stratification des niveaux de risque. En première approximation existe la permanence d'une hiérarchie organisée selon l'importance de la puissance à la tonne. Quelle que soit la période, la recette qui consiste à mettre une importante puissance embarquée sur des véhicules légers est celle qui fabrique des véhicules dangereux. Le niveau de risque supérieur est celui des motos, véhicules qui ont la plus forte puissance à la tonne. Le niveau de risque inférieur est celui des vélos (pour les deux-roues), caractérisés par une faible puissance à la tonne. La croissance de la puissance à la tonne va même jusqu'à altérer, semblet-il, la pérennité des entreprises de construction automobile. Le scénario de la disparition des constructeurs (Salmson, Voisin, Bugatti, etc.) passe par la croissance de la puissance à la tonne ; les véhicules deviennent de plus en plus « sportifs », ce qui crée une fracture irrémédiable avec les acheteurs, dans un délai plus ou moins bref.

#### III. DES ERREURS DE PLUS EN PLUS LIÉES À LA VITESSE

Les erreurs des usagers de la route diffèrent historiquement plutôt de manière quantitative que qualitative. La répartition entre les différents types d'erreurs varie dans le temps. L'étude a permis de dégager les grandes tendances qui soustendent ce siècle d'accidents.

Avant l'introduction de l'automobile, à la fin du xix siècle, les erreurs d'inattention étaient relativement plus nombreuses que par la suite : l'automobile a contraint à un regain d'attention tous les usagers de la rue et de la route.

Vers 1910, la phase de l'introduction des premières automobiles correspond à un maximum relatif pour les erreurs traduisant une absence de respect des autres usagers. Ce sont d'une certaine manière les plus graves, et la mauvaise réputation des premiers automobilistes n'était pas toujours sans fondement.

Une fois l'introduction massive de l'automobile accomplie, les erreurs liées à la vitesse seront dominantes. Le croquis peut être lu comme celui d'une tendance séculaire de croissance de ces erreurs liées à la vitesse. Cependant, cette croissance n'a rien de nécessaire puisqu'une pause est constatée entre 1930 et 1950.

A travers cette évolution, ce sont plus les caractéristiques techniques du parc automobile qui sont mises en relief que les renversements de la législation sur les vitesses. A la suppression des limitations de vitesse réalisée par le premier Code

90 70 60 60 40 30 1910 1930 1950 1970 1990 Plates a Inattention

Figure 3

Parts relatives des différentes catégories d'erreurs des conducteurs dans les accidents graves de la route

Les principaux postes de la nomenclature d'erreurs ont été agrégés dans trois rubriques : erreurs liées à la vitesse (1 : vitesses inadaptées ou non modulées), erreurs liées au respect des distances et des autres usagers (2 : non-respect et mauvaise évaluation des distances), erreurs liées à l'inattention (3 : erreurs de saisie d'information et de représentation, manque de vigilance).

de la route (1921) correspond bien l'apparition d'une dominante des erreurs liées à la vitesse. Le retour à une législation sur les vitesses, en 1973, ne permet cependant pas d'interrompre la croissance de cette part des erreurs de conduite liées à la vitesse. Ce qui enraye cette dynamique des erreurs liées à la vitesse a été plutôt l'« effet 2 CV » que l'« effet gendarme » : entre les années 1890 et les années 1970, la lisibilité de la route s'améliore et les erreurs liées à la perception de l'environnement routier diminuent. Par contre, s'accroissent les erreurs d'exécution et celles liées à la modulation de la vitesse, traduction de l'augmentation des vitesses de pointe et des capacités d'accélération des véhicules. L'évolution historique lue dans ce graphique est celle de la structure du parc automobile : la multiplication des erreurs dues à la vitesse dépend de caractéristiques techniques (vitesse de pointe, puissance à la tonne) des véhicules. Seule la période 1930-1950 connaît une évolution favorable en matière de sécurité, avec l'apparition de véhicules faiblement motorisés comme la 2 CV Citroën et une réduction générale des puissances embarquées due à la pénurie de carburant et à une conception plus utilitaire du véhicule automobile, qui a fait de l'industrie automobile européenne une industrie de grande série.

### IV. L'ACCIDENT GRAVE : DE PLUS EN PLUS NOCTURNE, DE MOINS EN MOINS URBAIN

Plus de 95 % d'erreurs humaines : cependant, la stratégie de prévention ne doit pas reproduire ce partage en ne laissant qu'une très petite place aux aspects techniques. La conception des véhicules et des infrastructures, la gestion des flux circulants doivent être les axes principaux d'une stratégie de prévention des acci-

dents de la route. L'erreur est individuelle, mais l'ampleur du phénomène accident dépend de décisions collectives. La notion de responsabilité opératoire est plutôt de nature collective et comporte des décisions sur des priorités techniques. Le contenu positif à donner à la notion de responsabilité passe par une rigueur de gestion de la route et de conception des véhicules autour de prescriptions de vitesses organisatrices des flux circulants, prescriptions interdisant la répétition d'accidents graves. Ces valeurs de vitesse prescrite sont plus basses que celles appliquées aujourd'hui en France. Par la prescription de vitesse, un contrat de sécurité doit exister entre le gestionnaire de réseau et les usagers. Avec des valeurs trop élevées — 130 km/h sur autoroute ou 90 km/h sur le réseau local en rase campagne —, ce contrat n'existe pas. Cependant, des progrès importants dans cette rigueur gestionnaire ont été réalisés, progrès dont témoigne l'ouvrage de référence Sécurité des routes et des rues, publié par le Setra et le Cetur en septembre 1992. Une réévaluation des vitesses prescrites reste le moyen le plus simple pour enregistrer les acquis récents en matière de sécurité routière.

L'étude historique a permis de bien mettre en évidence les opérateurs de multiplication qui interviennent pour amplifier les bilans des accidents de la route. La voirie principale apparaît comme l'un de ces opérateurs de multiplication. Cette classe de routes et de rues regroupe les grands boulevards interurbains, les multivoies d'accès à des immeubles collectifs, les routes multifonctionnelles à carrefour plan. Les propriétés accidentogènes de ces infrastructures ne se démentent pas, depuis l'époque de leur conception jusqu'à leur éventuel remplacement. La lecture des cartes d'accidents témoigne ainsi d'invariances dans les propriétés plus ou moins accidentogènes des infrastructures. La résorption nécessaire de ces mailles noires du réseau routier fera évoluer les infrastructures vers une dichotomie simple entre des rocades isolées de tout environnement et des réseaux locaux de desserte. La plus ou moins grande rapidité de la disparition de ces « mailles noires » conditionne de façon majeure l'amélioration du réseau.

L'accident de la route est à la fois diffus — c'est-à-dire qu'il se produit en dehors de toute particularité de l'infrastructure — et sur points durs. L'accent doit donc être mis sur des réalisations d'infrastructures ayant un effet régulateur sur les caractéristiques du flux circulant. Dans les périmètres urbains, ces savoir-faire de conception des infrastructures sont systématisés, et la dynamique de sécurisation des itinéraires y est bien meilleure qu'en rase campagne. L'accident grave est de moins en moins urbain : aussi se pose la question de la transposition des moyens par lesquels la ville maîtrise l'automobile (plan de circulation, inscription paysagère de la voirie, zones à réglementation spécifique, etc.) pour les zones situées en dehors ou à la périphérie des villes. La prise en compte des problèmes de sécurité donne un avenir de l'automobile plus inséré dans des conceptions urbaines. Inversement, il est compréhensible que des urbanistes voulant porter la route de rase campagne à l'intérieur des villes — conception défendue par Le Corbusier — aient pu rechercher une négation de la ville par l'automobile et aient conçu des voiries particulièrement accidentogènes.

Les avenirs possibles de la sécurité routière sont largement déterminés par des éléments positifs comme le début de maîtrise urbaine du phénomène de l'accident, mais aussi par des tendances fortes qui, à ce jour en France, n'ont pas été infléchies et pèsent de plus en plus lourdement dans le bilan des accidents.

La première de ces tendances négatives est la place de plus en plus grande de l'accident nocturne grave. La nuit ont lieu environ 52 % des accidents de la route mortels en France, et cet accroissement vertigineux est beaucoup plus rapide que l'accroissement modéré du trafic nocturne. La nuit semble de moins en moins perçue comme exigeant une conduite plus prudente. La limite matérielle de la distance d'éclairement des phares n'impose plus une régulation des allures des véhicules comme, semble-t-il, cela était le cas jusque dans les années 50.

Une autre tendance lourde est l'accroissement de la force vive du véhicule cause de l'accident. Cette augmentation provient de la croissance des vitesses et des masses des poids lourds, et de la vitesse de pointe des motos et automobiles. Cette tendance se lit directement dans la gravité accrue des chocs.

Une large part de l'indétermination sur l'avenir possible de la sécurité routière dépend de l'évolution des choix de motorisation des véhicules. La dérive du parc vers des puissances à la tonne élevées limite l'impact des investissements, souvent considérables, faits dans des aménagements de voirie. Les questions de sécurité et de pollution déterminent un site d'optimalité technique modérant fortement les puissances embarquées des véhicules ; la plus ou moins rapide convergence vers ce site d'optimalité détermine en grande partie l'éventail des possibles en matière de sécurité routière.

#### V. «L'ÉTAT RASSURE, MAIS N'ASSURE PAS »

La prévention est une non-production, souligne la comptabilité nationale, car elle ne génère pas de valeur ajoutée. Cela témoigne d'abord du décalage entre une économie de services, qui représente aujourd'hui presque deux tiers de l'économie des pays développés, et les concepts d'origine industrielle de la comptabilité nationale. Ceux-ci, appliqués à la lettre, font que la survenue de l'accident d'automobile augmente le PIB, et que sa non-survenue, résultat positif d'une prévention, le diminue. L'anomalie assez spectaculaire résulte de la définition du cadre de la comptabilité nationale dans une période où l'économie était surtout industrielle, alors qu'elle est devenue aujourd'hui une économie de services.

La prévention n'est pas mieux lotie en France par le droit public que par la comptabilité nationale. Une recherche parallèle à la nôtre avait pour but la question du rapport entre État et prévention dans le domaine de la sécurité routière. Ce travail (S. Decreton : La Sécurité routière, les différents aspects d'un service public morcelé, thèse, Lille II, 1989) retrace un historique qui est un constat de faiblesse de ces politiques publiques en France. Les principales initiatives en matière de sécurité routière ont été d'origine individuelle ou associative. La situa-

tion en France est marquée par un demi-siècle de sommeil complet d'une politique publique de sécurité routière, demi-siècle qui sépare le Code de la route de 1921 et le premier franc budgétisé consacré à la sécurité routière en 1970, suite à une initiative d'Henri Cuny, alors président de l'association la Prévention routière. En effet, le Code de la route de 1921 abolit les limitations de vitesse jusqu'alors en vigueur et marque un abandon complet de toute perspective de sécurité routière, et même des initiatives prises antérieurement en la matière. Ce qui explique qu'une innovation importante comme le giratoire ait vu le jour à Paris dans les premières années de ce siècle, puis complètement abandonnée en France, et reprise seulement tout récemment.

La thèse, proposée par certains, de la constitution d'un État de prévention en France est fausse : il est très difficile en France, même encore aujourd'hui, à l'acteur public d'intégrer une dimension de prévention. La politique des points noirs peut être qualifiée au mieux de « curative » : une direction départementale de l'équipement (DDE) avait inventé le « point gris » pour modifier les carrefours avant les 10 morts requis pour en faire un « point noir » en bonne et due forme. Aussi, il est parfaitement contraire aux faits de vouloir instruire le procès d'un État français coupable d'excès en matière de prévention routière. Pendant très longtemps, le problème de l'État français a été de faire accepter la vitesse des automobiles à des municipalités parfois récalcitrantes. L'État se définit comne un État encourageant la production, comme en témoigne la comptabilité nationale, et, par conséquent, au pied de la lettre, comme un État sans prévention.

Aujourd'hui, les changements qui s'opèrent résultent souvent d'initiatives locales, comme cette invention du « point gris » par une DDE, sans que les cadres réglementaires intègrent véritablement la notion de prévention. Euphémisme, à vrai dire, puisque souvent ce cadre réglementaire s'est forgé dans des conflits de l'autorité publique avec des autorités municipales trop enclines à vouloir contrôler les flux automobiles et leur vitesse. Si la raison d'être du cadre réglementaire était, jusque dans les années 70, de briser les initiatives locales face au problème de l'accident d'automobile, on mesure combien est erronée la thèse de la constitution d'un État de prévention en France. La tradition est tout autre, et ce poids du passé explique peut-être pourquoi il est si difficile aujourd'hui à l'acteur public de se doter de structures cohérentes avec la dimension préventive.

Le diagnostic à porter pour le présent est celui d'une crise publique de la prévention, crise sensible dans divers domaines, comme la santé et les transports. Dans les années 80, les décroissances les plus rapides d'emploi ont été celles de la médecine préventive (chute de 10,3 % par an) et de la batellerie (chute de 11,8 % par an), alors qu'inversement la médecine curative de proximité et le transport routier de marchandises connaissaient une très forte progression. Cette crise de la prévention a pour toile de fond la mutation d'une économie industrielle vers une économie de services, mutation bien engagée dans les faits, mais peu prise en compte dans les schémas intellectuels.

L'étude historique sur un siècle d'accidents d'automobile comporte le récit de

la rupture entre État et prévention dans le domaine des transports. Cette rupture s'est produite avec le Code de la route de 1921. A la sortie de la Première Guerre mondiale, les usines d'armement avaient un abondant personnel, et il fallait dans l'urgence substituer aux obus et autres matériels de guerre des biens civils. Des fabricants d'obus, comme André Citroën, ou d'avions, comme les sociétés Salmson et Voisin, se tournent vers la construction automobile. Pris dans ce contexte, le Code de la route de 1921 marque un tournant très négatif pour la prévention des accidents de la route. Les savoir-faire de sécurité routière, qui s'étaient fortement développés en France avant la Première Guerre mondiale, se trouvent totalement abandonnés. Les innovations, telles que les premières ceintures de sécurité dont le brevet date de 1903, sont utilisées aux États-Unis dans l'entre-deuxguerres. Ces innovations ne peuvent être introduites en France, des barrières douanières très importantes étant installées simultanément au Code de la route de 1921. La législation antérieure précisait des plages de valeur pour les paramètres techniques; or toute précision est omise en 1921 pour l'automobile. L'automobile est placée en dehors de toute mesure par le Code de la route de 1921 : alors que le conducteur d'attelage hippomobile doit avoir un aide « si le nombre de bêtes de trait est supérieur à six », toute quantification disparaît pour l'automobile, et en particulier toute limite de vitesse. La seule source de limitation qui subsiste consiste en des règlements municipaux de villes de province : en 1921, en France, la rupture est ainsi consommée entre l'État et la prévention.

Cette rupture ouvre la plus grave crise de l'assurance automobile en France. L'absence de limitation de vitesse fait croître la sinistralité, mais surtout deux phénomènes se conjuguent pour mettre à mal les sociétés d'assurances : le premier de ces phénomènes est l'inflation monétaire, le second est la répercussion de l'explosion du nombre des sinistres dans des modifications jurisprudentielles indécises. L'expansion en volume du contentieux allonge la durée de traitement des dossiers par la justice — environ trois années en moyenne — et, surtout, des réévaluations sont faites par les juges pour anticiper l'inflation monétaire. La gestion judiciaire rendait très difficile les calculs techniques de provisions et de primes pour les sociétés d'assurances. Cet épisode est un bon exemple de risque jurisprudentiel, une ambiguïté et une inexistence de règles alimentant une dynamique inflationniste.

D'une certaine manière, l'Association générale des sociétés d'assurances contre les accidents (Agsaa) et la Prévention routière sont créées en réponse à cette crise dont les racines remontent aux années 20. Une même génération d'actuaires a recherché les moyens de sortir de la crise et de promouvoir la prévention des accidents. Sa réponse a été un message très fort de prévention, le nom même de Prévention routière contribuant à populariser ce vocable.

L'enquête historique met ainsi bien en évidence un lien très fort entre assurance et prévention, alors qu'à la même époque l'intérêt des pouvoirs publics pour la question était très faible. Il faudra attendre la catastrophe du circuit du Mans de 1955 pour que l'enregistrement statistique des accidents soit correcte-

ment institué et organisé. « L'État rassure, mais n'assure pas », dit un traité d'assurance de l'époque. L'État se définit autour d'une fonction sociale d'apaisement, et ce n'est que par l'exercice de cette fonction sociale qu'il sort de son inaction. Voilà pour l'attitude de l'État. Mais ne pourrait-on pas expliquer l'implication de l'assurance dans la prévention dans des termes similaires, c'est-à-dire proches de l'opération de relations publiques ?

Il ne semble pas. Les difficultés étaient réelles, et portaient sur toute l'activité de l'assurance automobile. Dans cette phase critique, la prévention a participé de la définition de l'assurance. « La notion d'assurance doit s'accompagner d'une intense action préventive », soulignait Marcel Henry, actuaire de l'AGSAA qui deviendra président de la Prévention routière. La connaissance du risque automobile est de type statistique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas accessible directement par les sens. Le carrefour dangereux est celui où les usagers ne perçoivent pas le risque, alors que l'enregistrement statistique montre l'importance du danger associé à ce carrefour. Les initiateurs de la Prévention proviennent donc tout naturellement des premiers centres d'enregistrement et d'analyse statistique des accidents. En France, ce sont les assureurs qui jouent ce rôle avec la constitution d'un fichier commun d'accidents en 1929 ; en Grande-Bretagne, la collecte d'informations sur la ville de Londres a permis de composer les premiers grands traités de sécurité routière édités à la fin des années 30.

Le problème de la Prévention routière n'est pas celui d'imposer une discipline stricte sur la route : un comportement trop moutonnier des flux peut se révéler particulièrement dangereux. La Prévention se doit de promouvoir les comportements adaptés à une situation : dans une nappe de brouillard, les vitesses des véhicules se règlent de façon moutonnière sur des valeurs inappropriées, et la Prévention doit encourager le hors-norme, à savoir le conducteur qui s'adapte à la situation de brouillard. Les comportements les plus rigides, les plus proches d'une référence directe à une norme de comportement, sont bien plus accidentogènes qu'un comportement de conducteur qui contrôle, bien que l'ensemble des conducteurs participent aux mêmes règles du jeu à une intersection.

La création de la Prévention routière pose le premier véritable enseignement du risque routier. Cet enseignement stabilise un ensemble de règles très flottantes pendant l'entre-deux-guerres. De stériles querelles sur les systèmes, comme les règles de priorité et les styles de conduite contribuaient à des changements répétés de systèmes. L'enseignement de la Prévention routière compose avec la pluralité des types de carrefour sans essayer de les réduire à un système unique et pose la seule bonne question, à savoir l'adaptation du conducteur à une certaine diversité du réseau. Les débuts de l'automobile s'accompagnaient d'une intense création éthique.

La recherche d'un « grand style » dans la conduite automobile en France est toujours importante. Elle s'associe à une accidentologie sévère, dès la mort du marquis de Montaignac, en 1897, saluant avec de grands gestes lors des dépassements et expirant avec un « je suis responsable » particulièrement stylé. Avec la

Prévention routière, bons et mauvais conducteurs se départagent selon leur accidentologie, et non par la référence à un style de conduite. A un « par mon style, je me situe en dehors de toute mesure », il était nécessaire de substituer un « prenons mesure de nous-même », beaucoup plus apte à susciter l'adaptation à l'environnement routier.

La forte progression du bilan des accidents et des tués dans les années 50-60 montre la limite du schéma « ONG 100 % » dans lequel se situe la Prévention routière pendant toutes ces années. Un point de vue critique sur les aménagements et les véhicules a pu s'exprimer, mais sans reformulation des principes à partir desquels ces aménagements ont été réalisés. Le schéma ONG 100 % maintient disloquée la chaîne qui va de la connaissance du risque à sa mise en application dans les principes d'aménagement routier. En particulier, l'urbanisme des années 50-60, avec des multivoies traversant des tours d'immeubles, n'avait pas du tout correctement intégré la dimension de sécurité routière, mais aucun circuit de décision ne permet de rectifier ces aménagements.

Si Marcel Henry associe prévention et assurance, le droit français définit l'assurance indépendamment de cette association. La tâche de l'assureur est essentiellement conçue comme une tâche d'indemnisation. L'obligation d'assurance pour les automobilistes est instaurée en 1958. Elle repose sur un strict partage des rôles : l'État encourage l'industrie, l'assurance indemnise les sinistres, et l'association la Prévention routière fait de la prévention. Le développement de l'économie se fait autour de la diffusion de biens d'équipement aux entreprises et aux ménages, et l'assurance n'est conçue que comme un service annexe dans ce type d'expansion centré sur la production de biens.

La tendance séculaire dégagée dans l'étude est celle d'un rôle de plus en plus important des vitesses inadaptées dans la survenue d'accidents. Les premiers automobilistes se faisaient une fierté de moduler leur vitesse dans les traversées de villages et les courbes. Moins de sinistres, mais plus graves : l'évolution de l'accidentologie routière est attribuable à la dérive du parc automobile, de par l'augmentation en moyenne de la puissance à la tonne. Cette dangerosité relative des véhicules est intégrée dans la réalisation des tarifs, mais les réajustements tarifaires ne sont pas suffisants pour enrayer une tendance qui amène une dégradation de la sécurité routière. Les savoir-faire de confection d'aménagements de voirie ont des limites; ils permettent d'éliminer les accidents graves pour le commun des véhicules, mais il subsiste une accidentologie de type Pontault-Combault, à savoir celle de véhicules (motos et autos) à grande vitesse de pointe (240 km/h sur la documentation du véhicule cause de l'accident de Pontault-Combault...). Le phénomène est observable à l'ouverture de nouveaux itinéraires bien conçus, et où subsiste irrémédiablement cette accidentologie spécifique des motos et des véhicules légers très rapides. La perspective est très inquiétante, puisque aucun aménagement de voirie ne peut contenir en quantité cette accidentologie très sévère, invariablement proportionnelle à la taille du parc mis en service.

La connaissance du risque participe de la définition du métier de l'assurance.

Historiquement, et cela ne se vérifie pas seulement pour l'automobile, les promoteurs de la prévention et de l'assurance sont souvent les mêmes personnes. Pas de grand mystère autour de cette association entre assurance et prévention ; elle prend sa source dans l'analyse statistique du risque et la connaissance du phénomène accidentel.

L'étude a été réalisée avec le concours de la cellule de sécurité routière de la communauté urbaine de Lille, et ces services urbains constituent également un de ces lieux où connaissance et prévention vont de pair.

Les difficultés proviennent d'un déficit cumulé de décisions ayant un caractère technique de la part d'un État industrialiste. Ce qui charge de signification la formule de la comptabilité nationale soulignant l'opposition entre prévention et production. La prévention trouve peu de place dans un imaginaire de la production, elle n'y génère pas de valeur, puisque, par définition, la prévention maintient les choses en l'état et ne produit pas.

#### **CONCLUSION**

Les années 30-40 sont le moment où une connaissance du risque se structure. Le phénomène de l'accident de la route a ses thérapeutiques ; la perspective d'une mobilité individuelle débarrassée en grande partie de la sombre menace de l'accident n'est pas une utopie.

Cependant, la traduction gestionnaire de cette connaissance structurée du risque rencontre des difficultés. Particulièrement, la croissance des puissances embarquées contribue à déstabiliser l'installation d'une gestion du trafic garante de la sécurité des usagers de la voirie. Des incitations positives à la baisse des puissances embarquées doivent être mises en place — comme par exemple un label de véhicule apaisé — afin que le public des usagers puisse bénéficier effectivement des progrès accomplis dans la connaissance du risque et la gestion du trafic •

#### **Bibliographie**

- OCDE, Conférence internationale sur l'assurance automobile et la prévention des accidents de la route, Amsterdam, avril 1992.
- BRENAC, T., et alii, Sécurité des routes et des rues, Cetur-Setra, Bagneux, 1992.
- CALLENS, S., « Accidents de la route : vieilles leçons, nouvelles approches », RTS, n° 40, septembre 1993.
- CALLENS, S., La Connaissance du risque, un siècle d'accidents d'automobile, rapport de la convention de recherche « Assurance et prévention dans le domaine de la sécurité routière », Paris, juillet 1993.
- DECRETON, S., La Sécurité routière, les différents aspects d'un service public morcelé, thèse, université de Lille II, 1989.
- EWALD, F., L'accident nous attend au coin de la rue, Paris, 1982.
- GADREY, J., L'Économie des services, Paris, 1992.

# LES MUTUELLES DU MANS

(1828 - 1946)

Histoire d'un groupe d'assurances

MOTS CLEFS: crise a diversification a groupe a nationalisation a notables a

e succès des Mutuelles du Mans (premier groupe mutualiste fran-¿ çais) s'explique par la spécificité de leur histoire. Atteignant dès les années 1880 un chiffre d'affaires suffisant, les premières sociétés, fondées par des notables manceaux, assument des choix stratégiques décisifs. L'accès à une dimension nationale est ensuite conforté par l'assurance de risques majeurs (accidents du travail, automobile), ce qui permet au groupe de s'adapter à l'inflation des années 20 tout en poursuivant sa diversification. Il est toutefois victime de son esprit pionnier, en 1928, lorsqu'il s'aventure avec témérité dans le domaine de l'assurance crédit. Une grave erreur de gestion dans ce domaine se traduit alors par une crise majeure, surmontée notamment grâce au dévouement (financier) des agents qui lui permet par ailleurs de bien résister à la grande dépression des années 30 – sa gestion ayant été réorganisée auparavant. En 1946, le succès du groupe est reconnu par la nationalisation – dont le bilan se révèle mitigé, mais qui, paradoxalement, n'entame pas la « culture » du groupe – de ses deux principales sociétés. La suite appartient à l'histoire contemporaine et à l'actualité.

histoire des Mutuelles du Mans des origines (*i.e.* 1828 avec la création de la première société mancelle <sup>1</sup>) à la nationalisation du seul groupe des Mutuelles générales françaises (accidents et vie), en 1946, se révèle être celle d'un groupe d'assurances provincial connaissant un succès exceptionnel. En effet, à cette date, avec environ 4 % des primes collectées sur le marché national, il arrive au premier rang des mutuelles françaises et au quatrième rang des groupes d'assurances français. Si, en tant qu'assureur, le groupe des Mutuelles du Mans reflète en grande partie, malgré ses spécificités (dont la forme mutuelle est la principale), l'histoire de l'assurance française (*i.e.* la gamme des produits vendus et les politiques de réaction face à la

<sup>\*</sup> Professeur à l'université du Maine.

conjoncture), cette réussite n'en reste pas moins atypique. En effet, ce succès d'un groupe régional, face aux puissantes sociétés parisiennes, se révèle être un cas isolé, « sanctionné », donc reconnu, par la nationalisation de 1946, dont le critère technique fut en l'occurrence le chiffre d'affaires réalisé. Les Mutuelles générales françaises furent les seules mutuelles nationalisées ². De plus, malgré l'évolution de la conjoncture, lors de la privatisation de 1987, le groupe des Mutuelles du Mans reste (encore) un « cas isolé » (i.e. particulier) de sociétés régionales à forme mutuelle de vocation nationale et même internationale ³. L'histoire permet donc d'expliquer le présent.

« Avec un chiffre d'affaires mondial de 13 milliards de francs (en 1987), les Mutuelles du Mans constituent le premier groupe français d'assurances mutuelles (à l'exception de l'ensemble Groupama dont font partie les mutuelles agricoles <sup>4</sup>) ».

Le groupe Axa-Midi, devenu le deuxième groupe français, est bien issu des Mutuelles unies de Rouen mais, restées privées, celles-ci ont pu racheter le groupe Drouot en 1982, puis absorber le groupe Présence en 1987, avant de se rapprocher de la Compagnie du Midi en 1988. Cependant, malgré le bouleversement intervenu dans le classement des sociétés d'assurances en 1967-1968 avec le regroupement des sociétés anonymes nationalisées (29) en trois groupes, les Mutuelles du Mans ont su préserver leurs parts de marché. Soit, tous secteurs confondus, environ 4 % de celui-ci en 1987.

Dans une large mesure, ce succès au moins relatif (maintenir ses parts de marché dans un contexte économique en pleine mutation constitue une performance) est dû:

- aux « assises » établies par les premières générations d'entrepreneurs ;
- à la vigoureuse croissance du groupe, des années 1880 (où il acquiert une dimension nationale) à 1946.

Il reste à mettre en lumière les raisons majeures du succès « historique » (i.e. lié à son histoire spécifique) du groupe des Mutuelles du Mans. Quelles sont les raisons essentielles qui lui ont permis de mieux réussir (à terme) que les autres mutuelles et que nombre de sociétés ? A priori, cette réussite apparaît comme paradoxale :

- la première société mancelle (l'Immobilière incendie) est fondée tardivement. Sa circonscription initiale (Sarthe, Mayenne, Maine-et-Loire) est déjà prospectée par les agents des trois premières sociétés incendie (fondées en 1819 et 1820) opérant à l'échelle nationale ;
- la région d'origine apparaît comme peu porteuse, dotée de structures économiques archaïques, car en grande partie épargnée par la révolution industrielle.

#### I. LA CROISSANCE DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE : D'UNE MUTUELLE LOCALE À UN GROUPE NATIONAL (1828-1914)

#### 1. Origine et formation du groupe

Fondée par 24 notables manceaux, l'Immobilière incendie connaît, depuis sa fondation jusqu'à la crise de 1848, une expansion rapide. Selon le critère des valeurs assurées utilisé à juste titre par les contemporains, elle progresse à un

rythme soutenu, avec un taux de croissance annuel de 19 %, arrivant ainsi au quatrième rang des mutuelles incendie françaises, avec 633 millions de francs de capitaux garantis et plus de 94 000 sociétaires. En termes relatifs, cette progression, qui s'effectue seulement dans trois départements, se révèle également notable comparée au montant des valeurs assurées par la plus importante des mutuelles incendie de l'époque, la Mutuelle immobilière de Paris<sup>5</sup>. Les capitaux garantis par la société mancelle atteignent 15,2 % de celui-ci en 1837 et 31,5 % en 1846. Progression similaire par rapport à une société opérant à l'échelle nationale, Le Phénix (fondée en 1819) : en 1837, le montant des valeurs assurées par la mutuelle mancelle s'élève à 8,4 % de celui garanti par Le Phénix, 11,6 % en 1842 et 17.3 % en 1845 <sup>6</sup>.

La rapidité de cette croissance initiale, qui fournit une base solide à la (future) expansion régionale de la branche incendie des Mutuelles du Mans, s'explique par deux facteurs essentiels.

Tout d'abord, la spécificité économique et sociale du « milieu historique initial » se révèle être un atout décisif de cette réussite. Pour l'Ouest, la Révolution fut une « catastrophe économique », les grandes industries exportatrices ayant perdu leurs débouchés atlantiques. Les capitaux de la bourgeoisie d'affaires du Mans et de Laval s'investissent dans la terre grâce à l'achat des biens nationaux. Dans les années 1820, faute d'entrepreneurs d'envergure, la révolution industrielle s'y implante peu et mal.

La classe dominante, trait caractéristique de l'Ouest et du Centre<sup>7</sup>, est celle des notables (et non la bourgeoisie) qui s'est formée sous le premier Empire, mêlant roturiers et nobles. Ces rentiers du sol et de la pierre, pour préserver leur patrimoine, l'accroître et le transmettre, ont mis au point une stratégie (patrimoniale) qui aboutit à une véritable révolution agricole et génère un besoin d'assurance. En particulier contre l'incendie, ce « fléau destructeur des fortunes ». Ces notables apportent aux sociétés incendie mancelles des réseaux de clientèle : noblesse rurale qui fournit les trois quarts des administrateurs de l'Immobilière, propriétaires fonciers roturiers et négociants « en produits du pays » (provenant de l'agriculture) qui dominent au sein de la Mobilière. Ces notables apportent également aux deux premières mutuelles mancelles la clientèle « captive » de leurs fermiers et locataires qui doivent souscrire une assurance incendie.

Ensuite, le choix de la mutualité. En cela, les notables manceaux ne sont pas novateurs. Jusqu'en 1867, aucune compagnie incendie provinciale n'est créée. Comme les autres fondateurs de mutuelles provinciales de la « seconde génération » (i.e. créées à la fin de la Restauration et sous la monarchie de Juillet), ces notables s'inspirent fortement des statuts de la Mutuelle de Seine et Seine-et-Oise (fondée en 1819), ce qui permet de limiter les inconvénients de la mutualité. En effet, les compagnies (sociétés par actions), opérant à l'échelle nationale moyennant une prime annuelle fixe, garantissent à leurs adhérents le remboursement quasi immédiat et intégral, en cas de sinistres. En théorie, la cotisation d'une mutuelle devrait être entièrement variable : la répartition des frais généraux et sur-

tout des sinistres s'effectuant à l'issue de chaque exercice social, faute, par définition, d'un capital social. A priori, les adhérents d'une mutuelle ne peuvent connaître à l'avance le montant de leur cotisation annuelle, et sont indemnisés une année au moins après le sinistre survenu et à la limite seulement partiellement.

L'Immobilière incendie mancelle divise sa cotisation en deux parties. La première, fixe, correspondant aux frais d'administration, est payable au début de chaque exercice. La seconde, variable, est versée (théoriquement) en fin d'exercice suivant les sinistres survenus. En fait, l'Immobilière limite de façon statutaire tout rappel (éventuel) de cotisations, et elle fait payer d'avance aux nouveaux sociétaires (le contrat est signé pour cinq ans) deux années de la cotisation maximale afin de constituer un fonds de prévoyance, placé en valeurs d'État et qui permet d'indemniser immédiatement les sinistrés. Dès 1838, le succès remporté par l'Immobilière lui permet de ne plus percevoir à l'avance deux années de cotisations majorées, et la société n'aura jamais à faire de rappel de cotisations.

La création tardive de l'Immobilière a été en fait un atout. Les notables qui l'ont créée et qui l'administrent ont tiré profit de l'expérience accumulée tant par les mutuelles voisines que par les compagnies pour mettre au point, grâce à leur excellente connaissance de la région, une politique de tarification avantageuse pour les assurés, tout en préservant ses équilibres comptables. *De facto*, l'Immobilière rend à ses adhérents les mêmes services qu'une compagnie et à meilleur marché? Ce qui lui permet de refouler de sa circonscription la concurrence parisienne : en 1858, elle assure 62 % des bâtiments urbains et ruraux du Maine.

Devant le succès remporté, et comme à partir de 1839, les mutuelles ont désormais l'autorisation d'assurer les risques mobiliers, les notables de l'Immobilière décident de fonder une Mutuelle incendie mobilière, autonome (par nature, les risques mobiliers sont plus aléatoires que les risques immobiliers) et ayant la même circonscription que la société aînée. Or la concurrence inattendue de la Mutuelle mobilière de Caen (autorisée en 1838), qui étend sa circonscription au Maine, entraîne d'importantes modifications :

- la Mobilière incendie, fondée en 1842, opère dans sept départements de l'Ouest au lieu de trois;
- son directeur sera un Manceau de (très) fraîche date, Jérémie Singher, ancien inspecteur de l'Union recruté, à 32 ans, pour ses qualités d'expert et pour son esprit d'entreprise.

Le groupe des Mutuelles du Mans naît donc, virtuellement, en 1842. En effet, la persistance, jusqu'en 1919, de cette double structure n'existera que pour les sociétés mancelles <sup>10</sup> et elle se révèle bénéfique.

L'Immobilière défend la circonscription d'origine contre la concurrence. La Mobilière prend des initiatives heureuses <sup>11</sup> mais parfois risquées, ce qui permet d'exploiter une branche en plein développement et de passer au stade régional, seconde phase de la croissance du groupe : en 1856, l'Immobilière étend sa circonscription aux départements exploités par la Mobilière. En 1864, un accord est

conclu entre les deux mutuelles, afin d'exploiter cette circonscription par le biais d'agences communes.

#### 2. La saisie de la dimension nationale

En 1880, les Mutuelles du Mans ont réussi leur expansion régionale, parvenant au troisième rang des mutuelles incendie françaises <sup>12</sup>, garantissant plus de 3 milliards de francs de capitaux et comptant environ 300 000 adhérents. Mais le risque effectif est d'épuiser la « matière assurable ». Les Mutuelles du Mans assurent 1,2 % des capitaux garantis par l'ensemble des sociétés incendie en 1855, 2 % en 1865, mais 1,3 % en 1875. L'expansion rencontre ses limites : la dimension régionale devient à l'évidence insuffisante. Comme presque toutes les mutuelles incendie provinciales, les sociétés mancelles sont confrontées à un choix stratégique : soit demeurer régionales, ce qui offre l'avantage de continuer à exploiter des risques connus sans aléas majeurs <sup>13</sup>, soit, profitant de solides acquis, passer à l'échelle nationale.

Ce choix stratégique est effectué par Jérémie Singher, directeur de la Mobilière de 1842 à 1872. Cet entrepreneur-né <sup>14</sup> étend dès 1867 la circonscription de la Mobilière à toute la France et commence à prospecter le marché national par le biais de réassurances (cédées et acceptées) avec des mutuelles ayant leur siège social à Paris et opérant à l'échelle nationale. Le succès de cette politique entraîne par le biais parisien la saisie de la dimension nationale, la réassurance permettant aussi d'obtenir des contrats en affaires « directes ». En 1882, la Mobilière ouvre une agence à Paris et l'Immobilière étend ses opérations à l'ensemble de la France. La saisie effective de la dimension nationale est largement facilitée par la création, en 1883, de la Mutuelle générale française accidents, fondée par Jean-Marie Lelièvre, un juriste <sup>15</sup> « opérant dans toute la France » et qui accentue la diversification du groupe.

La MGF accidents s'adresse en priorité aux professions libérales. Son succès initial provient en effet d'un produit qui lui est spécifique, l'assurance contre l'incendie des minutes, dossiers et archives des notaires, avoués et avocats. Elle complète ainsi les risques incendie couverts par les deux premières mutuelles mancelles. Par la suite, la société développe les risques accidents individuels et collectifs. Ainsi, grâce à l'existence de liens humains (i.e. des administrateurs communs aux trois mutuelles), un groupe « informel » s'est constitué. Il accroît sa puissance, sous l'égide de la MGF accidents, lorsque cette société fait un choix stratégique décisif en décidant, à l'initiative de Jean-Marie Lelièvre, d'assurer le risque accident du travail issu de la loi du 9 avril 1898. En effet, si, en 1897, les risques archives devancent nettement les assurances collectives pour le montant des capitaux assurés, celles-ci arrivent, dès 1895, au premier rang pour le nombre de contrats réalisés. A juste titre, la MGF accidents estime qu'elle dispose d'une expérience suffisante pour s'engager dans ce « nouveau » domaine. Dès 1900, les primes encaissées par la MGF accidents au titre de ce risque représentent plus de la moitié de son chiffre d'affaire. (cf. tableau infra), ce qui permet à la MGF accidents de jouer désormais un rôle moteur dans la saisie effective de la dimension nationale, la diversification des risques couverts et la croissance du groupe. La MGF accidents exploite également des risques nouveaux dès que l'occasion s'en présente. Ainsi, elle est l'une des sociétés pionnières en matière d'assurance automobile. Les résultats de cette politique s'avèrent satisfaisants : le groupe perçoit, en 1880, 1 % des primes encaissées par les sociétés d'assurances opérant en France, mais 3 % en 1910 (2,4 % du marché de l'incendie, 3,2 % des risques divers en branche accidents dont 6,5 % des accidents du travail — loi de 1898).

Une stratégie efficace d'expansion a été mise au point grâce à :

- une forte diversification de la gamme des produits offerts à la clientèle ;
- l'assurance de risques apportant des primes considérables, tels les risques accidents du travail et automobile dont la gestion est très rigoureuse grâce à un service de statistique spécialisé, mis sur pied dès 1901 par la MGF;
- une politique de « maillage » cantonal qui permet au groupe d'être présent en 1914 dans 50 % des cantons français, et aux agents de diversifier leur portefeuille.

			Branche accidents								o	
Année	Branche incendie		Risques ordinaires		Accidents du travail		Total		Vie		DAS	
	Montant	96	Montant	96	Montant	96	Montant	%	Montant	9/6	Montant	96
1896	I 970	58,2	1 413	41,7			1 413	41,7				
1900	2 371	31,3	2 529	33,4	2 666	35,2	5 595	68,7				
1904	2 701	20,7	4 472	34,4	5 828	44,8	10 300	79,2			1	
1913	4 622	22,0	8 270	39,3	8 139	38,7	16 409	78,0				
1923	5 844	18,3	9 020	28,3	13 871	43,5	22 891	71,8	2 062	6,5	1 043	3,3
1928	6 841	14,5	13 665	29,0	17 399	37.0	31 064	66,0	8 752	18,6	422	0,9
1933	10 742	12,7	28 555	33,8	20 385	24,1	48 940	57,9	20 498	24,3	4 316	5,1
1938	9 037	11,0	30 198	36,9	19 739	24,1	49 937	61,0	18 941	23,3	3 812	4,7

Primes nettes encaissées par les Mutuelles du Mans (en milliers de francs constants)

#### II. LA RUPTURE DES ÉQUILIBRES ANCIENS : L'INFLATION (1914-1939)

Comme pour toutes les sociétés d'assurances, l'année 1914, qui voit la fin de la monnaie constante et une forte inflation, constitue la date clef dans l'évolution du groupe. L'inflation se révèle être l'« ennemie de l'assureur », car elle tend à détruire l'épargne ; or toute opération d'assurance repose peu ou prou sur cette dernière. Faute d'indexation des contrats, les assureurs doivent multiplier les avenants, ce qui accroît les frais généraux dans un marché où la concurrence s'avive. La gestion des sociétés d'assurances s'en trouve modifiée, car :

- les risques doivent être sélectionnés tout en augmentant le chiffre d'affaires, ce qui impose des choix stratégiques afin d'éviter une crise de sous-tarification souvent menaçante (en particulier dans le secteur automobile);
- la gestion des actifs correspondant à la couverture des réserves techniques oblige les assureurs à s'initier au métier de « financier de l'assurance » ; or, en période d'instabilité monétaire, il n'y a plus, à long terme, de valeurs sûres.

Outre l'inflation, il convient de noter l'influence de deux facteurs nouveaux :

- le développement rapide, jusqu'en 1929, de l'économie française dont l'un des fers de lance est l'industrie automobile. Les assureurs ne peuvent que continuer à s'intéresser à cette branche en plein développement, mais dont les risques sont, de ce fait, fort aléatoires, car difficiles à estimer ;
- l'intervention de l'État qui oblige, par le décret du 8 mars 1922, les sociétés d'assurances à constituer deux réserves techniques (pour sinistres à régler en fin d'exercice et pour « risques en cours »), simple mesure visant à garantir une bonne gestion comptable. Mais ce précédent facilitera l'intervention croissante de l'État lors de la grande dépression des années 1930. Quelles furent les réactions des Mutuelles du Mans face à ce nouveau contexte ?

#### 1. L'adaptation à la conjoncture (1914-1928)

Compte tenu d'une culture d'entreprise encore marquée par ses origines, le groupe réagit à la nouvelle conjoncture économique (inflation accompagnée d'une croissance rapide) en adoptant une politique mêlant tradition et dynamisme, ce qui se marque à la fois par la prolongation de tendances anciennes, de réelles novations et des choix stratégiques (ayant ou non des antécédents).

Ainsi, la prolongation des tendances anciennes se manifeste sur trois plans principaux :

- la poursuite de la diversification du groupe avec la création de la Défense automobile et sportive (Das) en 1917, de la Mutuelle du Mans incendie en 1918, de la Mutuelle générale française vie en 1920 et de la Mutuelle générale française populaire vie en 1926. Cette diversification, que l'on retrouve dans la plupart des grands groupes nationaux d'assurances terrestres, est à l'évidence une adaptation à l'inflation comme à la concurrence. Il s'agit en effet de permettre aux agents généraux d'offrir à la clientèle « une gamme complète de contrats de toutes branches <sup>16</sup> », de réduire les frais généraux et de mieux saisir la « dimension nationale » en créant de nouvelles agences ;
- le renforcement de la cohésion du groupe, qui obéit à la même logique économique que la poursuite de sa diversification. En effet, la signature d'un accord (en 1922) entre toutes les sociétés mutualistes du Mans permet de centraliser les agences « dans les mêmes mains » ;
- une meilleure prospection de la clientèle par l'extension « permanente » des risques couverts <sup>17</sup>. Quant aux novations, elles se manifestent pour l'essentiel dans l'organisation même des sociétés. La Das, chargée de défendre ses adhérents devant les « tribunaux répressifs (sic) » en cas de contravention, a mis sur pied un service contentieux particulièrement efficace, ce qui s'imposait pour une société de défense et recours automobile <sup>18</sup>. La MGF vie, bénéficiant de l'appui de la MGF accidents, peut, grâce à ses services méticuleusement organisés dès sa création, se flatter de pratiquer dès 1922 les tarifs les plus bas de la branche, tout en assurant à ses adhérents les « participations aux bénéfices les plus

élevées », ce qui lui permet d'arriver dès 1926 au quatrième rang des sociétés de cette branche, derrière les trois sociétés vie fondées sous la Restauration.

La stratégie du groupe se dessine nettement à partir de 1920 et confirme en partie des choix implicites opérés par la MGF accidents dès les années 1900. Son but essentiel, qui fut atteint, consiste à démocratiser l'assurance en visant la clientèle des classes moyennes. D'où un développement axé sur trois pôles :

- l'assurance vie qui permet au groupe d'avoir de 1920 à 1928 un taux de croissance de son chiffre d'affaires supérieur à celui des années 1900 ;
- le développement des « collectives industrielles » devenues un bon risque dans la mesure où les cotisations fondées sur les salaires sont *grosso modo* indexées sur la hausse des prix ;
- la croissance des risques automobile, fer de lance de celle des « branches ordinaires » de la MGF accidents avec 11,2 % des encaissements de celles-ci en 1922 et 35,1 % en 1928.

Globalement, la stratégie adoptée se révèle efficace : les Mutuelles du Mans sont devenues le quatrième groupe français d'assurance en 1928. Cependant, cette (indéniable) réussite doit être fortement nuancée. Certes, les sociétés mancelles se sont adaptées à l'inflation d'après-guerre, mais leur capacité d'innover avec succès se restreint à partir de 1925 ; la création de la Populaire vie, en 1926, pour faire pièce à la concurrence des sociétés, fut en définitive un semi-échec. Si leurs deux premiers pôles de développement sont solides, du moins en période de croissance économique, il en va tout autrement du troisième. En effet, le risque automobile reste mal maîtrisé. De 1921 à 1928, la fréquence des accidents et le coût des sinistres ne cessent de croître. La MGF accidents, pour lutter contre les sociétés, développe malgré tout ce risque techniquement déficitaire jusqu'en 1927, ce qui fragilise l'ensemble des « branches ordinaires ». Or c'est dans le secteur du risque automobile que se manifeste en 1928 une grave crise interne qui lui est propre mais qui va affecter tout le groupe.

#### 2. La crise spécifique du groupe : l'assurance crédit (1928-1935)

Certes, toutes les sociétés qui assurèrent ce risque durent l'abandonner, mais, à la suite de la crise économique de 1929 et non auparavant, la MGF accidents fut la seule mutuelle à pratiquer cette assurance. Et ce en raison de l'importance du risque automobile au sein du groupe. En effet, initialement, il s'agit de couverture de crédit à la consommation, ce qui permet aux sociétés d'assurances d'accroître leur portefeuille automobile. Mais la MGF accidents pratique ce type de contrats pour toutes les ventes à crédit. Cependant, la société n'a en portefeuille que 2 contrats d'assurance crédit en 1926, 10 en 1927 et 15 en 1928. Mais 4 contrats en 1927 comme en 1928 prévoient qu'elle avalise directement des traites émises par des clients de l'assuré. Une erreur technique : une mutuelle n'avait pas à assurer ce type de risque (apparenté juridiquement à une opération commerciale).

Or, à l'initiative de son directeur, Auguste Salmon, la société accidents a conclu

en mai 1927 un contrat de ce type avec un holding (la société Nord-Négoce). Estimant le risque bon, le directeur et un sous-directeur (son gendre) signent au nom de la société, qui s'en porte ainsi garante, une « quantité considérable d'effets sans contrôler la valeur des engagements directs ou des avals ». Au lieu d'avaliser pour 6 millions de francs d'effets, ce que prévoyait le contrat, les engagements pris au nom de la société atteignent 48 millions le 25 avril 1928. Une erreur majeure de la direction, donc. Et le conseil d'administration de la MGF accidents n'en est avisé qu'à cette dernière date. Il décide alors de ramener les engagements pris à 30 millions de francs. Alors que s'esquisse la crise de l'assurance crédit, le directeur tombe malade et son gendre assume ses fonctions jusqu'en octobre 1928. Il est alors remplacé par Jean-Marie Lelièvre (petit-fils du fondateur). Celui-ci découvre que son prédécesseur, « en dissimulant ses agissements, a continué d'alimenter Nord-Négoce », et ce afin d'éviter la faillite de ce holding! Et l'encours de ce dernier s'élève, au 31 octobre 1928, à 82 millions de francs. Mal géré, Nord-Négoce entre en liquidation en avril 1929. Dans l'espoir de réaliser rapidement une partie des actifs de cette société, la MGF accepte d'opérer cette liquidation à l'amiable.

Elle retire les traites avalisées de la circulation bancaire. Ces effets assurent la couverture des réserves des « branches ordinaires », la société ayant dû vendre les valeurs mobilières de l'actif de ces branches. La société s'occupe alors du recouvrement des créances provenant de l'« affaire Nord-Négoce ». La crise de l'assurance crédit, qui se prolongera jusqu'en 1935, se révèle sérieuse, menaçant, en cas de problèmes de trésorerie ou d'aléa conjoncturel, les risques ordinaires et indirectement les accidents du travail.

En effet, le montant créances irrécouvrables, donc des pertes nettes de la MGF, atteindra 40 millions de francs. Les amortissements nécessaires se révèlent longs et onéreux 19 et absorbent les excédents de la branche accidents du travail 20, puis ceux des autres branches. D'où la fin de la répartition des « excédents de cotisation » aux sociétaires de la MGF accidents. Inquiet de cette situation, le ministère du Travail intervient en octobre 1931, exigeant une accélération de l'amortissement des créances Nord-Négoce et la « constitution d'un fonds de cautionnement temporaire de 20 millions de francs ». La MGF accidents réunit en cinq semaines le cautionnement exigé : les réassureurs britanniques fournissent 22,5 % de celui-ci, le réassureur danois 20,4 %, les agents 37,1 %, les administrateurs et les employés respectivement 10 %. L'amortissement est accentué grâce aux sacrifices financiers consentis par le directeur, les détenteurs d'obligations et de parts de fondateur (les paiements des intérêts sont suspendus) comme des agents qui acceptent la réduction provisoire de leurs commissions. En renonçant aux répartitions (de cotisation) lors d'une assemblée générale en décembre 1931, les sociétaires participent à l'effort commun. La charge des amortissements pèsera sur l'entreprise jusqu'en 1935...

Toutefois, la crise de l'assurance crédit a pour la société des conséquences positives. Jean-Marie Lelièvre en a réorganisé les structures administratives,

notamment en renforçant le contrôle des comptes sociaux. Désormais, une erreur de gestion ne peut plus se transformer en faute onéreuse. L'amélioration des techniques de gestion, de la politique commerciale, l'attachement des employés et agents à la firme permettent à la MGF accidents (et aux autres sociétés) de mieux faire face à la grande dépression des années 30. D'autant plus que Jean-Marie Lelièvre a profité de la crise de l'assurance crédit pour renforcer les liens humains qui existaient entre les différentes sociétés du groupe, ce qui lui permet de résister à la concurrence.

#### 3. La grande dépression et ses conséquences (1931-1939)

Comme les autres sociétés d'assurances, les Mutuelles du Mans subissent à partir de 1931 les effets de la crise de 1929. Celle-ci se traduit par :

- une stagnation des encaissements du groupe, calculés en monnaie constante, fait nouveau dans son histoire <sup>21</sup>;
- une modification des structures du groupe, adaptation à la crise. Le déclin (relatif) de l'incendie se confirme, la vie maintient avec peine ses encaissements et son élan conquérant a été brisé. La branche la plus dynamique de la MGF accidents, les accidents du travail, est sévèrement atteinte par la crise économique. Mais la société rééquilibre sa production en développant les branches ordinaires, les seules à progresser tant en valeurs absolues qu'au sein du groupe. Et ce grâce au développement du risque automobile sur des bases assainies : développement du contrat assurance illimitée et participation à l'entente automobile qui regroupe les principales sociétés d'assurance automobile, et donc pratique d'un tarif réaliste. Grâce à cette politique, la MGF devient en 1936 la deuxième société d'assurances automobiles derrière l'Urbaine-Seine. Redéploiement logique des activités des Mutuelles, dans la mesure où les Français utilisent leur épargne non pour investir, mais pour consommer.

Grâce à l'amélioration de leur gestion financière (i.e. des actifs couvrant les réserves techniques), les Mutuelles du Mans parviennent à maintenir leurs équilibres financiers, ce qui leur permet, d'une part, de résister à la crise économique et, d'autre part, de progresser à nouveau dès l'amélioration de la conjoncture. Dans les années 40, le groupe dispose en effet de moyens suffisants pour prospecter le marché national.

# III. DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE À LA NATIONALISATION (1939-1946)

#### 1. La Seconde Guerre mondiale

Passé la mobilisation, puis la tourmente de l'été 1940, le personnel des Mutuelles du Mans s'adapte aux circonstances difficiles de la vie quotidienne. Le régime de Vichy a deux conséquences essentielles pour le groupe manceau.

Sur le plan économique, malgré une économie de pénurie, ce régime fut une

période d'« argent facile ». En effet, devant le peu de possibilités d'investissements légaux, se constitue, au moins pour les classes moyennes, une épargne quasi forcée à la recherche de placements sûrs. Ainsi, les sociétaires des Mutuelles du Mans revalorisent volontiers leur patrimoine, les primes collectées augmentent de 14,5 % de 1939 à 1944, à l'abri de la concurrence anglo-saxonne, la branche incendie gagne à nouveau des parts de marché. Il en est de même pour la société vie qui enregistre en 1942 la « plus belle production depuis la fondation de la société ». Le cas de la MGF accidents est différent, du fait de la situation du risque automobile dont la production s'effondre. Malgré la création de risques nouveaux (mortalité du bétail en 1941, grêle en 1943) et le dynamisme des agents et des employés, la MGF accidents connaît, de 1941 à 1944, une phase de consolidation et non d'expansion, à la différence des branches incendie et vie.

Dans le domaine de l'intervention de l'État, le régime de Vichy marque le passage d'une économie de l'assurance contrôlée (par le décret-loi Daladier du 14 juin 1938 et son décret d'application du 30 décembre 1938) à une économie dirigée, dans le cadre du corporatisme. Ainsi, le comité d'organisation des assurances créé par la loi du 16 août 1940 tend à réglementer la profession. A moyen terme, nombre de décisions prises par le comité se révèlent efficaces. Pour la branche incendie, il impose par la décision du 12 août 1941 une discipline tarifaire et une majoration des primes.

La branche vie bénéficie également d'une mesure gouvernementale en 1942. En effet, la baisse du taux d'intérêt des placements aurait mis les sociétés vie françaises dans l'obligation de freiner, voire de cesser toute production nouvelle au taux de capitalisation en vigueur (4,25 %). L'arrêté du 1<sup>er</sup> avril 1942 « fixe à 3,50 % le taux de calcul des réserves mathématiques minima ». Après le 1<sup>er</sup> juillet 1942, la MGF vie majorera ses tarifs de 5 à 10 % tout en adoptant (pour les nouveaux contrats) un tarif voisin de 3,50 %. Le problème de l'assurance vie (les recettes progressaient moins vite que les charges) paraît alors résolu, car dans cette branche « le prix des sinistres est fixé d'avance et le montant des primes des contrats en cours ne peut être modifié ». L'intervention de l'État dans la branche accidents, plus tardive (elle date de l'arrêté du 31 décembre 1942), se révèle également efficace, car elle autorise une majoration des primes, ce qui permet à la MGF accidents de maintenir un solde profits-pertes positif, comme les autres sociétés du groupe. Mais les assureurs ont dû abandonner leurs principes libéraux de liberté des prix et de la concurrence.

Sur un terme un peu plus long se confirme une évolution majeure, dont la première étape est la mise en place du plan comptable introduit en 1937 et mis en application par décret dès le 11 octobre 1940 par le gouvernement de Vichy. Et ce alors que le contrôle des assurances est transféré du ministère du Travail à celui des Finances. Évolution significative, qui ne sera pas mise en question ultérieurement. Sans le savoir et sans le vouloir, le régime de Vichy a préparé la nationalisation des principales sociétés d'assurances. De façon moins directe, il prépare

aussi l'instauration de la Sécurité sociale, et donc la « perte » des accidents du travail par les assureurs.

De 1936 à 1946, avec des colorations et des motivations politiques très différentes, une logique cohérente s'est mise en place : contrôle, dirigisme et, par la suite, planification. A l'évidence, dans le domaine spécifique qui est celui des assurances, le politique a laissé se mettre en place et agir un pouvoir technocratique. Il s'agit de contrôler le secteur de l'assurance, qui collecte et investit une partie notable de l'épargne nationale. Et, comme dans d'autres domaines, la nationalisation visera à mettre ce secteur au service de l'expansion économique sous l'égide de l'État, et ce par des hauts fonctionnaires.

#### 2. La nationalisation: un bilan

La nationalisation des seules MGF accidents et vie qui formaient un groupe *stricto sensu*, par la loi du 25 avril 1946, induit des conséquences spécifiques pour les Mutuelles du Mans :

- le statut juridique des mutuelles nationalisées pose problème. L'article 2 de la loi de 1946, qui prévoyait un « règlement d'administration public » concernant les « conditions de fonctionnement des sociétés à forme mutuelle » ne sera jamais repris. Ce qui, à la différence des autres sociétés (*i.e.* des compagnies) nationalisées, laisse les MGF dans l'expectative ;
- les liens entre l'accident et la vie disparaissent, ce qui conduit à une relative marginalisation de la MGF vie. En effet, la MGF accidents, ayant gardé le même directeur (Jean-Marie Lelièvre), maintient ses (traditionnels) liens humains avec la Das et la Mutuelle du Mans incendie, restées privées. Il subsiste, *de facto*, une synergie entre les branches accidents, incendie et la Das dont les produits sont toujours complémentaires des contrats automobile de la MGF accidents.

Il serait tentant d'attribuer aux conséquences de la nationalisation la faiblesse que présente le groupe reconstitué (des années 50 à 1972)<sup>22</sup> des Mutuelles du Mans, dans le domaine de la vie (y compris la capitalisation). En effet, en 1988, cette « branche représente encore moins de 30 % des affaires directes du groupe, proportion inférieure à celle observée dans la plupart des autres grands groupes<sup>23</sup> ».

A priori, si l'on rend le statut (i.e. être nationalisée ou privée) de chaque mutuelle responsable, à lui seul, de son évolution ultérieure, l'on doit noter que :

- restée privée, la Mutuelle du Mans incendie consolide sa position. Elle gagne des parts de marché et passe du dixième rang des sociétés incendie françaises, en 1938, au troisième en 1952 ;
- seule société nationalisée à conserver la même direction, la MGF accidents fait face à la perte de son portefeuille accidents du travail (liée à la création de la Sécurité sociale) en développant en priorité le risque automobile, ce qui lui permet de rester au troisième rang des sociétés accidents françaises.

Seule la MGF vie paraît victime de la nationalisation, car :

elle craint de perdre le soutien de la MGF accidents, la nationalisation ayant

rompu (provisoirement) les liens humains (i.e. des administrateurs communs) entre les deux sociétés ;

— le nouveau conseil d'administration n'entre en fonction qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1947, alors que l'ancien a terminé son mandat le 30 juin 1946. S'estimant spoliés par la nationalisation, les sociétaires vie, comme les agents, sont également inquiets d'une modification de statut de « leur » société. L'article 12 de la loi de 1946 prévoyait en effet que les mutuelles nationalisées seraient transformées en sociétés anonymes « par la constitution d'un capital social appartenant à l'État », mesure qui ne deviendra jamais effective. En fait, jusqu'au regroupement de 1967, toutes « les sociétés nationalisées ont continué à vivre comme par le passé ». La MGF vie ne connaît qu'une crise de confiance intense, mais brève, limitée à l'année 1946. Il est vrai que cette crise se traduit par une baisse des encaissements. La conclusion paraît (par trop) évidente : les parts de marché alors perdues ne seront pas recouvrées... Cependant, il faut tenir compte à la fois du contexte de l'après-guerre (la reprise de l'inflation) et des « traditions » du groupe.

En effet, la quatrième mutuelle mancelle, la Das, restée privée, ne retrouve (en francs constants) qu'en 1955 le niveau des encaissements atteint en 1935 <sup>24</sup>. Sans nier les succès réels de la MGF accidents, force est de constater que cette société apparaît, jusque dans les années 70, comme un « colosse aux pieds d'argile » : les pertes techniques du risque automobile sont équilibrées grâce aux bons résultats de la gestion financière. Cette position aurait été difficilement tenable à terme. Enfin, le statut juridique des MGF n'a nullement empêché la reconstitution du groupe des Mutuelles du Mans, effectuée pour faire face à la concurrence des trois grands groupes parisiens formés, en 1967-1968, par la fusion des sociétés nationalisées.

En fait, la MGF vie, plus que de la nationalisation, a été victime de l'héritage du passé. L'échec final de la branche populaire, absorbée en 1941 par la MGF vie, conduit cette société à abandonner dans l'après-guerre l'exploitation de cette branche; de même, faute d'expérience antérieure, les assurances de groupe se développent lentement. Cette politique de la MGF vie privilégiant l'exploitation des contrats « grande branche » explique, plus que la nationalisation, la part (relativement) faible qu'occupe la vie, au sein du groupe, jusque dans les années 90.

En conclusion, l'on peut souligner que la nationalisation des MGF apparaît comme relativement « neutre » ; si l'on ne voit guère les profits que ces sociétés en ont tirés, elle n'a nullement empêché le groupe de poursuivre sa croissance et sa diversification.

La culture spécifique du groupe l'a en fait emporté, ce qui explique le maintien de certaines caractéristiques de 1946 jusque dans les années 90, malgré les mutations de l'économie française. Le groupe des Mutuelles du Mans, resté provincial, a préservé (globalement) ses parts de marché, tout en demeurant le « premier groupe français d'assurances mutuelles ». Son professionalisme, fruit d'une longue tradition, devrait lui permettre de s'adapter à une conjoncture aléatoire comme à l'évolution de la construction de l'Europe

#### **Annexe**

#### Chronologie des Mutuelles du Mans

- 1828. Création de la Mutuelle immobilière du Mans incendie par des notables manceaux.
- 1842. Fondation de la Mutuelle mobilière incendie, à l'initiative de la première société.
- 1883. J.-M. Lelièvre, avoué plaidant (1836-1914), crée la Mutuelle générale française accidents.
- Dès 1884, les trois mutuelles ont des administrateurs communs
- 1917. G. Durand, secrétaire général de l'Automobile-Club de l'Ouest, fonde la Défense automobile et sportive, dont la vocation est de défendre les automobilistes.
- 1918. A l'initiative de la Mobilière incendie, fondation de la Nouvelle Mutuelle du Mans incendie, qui regroupe en 1923 les trois mutuelles incendie, constituant ainsi la Mutuelle du Mans incendie.
- 1920. Le directeur général de la Mutuelle générale française accidents fonde la Mutuelle générale française vie, quatrième société vie française en 1925.
- 1922. Formation de facto du groupe des Mutuelles du Mans : toutes les sociétés signent un accord prévoyant l'organisation commune de leurs agences.
- 1946. Nationalisation des seules Mutuelles générales françaises accidents et vie : les deux sociétés conservent des administrateurs communs avec les autres mutuelles mancelles.

#### Notes

- 1. Voir chronologie des Mutuelles du Mans, en annexe.
- Les sociétés accidents et vie formaient un groupe, car elles avaient le même conseil d'administration; leur encaissement dépassait 1 milliard de francs.
- 3. Le groupe réalise en 1987 presque 10 % de son chiffre d'affaires à l'étranger.
- 4. Hervé, Bouchaert, Armand-Denis, Schor, «Les Sociétés d'assurances, en France, activités et enjeux, notes et études documentaires», «La Documentation française», 4875, p. 12, 1988, 162 p. Regroupées, les mutuelles agricoles issues des sociétés mutualistes agricoles de la loi de 1900 comptent alors 5 millions d'adhérents. Liées au syndicalisme paysan, elles ont toujours été des concurrents gênants pour les Mutuelles du Mans.
- 5. La Société d'assurances mutuelles immobilières de la Ville de Paris est créée en 1816 par de riches propriétaires parisiens, presque tous nobles (P.-J. Richard, « Histoire des institutions d'assurance en France », « L'Argus », p. 38, 1956, 333 p.
- 6. Almanachs royaux des années concernées.
- 7. J. Jessenne, « Pouvoir au village et Révolution, 1760-1848 », p. 11, Presses universitaires de Lille, 1987, 308 p.
- 8. Une mutuelle étant une coassurance, en cas de sinistres exceptionnels, le rappel des cotisations, souvent limité par les statuts, ne pourrait indemniser ses adhérents que partiellement.
- 9. Les compagnies ne régionalisent pas encore leurs tarifs ; de plus, elles assurent les risques mobiliers.
- 10. En règle générale, les mutuelles immobilières se dotent d'une branche mobilière. Le cas de figure inverse existe également: la Mobilière de Caen aura une branche immobilière en 1846. Enfin, lorsqu'il y a eu création d'une mutuelle immobilière, puis d'une mutuelle mobilière, les deux fusionnent dès que l'administration le permet (cas des Mutuelles de Poitiers, en 1868).
- 11. En 1852, la Mobilière étend ses opérations à 13 nouveaux départements de l'Ouest.
- 12. Le groupe manceau arrive derrière deux mutuelles plus anciennes et qui opèrent alors à l'échelle nationale : la Mutuelle de Paris et celle de Seine et Seine-et-Oise.
- 13. Le choix sera effectué par nombre de mutuelles provinciales, dont certaines sont toujours prospères.
- 14. J. Singher a fait l'essentiel de sa fortune sous le second Empire en créant et en développant des mutuelles d'assurances en Espagne.
- 15. Jean-Marie Lelièvre (1836-1914) est avoué plaidant à Mamers (Sarthe).
- 16. P. -J. Richard, op. cit., p. 189.
- 17. Chaque année les MGF accidents et vie proposent de nouveaux produits à leurs sociétaires. La vie offre 24 types de contrats en 1922, 42 en 1928. Quant à la MGF accidents, elle couvre progressivement tous les risques automobiles assurables.
- 18. Les contrats de la Das complètent ceux de la branche automobile de la MGF accidents. Sa bonne organisation lui permet, malgré la concurrence d'une trentaine de compagnies, d'être dès 1926 la première société française dans son domaine.
- 19. Toutes les traites avalisées par la MGF et provenant de Nord-Négoce ayant été mises en circulation (soit effectivement un montant cumulé de 82 millions de francs), les «effets» portés à l'actif du bilan atteignent 42,9 millions de francs en 1929, 49,3 millions en 1930 et 54,9 millions en 1931. Et ce alors que les amortissements réalisés atteignent 10,5 millions de francs en 1929 et 5,9 millions en 1930.
- 20. Compte tenu de l'importance de la MGF accidents et de ses liens avec la vie, une disparition éventuelle de la première société aurait entraîné celle du groupe. L'ensemble de celui-ci est donc menacé par cette crise de l'assurance crédit.

#### AUFFRET : Les Mutuelles du Mans

- 21. Les cotisations encaissées (calculées en monnaie constante) progressent de 80,2 % de 1928 à 1933 (contre 47,2 % de 1923 à 1928) grâce à la majoration des tarifs. En effet, la production brute en volume (î.e. en contrats) baisse de 22 %, de 1928 à 1933, autre effet de la crise et (également) fait nouveau dans l'histoire du groupe. La crise ayant des effets cumulatifs, la baisse des primes en monnaie constante s'effectue en 1937 et 1938 du fait d'une forte poussée de l'inflation (cf. tableau supra).
- 22. En 1950, les Mutuelles mancelles créent de nouvelles agences en commun. En 1952, le directeur de la MGF vie (nommé par l'État) est coopté comme administrateur par la Das. L'ordonnance du 23 septembre 1967 reconstitue le groupe des MGF accidents et vie. En 1970, ce groupe et la Mutuelle du Mans incendie créent un groupement d'intérêt économique (GIE). L'adhésion de la Das à ce GIE, en février 1972, achève de reconstituer le groupe des Mutuelles du Mans: « Les quatre sociétés mancelles d'assurances à forme mutuelle présentent désormais un front uni face à la concurrence.»
- 23. Hervé, Bouchart, Armand-Denis, Schor, op. cit., p. 128 et 129.
- 24. Ce qui est lié à la lenteur (relative) de la reprise de la circulation automobile comme au maintien d'une forte inflation.



# LA PROPOSITION 103 Administrer la réforme

MOTS CLEFS: assurance dommages • coût du capital • profit raisonnable • réglementation • taux de rendement total •

et article étudie les fondements économiques et juridiques de la réforme du marché de l'assurance dommages de l'État de Californie : la proposition 103. La méthode d'analyse des tarifs des sociétés appliquée par le commissaire est présentée. La réflexion porte sur la définition du niveau de profit raisonnable des sociétés et son évaluation par les modèles économiques de la finance moderne. Un rapprochement est fait entre la réglementation fédérale des sociétés d'utilité publique et la réglementation des sociétés d'assurances dommages de l'État de Californie.

n novembre 1988, les électeurs de Californie furent invités à désigner l'initiative de réforme qu'ils souhaitaient voir appliquer au marché de l'assurance dommages de leur État. Sur cinq initiatives de réforme, les électeurs adoptèrent la « proposition 103 » instaurant un système de réglementation des tarifs. Ils mettaient ainsi fin à plus de quarante ans de libre concurrence sur le marché californien de l'assurance dommages.

#### I. CONTENU ET MISE EN APPLICATION DE LA RÉFORME

La proposition 103 proposait de résoudre la crise du marché de l'assurance dommages en Californie. En effet, après les années de crise 1984 et 1985, l'augmentation du coût des contrats avait rendu l'assurance inabordable pour beaucoup de Californiens. Certaines cotisations d'assurance automobile atteignaient entre 10 000 et 20 000 francs par an. De nombreux automobilistes qui ne pouvaient pas s'assurer se retrouvaient en infraction avec la loi.

La proposition 103 fut conçue et soumise aux électeurs par un groupe de protection des consommateurs réunis sous le nom de *Voter's Revolt*, dirigé par Harvey Rosenfiel et Robert Hunter, alors président de la National Insurance Consumer Organisation, puis commissaire de l'État du Texas.

<sup>\*</sup> Chargé d'études à la FFSA. Ancien chercheur au California Department of Insurance.

La réglementation du secteur de l'assurance ne représente pas quelque chose de nouveau aux États-Unis. En Californie, comme dans d'autres États, différents aspects du marché de l'assurance sont réglementés depuis des décennies. Il y a plus de trente ans, la Cour suprême des États-Unis reconnut l'existence d'une « relation spéciale » entre le gouvernement et le secteur de l'assurance, due à la particularité du produit commercialisé.

Aux États-Unis, le contrôle du marché relève en priorité de la responsabilité de l'État, et d'une manière plus faible, de la compétence du gouvernement fédéral. Le California Department of Insurance (CDOI) est l'agence d'État en charge de contrôler la bonne tenue du marché et d'appliquer la proposition 103. L'Insurance Commissioner est la plus haute autorité de l'agence. La réforme du marché instaura son élection, et non plus sa nomination par le gouverneur, renforçant ainsi le caractère politique de son activité. John Garamendi fut le premier commissaire de l'État de Californie à être élu en 1991.

Cet article présente la méthode d'analyse des tarifs appliquée par le commissaire depuis son élection, ainsi que les origines de la réglementation du marché de l'assurance dommages en Californie.

#### 1. Le remboursement des assurés et le programme d'agrément préalable

L'application de la proposition 103 apporta des changements fondamentaux dans la réglementation de l'assurance dommages en Californie. En 1988, la Californie représentait 15 % du marché de l'assurance dommages aux États-Unis, avec 150 milliards de francs de cotisations, soit la taille du marché français. Les conditions du marché californien reflétaient les problèmes rencontrés par d'autres régulateurs, au niveau national. Les divergences d'opinion entre le commissaire du Département, les groupes de protection des consommateurs et les sociétés d'assurances sont au centre des nombreux débats ouverts par la proposition 103. Cet article présente plusieurs aspects de ces conflits et discussions qui ont fait date dans l'histoire du secteur américain de l'assurance.

Dès son approbation, en 1988, la proposition 103 réclamait une réduction de 20 % des contrats d'assurance dommages par rapport à leur niveau de 1987, et un remboursement de la différence aux assurés (rollback program). Ainsi, une société dont le taux de profit était supérieur à un taux de rendement raisonnable défini par le commissaire se trouvait dans l'obligation de rembourser aux assurés chaque prime perçue entre 1987 et 1988, avec intérêt. La proposition 103 instaurait également un système d'agrément préalable des tarifs des contrats d'assurance dommages avant leur commercialisation (prior-approval program). Ainsi, actuellement, aucun changement de taux ne peut être accordé à une société si celui-ci est considéré comme excessif, inadéquat ou discriminatoire par le California Department of Insurance.

Immédiatement après l'adoption de la proposition 103, de nombreuses sociétés s'alignèrent contre la réforme devant un juge de la cour supérieure de Los Angeles, afin de dénoncer son contenu inconstitutionnel. En effet, les sociétés dénonçaient la réduction de 20 % des primes qu'elles considéraient comme arbitraire, discriminatoire et confiscatoire. Les assureurs déclarèrent alors que « le programme de réforme violait leur droit constitutionnel à un taux de profit raisonnable ».

La Calfarm Insurance Company fut la première à plaider contre les fondements de la proposition 103. La société critiqua la méthode d'évaluation du taux de profit d'une société d'assurances élaborée par l'État et le CDOI. Les règles éditées sous la proposition 103 furent également contestées par la société californienne 20th Century Insurance Co. qui refusait de remplir ses obligations de remboursement.

Après de multiples débats et témoignages, le juge de la cour supérieure n'annula pas le programme de remboursement des assurés (roll-back program) inaugurant l'application de la proposition 103, mais critiqua la méthode employée par le commissaire. En fait, la méthode d'analyse des taux des primes et du montant des remboursements était rejetée par le juge et devait être modifiée afin que « le commissaire accorde aux assureurs un taux de profit raisonnable ».

Dès son élection, le nouveau commissaire du Département, John Garamendi, avec le soutien du cabinet d'avocats de Santa Clara, Strumwasser & Woocher, révisa les conclusions du juge supérieur ainsi que les fondements de la réglementation. Cette nouvelle équipe renforça la proposition 103, et fit appel de la décision de la cour supérieure devant la cour suprême de l'État de Californie. Après plus de quatre ans d'examen, le 18 août 1994, la cour suprême, composée de sept juges supérieurs, renversa la décision du juge de la cour supérieure et affirma un soutien unanime à la réglementation du commissaire et de son équipe, dans une décision longue de 135 pages.

Le juge de la cour suprême déclarait dans sa décision que, dans la détermination d'un taux de profit juste, l'intégrité financière de la société, dont les taux sont analysés, doit être considérée. Il est important que la société dégage assez de revenus, non seulement pour faire face à ses dépenses d'activité (operating income), mais aussi pour supporter son coût du capital (capital cost of business) ». Le commissaire reprenait les recommandations du juge en ajoutant : « Le revenu raisonnable d'une société est défini par le profit qu'un investisseur peut raisonnablement espérer de son investissement dans un secteur autre que l'assurance mais représentant un niveau de risque identique. » Ces distinctions ont permis à Garamendi de défendre son projet de réforme du marché et de convaincre les juges de la cour suprême de l'équité de sa réglementation.

Ainsi, la réglementation de Garamendi repose sur des notions fondamentales : pourquoi le taux de rendement raisonnable du secteur doit-il être évalué à partir des anticipations d'un investisseur indépendant ? Pourquoi doit-on comparer ce revenu aux revenus d'autres secteurs économiques équivalents ? Pourquoi le coût du capital est-il présenté comme un indicateur raisonnable du taux de rendement d'un secteur réglementé ? Quelles méthodes le régulateur peut-il appliquer afin d'évaluer ce taux de profit raisonnable ?

#### 2. Les modèles d'évaluation du prix des contrats d'assurance dommages

Il existe de nombreuses méthodes d'analyse du prix d'un contrat d'assurance. La National Association of Insurance Commissioners (Naic) a largement étudié les aspects des différents modèles appliqués par les régulateurs et les professionnels de l'assurance. La Naic publie de nombreux rapports illustrant l'évolution des techniques employées.

Dans le cadre de l'analyse du profit du secteur de l'assurance dommages, on distinguait traditionnellement aux États-Unis le revenu des cotisations (underwriting margins) du revenu des investissements (investment incomes). Jusque dans les années 70, le revenu des investissements était considéré comme marginal. Ainsi, le premier modèle standard d'évaluation du prix des primes ignorait le revenu des placements financiers. Le revenu des cotisations, correspondant au montant des sinistres à payer, compte tenu des primes encaissées, était la seule composante du revenu des sociétés considérée par les autorités. Au cours de son premier congrès de 1921, la National Convention of Insurance Commissioners déclara que le revenu raisonnable d'une société d'assurances correspondait à 5 % du montant des primes collectées (1921 Standard Profit Formula).

Cependant, une société d'assurances est aussi un intermédiaire financier qui collecte et distribue des revenus. Une société investit les primes encaissées dans des titres financiers afin d'accroître sa rentabilité et renforcer sa solvabilité. Les titres investis génèrent des revenus qui sont soit réinvestis dans la société afin de renforcer sa situation financière, soit distribués aux assurés (policyholders) ou aux actionnaires (stockholders), sous forme de dividendes ou de baisse des primes.

Les taux d'intérêt particulièrement élevés des années 70 amenèrent les autorités américaines à analyser le « taux de rendement total » d'une société, au lieu de se concentrer uniquement sur le revenu des cotisations. En 1970, une étude de la Naic ouvrit le débat sur l'effet des revenus des placements financiers dans l'évaluation du prix des primes, en concluant : « Afin de déterminer les profits des sociétés, il est admis que toutes les sources de revenus doivent être considérées » (Naic Study of Investment Income, Supplement to the Proceedings, 1984, volume II).

Économistes, financiers et professionnels de l'assurance dommages ont développé depuis de nombreux modèles d'allocation des revenus des cotisations et des placements financiers. Les recherches se sont rapidement tournées vers des modèles incorporant les deux sources de revenu de l'assurance. Déjà, en 1967, Ferrari proposait une méthode d'évaluation combinant le revenu des cotisations et des placements financiers d'une société (Robert Ferrari, *The Relationship of Underwriting, Investments, Leverage, and Exposure to Total Return on Owner's Equity*, Proceedings of the Casualty Acturial Society 55, 1968). Ferrari appliquait les conclusions de la théorie du portefeuille de Markowitz (1952) à l'activité d'assurance. Cooper, en 1974, reprit cette approche et développa un modèle déterminant le taux de rendement concurrentiel d'un contrat d'assurance, en alliant

les performances des deux sources de revenus (Robert Cooper, Investiment Return and Property Liability Insurance Ratemaking, G. Homewood, Illinois, 1974). En 1979, Fairley proposa une formule d'évaluation du prix raisonnable d'un contrat d'assurance dommages. Cette formule, directement inspirée du Capital Asset Pricing Model (CAPM), ou modèle d'évaluation des actifs financiers (Médaf), de Sharpe (1964) et Linter (1965), fut appliquée pendant plusieurs années par le Département des assurances de l'État du Massachusetts dans le cadre du contrôle des tarifs automobile, avant que les limites au niveau fiscal du modèle ne soient démontrées (William Fairley, Investment Income and Profit Margins in Property Liability Insurance, Bell Journal of Economics 10, 1979).

## II. LA MÉTHODE D'ANALYSE DES PRIX PAR LE MODÈLE DU TAUX DE RENDEMENT TOTAL

Dès 1989, le Département des assurances de l'État de Californie décida d'employer un modèle dit de « taux de rendement total » (Total Rate of Return Model) afin d'évaluer le montant du remboursement des assurés (roll-back program) et d'analyser le prix des contrats avant commercialisation (prior-approval program) dans le cadre de l'application de la proposition 103.

Ce modèle est considéré par le Département comme « donnant l'image la plus précise d'une société, et permettant la comparaison du profit des société aux profits d'autres secteurs économiques, du point de vue d'un investisseur ». Les caractéristiques du modèle de taux de rendement total seront présentées dans la section suivante. Nous introduisons ici les notions employées par cette méthode.

La réglementation de l'État de Californie définit le domaine des taux de rendement du secteur de l'assurance. Il s'agit du domaine de rentabilité dans lequel un assureur est invité à établir le prix du contrat d'assurance dommages qu'il souhaite commercialiser. Le Département doit veiller à ce que les prix des contrats ne soient ni exagérés ni inadéquats. L'objectif du commissaire est de protéger les consommateurs d'une tarification excessive de la part des sociétés et d'éviter une concurrence par les prix dévastatrice. Pour ce faire, il détermine les taux de profits maximaux et minimaux du secteur de l'assurance.

Une société souhaitant augmenter le tarif de ses contrats d'assurance automobile doit soumettre une demande d'autorisation à l'agence d'État. Le Département peut refuser le changement de tarif si l'augmentation du prix de la prime procure à la société un profit supérieur au taux de rendement maximal déterminé par le commissaire. Ce taux de rendement maximal représente le taux de profit « excessif » du marché.

De même, une société désirant commercialiser un nouveau produit doit soumettre les caractéristiques du contrat ainsi que son tarif à l'agence de réglementation. Si le taux de rendement du contrat d'assurance, compte tenu de son prix de vente, est jugé inférieur au taux de rendement minimal du secteur établi par le commissaire, la société se verra refuser la commercialisation du produit. Ce taux

minimal est défini dans la législation californienne comme le taux de rendement « inadéquat » du marché. Le souci du commissaire est de prévenir la société de tout problème d'insolvabilité futur pénalisant les assurés et d'éviter les politiques de prix trop agressives poussant certaines sociétés à la faillite (predatorpricing).

Enfin, le commissaire n'autorise aucun changement de tarif d'une société n'ayant pas rempli ses obligations de remboursement.

#### 1. L'évaluation du taux de rendement total d'une société

Cette partie introduit la méthode d'analyse du tarif d'une société d'assurance dommages par le modèle du taux de rendement total. Cette méthode est fondée sur un modèle simplifié de la société d'assurances.

Le taux de rentabilité comptable du secteur de l'assurance dommages se mesure par le rapport entre le total des revenus nets et le total des fonds propres (surplus) des sociétés. Les montants du revenu net et du surplus sont évalués à partir du système comptable spécifique aux sociétés d'assurances, le Statutory Insurance Accounting Principal (Siap). Le Siap a été imposé aux sociétés par la Naic afin de renforcer leur surveillance financière par les agences des différents États. Le Siap se différencie du Gaap (General Accounting Agreement Principal), utilisé dans les autres secteurs de l'économie.

Selon la présentation Siap, le revenu net d'une société correspond aux profits des cotisations (primes moins sinistres et dépenses d'activités) et des placements financiers (taux d'intérêt, dividendes, biens immobiliers, plus-values réelles en capital) après impôts. Le surplus d'une société correspond à la différence entre son actif et son passif. Il s'agit du *net worth* de l'entreprise ou *policyholders surplus*.

Le profit des cotisations est le résultat du montant des primes vendues (P), valorisées par une marge de profit des cotisations (MPC). La MPC est obtenue par le revenu des primes moins les prestations et indemnités. Le profit des investissements provient des titres investis, valorisés à un certain taux de placement. Ainsi, le taux de rendement total d'une société s'évalue par l'addition de ces deux sources de revenus, rapportée au montant des surplus, ou fonds propres de la société.

Rendement total = revenu des cotisations + revenu des investissements

RT = RC + RI

avec
RC = primes\* marge de profit des cotisations = P\*MPC

RI = actifs investis\* taux de placement = AI\*TP Surplus = actif – passif = S

 $Taux\,de\,rendement\,total=revenu\,des\,cotisations/surplus+revenu$ 

des investissements/surplus

TRT = RC/S + RI/S = (P/S)\*MPC + (AI/S)\*TP

La grande inconnue de ce modèle est la marge de profit attendue par l'assureur

sur les cotisations. Cependant, à partir du bilan d'une société et d'un taux de rendement total cible (target) fixé par les dirigeants de la firme ou par toute autre autorité, un analyste peut estimer la marge de profit de la société sur son activité d'assurance pure.

Prenons l'exemple d'un assureur ayant un montant de titres investis une fois et demie supérieur à son surplus annuel (ratio AI/S égal à 1,5), et un ratio prime sur surplus de deux (ratio P/S égal à 2). Les dirigeants de la société souhaitent atteindre un taux de rendement total de 12 %, sachant que le taux de rendement des actifs investis de la firme est de 5 % (taux de placement). La marge de profit des cotisations peut être ainsi estimée à 2,25 %. Cette méthode de calcul de la marge de profit d'un contrat correspond à une version simplifiée du modèle du taux de rendement total utilisé par le commissaire du Département des assurances dans le cadre du contrôle des tarifs des sociétés.

Cette méthode comporte de nombreuses difficultés que le commissaire doit résoudre. Ainsi, ce dernier prend la responsabilité de déterminer le taux de rendement total raisonnable du secteur. Pour ce faire, il définit le domaine de rentabilité compris entre un taux maximal excessif et un taux minimal inadéquat. Le domaine des taux de rendement doit être capable de fluctuer et de refléter les changements du cycle des affaires et du cycle de l'assurance.

Le commissaire doit élaborer une méthodologie déterminant le taux de rentabilité maximal et minimal des sociétés. Quelles méthodes le commissaire doit-il employer afin d'évaluer les niveaux de profit du secteur de l'assurance ? Quel domaine de rentabilité établir afin de faire en sorte que les tarifs des primes ne soient ni excessifs ni inadéquats ?

#### 2. Les modèles d'évaluation du coût du capital

De nombreuses réponses à ces questions ont été apportées par le Département et par les sociétés depuis l'adoption de la proposition 103. Au cours des débats ouverts à San Bruno, en 1990, sur la proposition 103 le CDOI souhaitait utiliser le taux de rendement historique moyen de l'industrie comme taux de rendement minimal raisonnable du secteur (10 %), alors que les sociétés proposaient une approche par le coût du capital du secteur (15 %). Les témoins des sociétés présentèrent des modèles financiers fondés sur des anticipations de rendement afin d'évaluer le coût du capital d'une entreprise.

Ces modèles furent refusés par la CDOI dans le cadre du programme de remboursement des assurés. En effet, ces modèles ne s'appliquent pas à un processus de remboursement où l'analyse est historique et non anticipative. Au cours des débats de 1989 sur le remboursement de 20 % des primes des assurés, le Département devait déterminer le taux de profit du secteur de l'assurance en 1988 et réglementait donc une situation passée. Ces modèles financiers, fondés sur des évaluations anticipatives, ne convenaient donc pas aux objectifs de la réglementation.

De plus, le commissaire considérait ces modèles comme trop aléatoires et ma-

nipulables. L'utilisation extrapolative des résultats de ces modèles par les économistes experts des sociétés discrédita fortement leur portée. Joseph Stiglitz, économiste et témoin expert des sociétés en 1991, estima par exemple le taux de rendement raisonnable de la 20th Century Insurance Company entre 24 et 99 %. Son analyse reposait sur un taux de croissance espéré des dividendes de la société extravagant, de l'ordre de 22 %, ainsi que des facteurs de risque multiplicatifs.

Ces modèles ont néanmoins d'importants avantages dans le cadre d'une analyse prospective des tarifs des sociétés, ou d'un programme d'agrément préalable des tarifs des contrats, puisque l'on se trouve dans une situation d'anticipation des profits et des pertes des sociétés. Ces modèles sont également appliqués aux États-Unis dans d'autres secteurs économiques par des agences de réglementation. En effet, les sociétés privées dites « d'utilité publique », ou public utility companies, sont fortement réglementées, de par leur situation de monopole. Les régulateurs fédéraux évaluent le taux de profit raisonnable de ces sociétés à partir de leur coût du capital et appliquent des modèles financiers de rendements anticipatifs développés en finance moderne.

De plus, la décision de la cour supérieure – comme la formulation de la réglementation du secteur de l'assurance de l'État de Californie – trouve sa source dans le principe de détermination du coût du capital d'une entreprise privée. Le Département envisage aujourd'hui d'employer ces modèles financiers dans le cadre du programme d'agrément préalable des contrats. Il est donc primordial de connaître l'origine de la notion du coût du capital pour comprendre la réglementation du secteur de l'assurance en Californie. Nous introduisons ici les fondements de l'analyse des tarifs par le coût du capital en revoyant le principe du coût d'opportunité en théorie financière.

#### III. UTILISATION DU COÛT DU CAPITAL COMME TAUX DE RENDEMENT TOTAL D'UNE SOCIÉTÉ

La décision de la cour supérieure sur le contentieux entre la société d'assurances Calfarm Insurance et l'État de Californie porte sur la méthode d'évaluation du taux des primes introduit par la proposition 103. L'objectif de la cour supérieure était de distinguer le taux de rendement raisonnable d'une société de son taux de rendement confiscatoire imposé par un législateur. Si la distinction se justifie au niveau légal, elle se démontre aussi au niveau économique.

Pour juger de l'adéquation ou de l'excès du prix d'un projet, l'investisseur doit déterminer le taux de rendement actuel et attendu du projet. Ces deux taux doivent être comparés au niveau du risque couru par l'investisseur. En économie de marché, le prix d'un bien ou d'un service est jugé en comparaison des autres prix du marché en termes de taux de rendement.

Les conclusions de la cour supérieure de Los Angeles sont traduites dans la réglementation actuelle du marché de l'assurance dommages en Californie. Le

Code des assurances indique que le taux de rendement raisonnable de l'industrie, défini par le commissaire, doit être « comparable au domaine des rendements obtenus par un investisseur dans d'autres secteurs de l'économie présentant un niveau de risque identique à celui existant dans le secteur de l'assurance dommages ». La décision de la cour fait appel à deux concepts financiers traditionnels : 1) la notion du coût d'opportunité d'un placement ; 2) l'évaluation du coût du capital d'une entreprise. Comme nous l'avons souligné, ces notions économiques sont déjà appliquées dans le cadre de la surveillance des tarifs des sociétés d'utilité publique américaines, comme AT & T, ou PG & E. Les agents fédéraux américains utilisent le modèle d'évaluation des actifs financiers (Médaf), ou Capital Assets Pricing Model (CAPM), développé par Sharpe and Tobin dans les années 60 pour déterminer le coût des fonds propres des sociétés d'utilité publique, et donc leur taux de profit raisonnable.

Les règles d'évaluation du prix des primes d'assurance dommages du marché californien s'inspirent de la même analyse, c'est-à-dire de la notion du coût d'opportunité développée en théorie financière. Cet article revoit ici le fondement de cette notion afin d'illustrer l'implication de la théorie financière dans le fondement de la réglementation du marché en Californie.

### 1. Distinctions entre le coût du capital et le taux de rendement d'une société

Il est nécessaire de rappeler les définitions de deux termes régulièrement employés dans la réglementation des marchés organisés américains : le coût du capital et le taux de rendement espéré d'une firme.

Connaissant l'éventail des investissements disponibles, le coût du capital d'un projet représente son taux de rendement nécessaire pour attirer les investisseurs et les amener à renoncer à d'autres opportunités de placement.

Le coût du capital fait fréquemment référence au taux de rendement réclamé par les investisseurs pour sélectionner un projet. Au contraire, le taux de rendement espéré par les investisseurs correspond au rendement anticipé d'un placement. En économie financière, les investisseurs sont attirés par les projets dont les rendements compensent les risques courus. Ainsi, dans un marché concurrentiel, si le taux de rendement espéré d'un placement est supérieur à son coût du capital, l'investisseur acceptera l'opportunité de placement; si le rendement espéré est inférieur au coût du capital, l'investisseur rejettera l'opportunité de placement.

De plus, si le taux de rendement est supérieur au coût du capital, de nouvelles entreprises rentreront sur le marché, augmentant la quantité des produits ou des services disponibles. L'offre devenant supérieure à la demande, les prix diminueront jusqu'à ce que les rendements espérés égalisent les rendements réclamés. Le phénomène inverse se produit lorsque les rendements espérés sont inférieurs au coût du capital. Ainsi, le coût du capital peut s'interpréter comme le taux de rendement raisonnable d'un secteur économique.

Cette loi économique et financière est à l'origine de deux décisions de justice prises par la Cour suprême des États-Unis dans le cadre de la réglementation des marchés organisés (Bluefield Water Works & Improvement Company versus Public Service Commission of West Virginia, 262 US 679 [1923] et Federal Power Commission et al. versus Hope Natural Gas Company, 320 US 591 [1944]). Ces principes sont les suivants : premièrement, dans une industrie réglementée, un investisseur doit avoir la possibilité de bénéficier d'un rendement égal à celui qui peut être espéré dans d'autres secteurs présentant des degrés de risque identiques ; deuxièmement, le taux de rendement d'un secteur réglementé doit être suffisamment élevé pour maintenir le montant des placements et attirer de nouveaux capitaux.

Ces deux principes standard cherchent à égaliser les intérêts des consommateurs bénéficiant des produits ou des services du secteur réglementé et des investisseurs approvisionnant le marché en capitaux nécessaires à l'activité des entreprises. Ces principes de justice se retrouvent dans le Code des assurances de l'État de Californie (sections 1861.01 et 1861.05).

#### 2. Le coût d'opportunité et son évaluation financière

En théorie financière, le coût du capital se définit comme le « taux de rendement réclamé par les actionnaires de l'entreprise ». Le coût du capital est évalué à partir des profits non distribués de l'entreprise (retained earnings) et fait référence à un coût d'opportunité de placement des actionnaires. En effet, le profit de la firme, après impôts et distributions des dividendes, appartient à ses actionnaires. Cependant, les managers peuvent décider soit de distribuer des dividendes aux actionnaires, soit de réinvestir les bénéfices dans l'entreprise.

Si une partie des profits est conservée par la société pour des motifs d'autofinancement, les actionnaires sont confrontés à un coût d'opportunité : ils auraient pu recevoir ces profits sous forme de dividendes, et par la suite investir cet argent dans des titres dégageant des revenus. En économie pure et parfaite, le taux de rendement des profits non distribués d'une entreprise doit être au moins égal au taux de rendement dont les actionnaires auraient pu bénéficier s'ils avaient reçu l'ensemble des profits. Ainsi, le taux de rendement raisonnable de l'entreprise s'évalue du point de vue d'un investisseur indépendant. Une question se pose au niveau théorique et constitutionnel lorsqu'un régulateur souhaite définir ce taux de rendement : quel est le taux de rendement de l'entreprise qui peut être comparé au taux de rendement des actionnaires? Et quel taux de rendement les actionnaires d'une société peuvent-ils espérer d'un investissement alternatif, mais à risque comparable? La réponse est : le coût du capital de l'entreprise, véritable taux de rendement raisonnable des fonds propres de la firme. Ainsi, le principe du coût d'opportunité est à la base des recommandations de la cour supérieure : « Le taux de rendement raisonnable .....fixé par le Commissaire doit permettre à la société d'assurances de couvrir son coût du capital. »

La détermination du coût des profits non distribués de la firme ou de son coût

du capital est une tâche difficile. Les économistes financiers ont développé des modèles d'évaluation tels que celui des actifs financiers (Capital Asset Pricing Model, ou CAPM) ou l'analyse fondamentale (Discounted Cash Flow Model, ou DCF). Ces modèles ne sont pas exclusifs et ils comportent de nombreuses limites, fortement mises en évidence par des économistes tels que Roll (A Critique of the Asset Pricing Theory Tests, Journal of Financial Economics, March 1977) ou Fama et French (The Cross Section of Expected Stock Returns, Journal of Finance, 1992). Cependant, ils correspondent à des outils fondamentaux essentiels dans l'évaluation du coût d'un projet et de l'analyse du risque.

Les résultats du CAPM et du DCF ont été présentés devant la cour supérieure de l'État par des témoins experts des sociétés, comme Joseph Stiglitz ou David Appel. Pour ces économistes, CAPM et DCF représentent les méthodes adéquates d'évaluation du taux de rendement total plancher du secteur de l'assurance dommages. En effet, ces méthodes permettent la comparaison du taux de rendement entre différents secteurs de l'économie. De plus, elles sont fondées sur les anticipations du marché réalisées par un investisseur indépendant. Ces modèles remplissent les conditions réalisées décrites par la décision de la cour supérieure et sont déjà appliqués dans le secteur des sociétés d'utilité publique.

Cependant, l'application de ces modèles par les économistes experts est discutable. Dans le cadre du Médaf, la période historique choisie pour évaluer la prime de risque moyenne du marché est arbitraire : 8,6 % de 1926 à 1992, selon Ibbotson Associates, ou 5,2 % de 1960 à 1992, selon les témoins du Département. L'évaluation de la pente de la droite de marché des sociétés privées (bêta) a également fait l'objet de nombreux débats.

Coût du capital = taux sans risque + bêta x prime de risque

Dans le cadre de l'analyse fondamentale ou l'évaluation par les dividendes, le taux de croissance des dividendes est fondé sur les anticipations à long terme d'analystes financiers et représente 80 % du résultat de l'évaluation, alors que les probabilités d'erreur des analystes sont statistiquement significatives certaines années.

Taux de rendement = rendement de dividendes + taux de croissance

L'interprétation des résultats des modèles est également surprenante : certains économistes ont déterminé le taux de rendement raisonnable d'une société privée à 99 %, à partir des résultats du CAPM valorisés par des facteurs de risque multiplicatifs tels que la taille de la société, l'impact de la réglementation ou encore le niveau de compétition de l'État. Il n'est cependant pas raisonnable d'anticiper un doublement annuel de l'indice boursier de l'industrie de l'assurance dommages.

Une analyse poussée des données du marché, historiques et anticipatives, ainsi qu'une interprétation raisonnable des résultats des modèles financiers mo-

dernes s'imposent donc à toute autorité en charge de contrôler la profitabilité des sociétés.

## 3. Parallèles entre le secteur de l'assurance et le secteur des sociétés d'utilité publique

Dans un pays où l'Etat se désengage de façon croissante du système social de protection, pour la plus grande satisfaction des électeurs, l'assurance devient un produit nécessaire au développement économique du pays et au bien être de la société, au même titre que l'eau ou l'électricité. Ainsi la réforme du marché de l'assurance en Californie fait souvent référence à la réglementation du marché des sociétés d'utilité publique et des méthodes d'analyse des tarifs sur ces marchés. Cette partie présente le fondement de la tarification des marchés publics aux États-Unis, illustrant ainsi les difficultés du commissaire du Département des assurances.

Les compagnies d'électricité et de téléphone américaines ont été déclarées monopole légal dans leur domaine d'activité et leur statut. Ainsi, il est reconnu qu'une firme peut servir les consommateurs à un coût plus faible qu'un concurrent ou que deux fournisseurs.

Les monopoles ont la possibilité d'augmenter leurs tarifs et de dégager ainsi des taux de rendement excessifs sur leur capital. Comme nous l'avons souligné plus haut, dans la Constitution américaine, le prix raisonnable d'un service se définit comme le prix permettant de couvrir tous les coûts d'activité de l'entreprise et de dégager un profit suffisant pour couvrir le coût du capital. Le rôle de la Commission des sociétés d'utilité publique est de déterminer le coût du capital raisonnable que les managers et les investisseurs réclament, les uns pour poursuivre leur activité, les autres pour maintenir leur niveau d'investissement dans le secteur.

Si le coût du capital est sous-estimé par la Commission, la société ne sera pas en mesure de bénéficier de son véritable taux de rendement. Les investisseurs risquent de sortir du secteur en vendant leurs titres, et le service assuré par les sociétés risque de se dégrader. Par contre, si le taux de rendement de l'entreprise est surestimé, les consommateurs seront pénalisés et l'on assistera à un transfert des richesses entre consommateurs et investisseurs.

Le commissaire du Département des assurances fait face aux mêmes enjeux en appliquant une méthode d'analyse du prix des primes par le taux de rendement total du secteur. L'objectif du commissaire est de définir un domaine raisonnable des taux de rendement ne pénalisant ni les assurés californiens ni les actionnaires des sociétés. Le rôle du commissaire est de contrôler le tarif des assureurs tout en maintenant les forces du marché et de la concurrence.

Ce double objectif peut être atteint par le Commissaire en définissant les limites du taux de rendement total de l'industrie, encadrant le rendement d'une société d'assurance dommages entre un taux de rendement maximal, correspon-

dant à un taux de profit de monopole, et un taux de rendement minimal, correspondant à un taux de croissance constant des surplus du secteur.

#### IV. LA MÉTHODE DE CONTRÔLE DES TARIFS DU COMMISSAIRE.

La réglementation de Garamendi repose sur une distinction claire entre la situation économique d'une société et les conditions du marché de l'assurance. La réglementation contient une formule détaillée, combinant les profits de chaque société avec les taux de rendement raisonnables du marché définis par le commissaire. Cette formule de détermination des taux a été instaurée après la réclamation de la Calfarm Insurance Company devant la cour supérieure et l'appel de la société 20th Century devant la cour suprême.

La formule du commissaire contient différents critères et facteurs déterminant le coût raisonnable de l'activité d'assurance. Ainsi, un « niveau d'efficacité » (efficiency standard) limite le montant des dépenses d'activité qu'un assureur peut incorporer aux taux de ses primes suivant la politique commerciale employée (on distinguera un agent exclusif d'un agent indépendant). Un facteur risque, estimé par le rapport entre le montant des primes et le montant des surplus du secteur (leverage ratio, i.e. P/S), est également associé à chaque branche d'assurance suivant un critère conservateur. La réglementation fixe ensuite le taux de rendement raisonnable et définit le capital sur lequel l'assureur est autorisé à atteindre ce taux. La proposition 103 emploie une terminologie largement utilisée par les agences d'État en charge de réglementer le marché de l'assurance aux États-Unis : le commissaire doit s'assurer que les taux des contrats ne soient ni excessifs, ni inadéquats, ni discriminatoires.

Le Département des assurances applique une formule déterminant le prix maximal qu'une prime peut atteindre, et au-delà duquel la prime sera jugée ina-déquate. La réglementation définit donc un domaine de concurrence compris entre le taux de rendement raisonnable maximal et le taux minimal du marché. Comme nous l'avons souligné, ce taux est évalué à partir d'une certaine base du capital de l'assureur. La détermination de cette base du capital se trouve encore aujourd'hui au centre de multiples débats entre le commissaire et l'industrie.

Le commissaire autorise les sociétés à fixer des taux assez élevés pour couvrir le paiement des sinistres et les dépenses d'activité, ces taux étant fondés sur des moyennes de marché. Chaque société peut accroître sa rentabilité en espérant atteindre un niveau supérieur en matière de rendement — ce qui correspond à une cible (target) pour la société — en augmentant son « niveau d'efficacité » — ce qui se traduit par une réduction de ses dépenses — et en utilisant son capital pour accroître les ventes de ses contrats.

Dans le cadre du programme de remboursement (*roll back*), une société dont le taux de profit est supérieur au taux de rendement raisonnable défini par le Département des assurances se trouve dans l'obligation de rembourser aux assurés chaque prime perçue entre 1987 et 1988, avec intérêt. En réglementant les

taux des primes des sociétés, le commissaire permet à l'assureur de fixer son propre taux de rentabilité entre le maximum et le minimum du marché, en relation avec ses profits anticipés et son niveau de concurrence.

Les sociétés ont actuellement remboursé 3,7 milliards de francs aux consommateurs californiens, soit près de 600 francs en moyenne par assuré. La proposition 103 a mis fin à des hausses de primes parfois injustifiées et le Département estime qu'une augmentation des tarifs de l'ordre de 20 à 30 milliards de francs de cotisations a pu être évitée. Après avoir été le troisième État du pays supportant les plus fortes augmentations de taux des primes, la Californie est aujourd'hui le troisième État dont les hausses des primes sont les plus faibles.

Le 18 août 1994, les sept juges de la cour suprême de l'État de Californie exprimaient leur soutien unanime à la réglementation du commissaire John Garamendi renforçant l'application de la proposition 103. La cour suprême de l'État, considérée comme conservatrice, rejetait les enjeux constitutionnels soulevés par la société 20th Century. Ce jugement affirme l'autorité du commissaire, lui permettant d'établir les taux des primes par l'application d'un taux de profit de 10 % uniforme pour toutes les sociétés. Ainsi, les autorités espèrent que plus de 6 milliards de francs supplémentaires de remboursement des primes seront distribués à plus de 14 millions d'assurés californiens.

Le seul recours de la société 20th Century, et de l'industrie en général, contre la victoire de Garamendi est de faire appel devant la Cour suprême des États-Unis, à Washington. Cependant, la clarté du jugement du 18 août, ainsi que son fondement sur des précédents fédéraux, réduit très fortement les chances de succès de la société. De plus, les effets de la réglementation sur la compétition du marché sont jugés négligeables par les observateurs du marché, car la Californie reste le marché de l'assurance le plus large des États-Unis. L'élection d'un nouveau commissaire républicain, M. Quackenbush, en novembre 1994, est en fait le facteur le plus déterminant dans l'évolution à venir de la réglementation du marché de l'assurance dommages en Californie  $\blacksquare$ 

# CHRONIQUES

#### Retraite

Rierre-André Chiappori Les fonds de pension

#### Droit

Olivier Muraire
A propos du « claims made »

#### Chômage

Risques et société
Devenir chômeur : déterminisme ou aléa?

#### Livres

« L'Illustre Gaudissart », d'Honoré de Balzac Pierre Bollon

« Greying in Japan », de N. Takayama Michel Lutfalla

Communiqués



# LES FONDS DE PENSION

# Journée d'étude

a journée d'étude sur les fonds de pension<sup>1</sup>, qui s'est déroulée à l'Institut international de Paris-la Défense, le 25 avril 1994, avait pour but de contribuer à la réflexion générale sur la mise en place de fonds de pension dans le système français. La perspective était à la fois théorique et comparative. Les conférenciers, économistes et universitaires de réputation internationale, se sont attachés à dégager quelques enjeux majeurs, à éclairer la problématique théorique s'y rattachant et à illustrer leur analyse d'exemples empruntés à des expériences étrangères.

L'attention des intervenants s'est concentrée sur quatre points : la fiscalité des fonds de pension, leur effet sur l'épargne, leurs conséquences macroéconomiques et, enfin, les liens entre fonds de pension et fonds propres des entreprises.

# I. LA FISCALITÉ DES FONDS DE PENSION

P. Johnson et E. Whitehouse, de l'Institute for Fiscal Studies de Londres, ont présenté un panorama général des problèmes de fiscalité relatifs aux fonds de pension. Ils remarquent tout d'abord que le prélèvement fiscal peut intervenir à trois étapes du processus d'accumulation :

- au moment du versement de la cotisation;
- durant l'accumulation (taxation des intérêts perçus);
- à la sortie, que celle-ci s'opère en rente ou en capital.

Chaque étape pouvant ou non être fiscalisée, huit combinaisons sont ouvertes a priori; en notant E pour exemption et T pour taxation, celles-ci vont de EEE à TTT, en passant par toutes les combinaisons intermédiaires. En pratique, cependant, seuls quatre régimes sont réellement envisageables. L'exonération totale est a priori exclue, de même que la taxation à chaque étape. Par ailleurs, l'imposition à l'entrée et à la sortie serait dissuasive, et économiquement peu justifiable; enfin, une imposition limitée à la phase d'accumulation serait probablement considérée comme insuffisante<sup>2</sup>. Le choix se fait donc entre EET, ETT, TEE et TTE.

Pour obtenir une première base de comparaison entre ces différentes formules, il est utile de partir d'un exemple numérique simple. Supposons qu'un consommateur perçoive, cinq ans avant sa retraite, un revenu égal à 100, qu'il peut soit consommer immédiatement, soit épargner via un fonds. Admettons, pour fixer les idées, que le rendement nominal soit de 10 % par an, et que la fiscalité soit assimilable, à l'entrée comme à

<sup>\*</sup> Directeur de recherche au CNRS, professeur d'économie de l'assurance (Delta, Ehess, Ensae).

<sup>1.</sup> Cette journée était organisée conjointement, dans le cadre des chaires d'économie de l'assurance créées par la FFSA, par le laboratoire Delta (CNRS), l'École normale supérieure, l'École des hautes études en sciences sociales), l'Ensae, l'université Paris-X et le Cepremap. Les organisateurs étaient P.-A. Chiappori, P. Pestieau et P. Picard.

<sup>2.</sup> Aucune de ces quatre formules n'existe d'ailleurs en Europe.

la sortie, à un prélèvement proportionnel de 25 %. S'il choisit d'épargner, quelle sera, dans cinq ans, la valeur de son épargne ?

Un calcul simple conduit à deux conclusions. Tout d'abord, les régimes EET et TEE sont équivalents. Dans les deux cas, l'épargne accumulée représente, cinq ans après, une valeur de 120,79; la taxation s'élevant, dans le second cas, à 25 perçus lors de la cotisation, et à 40,26 perçus cinq ans plus tard dans le premier système (on notera, au passage, que ces deux prélèvements sont exactement égaux en valeur actualisée à un taux de 10 %; il y a donc neutralité fiscale). En second lieu, les régimes ETT et TTE sont également équivalents, pour une valeur finale de 107,67; la différence correspond au taux de capitalisation qui, du fait de la fiscalité de seconde étape, tombe de 10 % à 7,5 % (évidemment, les recettes fiscales augmentent en proportion).

Cette arithmétique élémentaire suggère deux remarques. Tout d'abord, les taux marginaux d'imposition, respectivement à l'entrée et à la sortie, jouent un rôle crucial dans la comparaison. En général, les systèmes EET et TEE d'une part, ETT et TTE d'autre part, ne seront pas exactement équivalents, du fait des variations des taux de prélèvement entre l'activité et la retraite. Si les seconds sont moins élevés, un schéma EET devient plus favorable. En second lieu, l'analyse précédente ne prend pas en compte l'inflation, qui peut introduire des distorsions dans les calculs. Cela est en particulier caractéristique des systèmes ETT ou TTE, dans la mesure où, le plus souvent, c'est le taux du rendement nominal (et non réel) qui est taxé.

Si l'on omet ces corrections, un point est à souligner. Les systèmes EET et TEE constituent, de facto, des taxes sur la dépense ; en effet, seule la consommation est taxée, soit aujourd'hui, soit dans cinq ans. Plus fondamentalement, ces systèmes ont en commun une propriété de neutralité fiscale, au sens où ils n'introduisent aucune distorsion entre consommation présente et future. Le consommateur peut choisir de dépenser immédiatement les 100, d'où une imposition de 25 et une consommation de 75. Il peut également reporter sa consommation de cinq ans. Il consommera alors, nous l'avons vu, un montant net de 120,79 ; notons que ce montant correspond exactement, en valeur actualisée (au taux de 10 %), aux 75 auxquels il a renoncé cinq ans plus tôt. En d'autres termes, le report de consommation n'occasionne aucune perte de revenu en valeur actualisée. A l'inverse, P. Johnson et E. Whitehouse soulignent qu'un système de type ETT ou TTE, le plus commun en Europe pour l'épargne « ordinaire », constitue un réel impôt sur le revenu ; en particulier, il pénalise la consommation future vis-à-vis de la consommation actuelle, ce qui constitue une désincitation à l'épargne.

Les auteurs présentent alors une comparaison générale des régimes existant en Europe et dans les grands pays de l'OCDE. Sans entrer dans les détails de l'argument (au sujet desquels on pourra se référer à l'article initial), on peut résumer l'analyse dans le tableau page suivante.

On voit que, dans la quasi-totalité des pays européens, le système EET prévaut ; cependant, dans la plupart des cas, des dispositions complémentaires viennent compliquer l'analyse (d'où les points d'interrogation!).

Dans la dernière partie de leur communication, les auteurs s'interrogent enfin sur les recommandations normatives qui découleraient d'une analyse théorique. Un premier type de recommandation est, selon les auteurs, la neutralité fiscale intertemporelle (c'est-à-dire relative à la répartition entre consommations actuelle et future), dont nous

Imposition	des retraites	privées dans	plusieurs p	oays de l'OCDE
------------	---------------	--------------	-------------	----------------

Pays	Cotisations	Revenu des fonds de pension	Retraite	Régime
	84			
<ul> <li>Union européenne</li> </ul>				
Belgique	Déductible	Imposable	Imposé	ETT?
Danemark	Déductible	Imposable sur bénéfices	Imposé	ETT ?
		déflatés	ŀ	
France	Déductible	n/d	Imposé	EET?
Allemagne	Déductible (employeur)	Exempté	Imposé	EET?
	Imposé (employé)	*5		
Espagne	Déductible	Exempté	Imposé	EET?
Grèce	Déductible	Exempté	Imposé	EET?
Irlande	Déductible	Exempté	Imposé	EET
Italie	Déductible	Exempté	Imposé	EET?
Luxembourg	Déductible (employeur)	Exempté	Imposé	EET?
	Imposé (employé)			
Pays-Bas	Déductible	Exempté	Imposé	EET
Portugal	Déductible (employeur)	Exempté	Imposé	EET?
	Partiellement déductible	1.0		
	(employé)			
Royaume-Uni	Déductible	Exempté	Imposé	EET
Autres pays				
Australie	Déductible (employeur)	Imposable à 15 %	Partiellement	?
	Partiellement déductible			
	(employé)			
Canada	Déductible	Exempté	Imposé	EET
États-Unis	Déductible (employeur)	Exempté	Imposé	EET?
	Imposé (employé)		_	
Japon	Déductible (employeur)	Faible imposition	Imposé	?
	Imposable (employé sauf rares		· i	
(8)	exceptions)			
Nouvelle-Zélande	Imposable	Imposable	Exempté	TTE
Suède	Déductible	Imposable à 10 ou 15 %	Imposé	ETT?

avons parlé. Plus délicat est le problème de la neutralité de traitement des différents instruments d'épargne. Dans la quasi-totalité des pays développés, l'épargne-retraite est fiscalement privilégiée. Trois préoccupations sont en général invoquées pour justifier cette distorsion. Tout d'abord, aider les agents à s'assurer un niveau de vie « acceptable » après leur retraite ; ensuite, soulager ainsi les mécanismes d'assistance existants, qui devraient sinon suppléer aux besoins d'un plus grand nombre de ménages âgés ; enfin, favoriser l'épargne longue.

La discussion détaillée de ces différents objectifs occupe la fin de la communication. Sans tenter d'être exhaustif, on peut souligner deux points. En premier lieu, l'importance respective de ces besoins varie entre les pays — un point également repris, dans sa discussion, par F. Doucet (Direction de la prévision, ministère des Finances). Le soutien de l'épargne, par exemple, n'est absolument pas atteint, en l'état actuel, dans des économies où la répartition a un quasi-monopole (la France étant le meilleur exemple). De même, la substitution entre retraite et aide publique est un objectif plus spécifique aux systèmes dans lesquels la redistribution repose sur des mécanismes à conditions de ressources (cas britannique, notamment). Dans ces situations, on observe en particulier des possibilités de *contracting out* qui accélèrent les substitutions possibles.

Seconde remarque : en tout état de cause, l'objectif primordial reste le transfert de richesses. Les études empiriques, notamment américaines, soulignent en effet que, en l'absence d'intervention de l'État, la grande majorité de la population n'épargnerait pas assez pour ses vieux jours. Cette constatation, à elle seule, justifie pleinement les avantages fiscaux dont bénéficie l'épargne-retraite. Mais elle a d'autres implications, développées dans le texte. Mentionnons-en une : les sorties en capital devraient se voir appliquer un traitement fiscal moins favorable que les sorties en rente (la « myopie » des agents pouvant parfaitement se manifester dès le retrait). Or cette logique n'est que très rarement respectée dans les systèmes existants!

### II. FONDS DE PENSION ET ÉPARGNE

Deuxième thème abordé : les effets des avantages fiscaux spécifiques à certains actifs sur le volume *total* d'épargne. Il s'agit là d'un problème majeur. Il est essentiel de savoir si l'introduction de fonds de pension dans le système français peut se traduire par un surcroît d'épargne, ou simplement par un transfert de l'épargne existante vers les supports les plus avantageux — auquel cas le bilan de l'opération serait beaucoup moins favorable.

Pour répondre à ces questions, l'exemple américain est d'un intérêt particulier. Les dernières années ont vu en effet l'introduction de nombreux instruments (Ira, plans 401(k), plan Keogh) bénéficiant d'un traitement fiscal privilégié. L'évolution de l'épargne totale, en volume et en structure, au cours de la période devient dès lors un objet d'étude du plus haut intérêt. Dans un certain nombre de travaux récents, D. Wise (Harvard University et NBER) et S. Venti (Rockfeller Center et NBER) ont analysé ce problème; leur communication permet de faire le point sur les derniers résultats obtenus.

Leur approche repose sur une analyse en termes de cohortes. Elle utilise des données d'enquêtes successives sur les revenus et les patrimoines (Survey of Income and Program Participation), qui s'étagent sur la période 1984-1900. Sur cette période, les auteurs étudient 15 cohortes successives, chacune définie par l'âge (commun) des individus en 1984 (cet âge allant de 42 à 70 ans, par tranches de deux ans) ; chaque cohorte est suivie pendant six ans.

L'idée qui sous-tend l'analyse est simple. Les principaux plans de retraite (401(k) et Ira) apparaissent au début des années 80. De ce fait, les cohortes les plus âgées, qui étaient déjà en retraite à cette période, n'ont eu que peu l'occasion d'utiliser ces plans pour accumuler des ressources ; en revanche, les cohortes les plus jeunes ont eu plein accès à ces instruments. La comparaison entre les comportements des différentes cohortes permet donc d'estimer les modifications de comportement induites par les nouvelles opportunités représentées par ces plans.

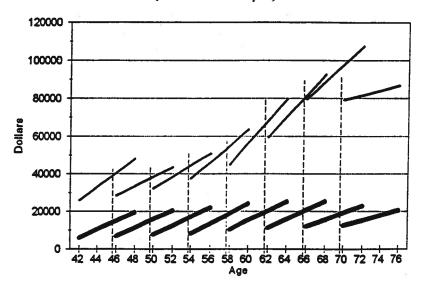
En adoptant cette perspective, que nous apprend l'exemple américain? Venti et Wise synthétisent leurs conclusions au travers d'un graphe particulièrement parlant. Les âges sont en abscisse, les montants en ordonnée. Une cohorte est donc caractérisée par six points du graphe, indiquant le montant d'épargne financière moyen de la cohorte à chacun des six âges atteints sur la période d'observation. Ainsi, la cohorte C 42 (individus ayant 42 ans en 1984) est observée jusqu'a ce qu'elle atteigne, en 1990, l'âge de 48 ans : la colonne C 44 est suivie entre 44 et 50 ans, etc. Il y a recouvrement partiel : à l'âge de 48 ans, par exemple, nous connaissons l'épargne des cohortes C 42 (telle qu'observée en 1990), C 44 (observée en 1988, C 46 (observée en 1986) et C 48 (observée en 1984). Ce point est essentiel, car il nous permet de comparer l'épargne respective de différentes cohortes à des âges identiques. Enfin, pour la lisibilité du graphe, les auteurs éliminent une cohorte sur deux, et remplacent les six points par un segment de droite obtenu par régression linéaire. On obtient alors les graphiques suivants (fig. 1a et 1b).

Comment interpréter ces figures ? Commençons par la seconde (1b), qui porte sur l'épargne financière hors supports à avantage fiscal spécifique. On le voit, les segments

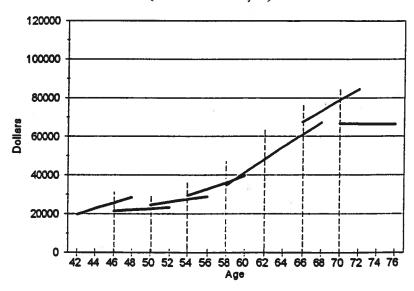
Graphique 1a

Actifs financiers personnels: tous actifs et placements retraite

(montant réel moyen)



Graphique 1b
Actifs financiers personnels: autres
(montant réel moyen)



forment une ligne à peu près continue. Cela spécifie que le montant d'épargne à âge donné est sensiblement le même, quelle que soit la cohorte considérée. En particulier, l'accès des cohortes récentes aux plans mentionnés ne paraît pas avoir réduit de façon significative l'épargne investie sur les autres instruments (elle l'a même accrue pour la génération C 42).

Passons à l'épargne spécifiquement placée sur les plans étudiés (segments inférieurs de la figure 1a). Ici, l'aspect est radicalement inverse : les segments se chevauchent. La

génération C 42 avait donc, à 46 ans, plus d'épargne en plan de retraite que la génération C 46 au même âge. A son tour, celle-ci en avait plus que la C 50 à l'âge de 40 ans ; et ainsi de suite. En d'autres termes, l'accès plus précoce aux plans s'est effectivement traduit par un supplément d'épargne sur ces supports. Dans le même temps, cette croissance est bien le fait d'une hausse de l'épargne totale, et non d'un simple transvasement. Cette idée est confirmée par le graphique représentant l'épargne totale (partie supérieure de la figure 1a), qui résulte simplement de la superposition des deux graphes précédents. On observe bien le chevauchement partiel qui traduit l'accroissement des montants détenus sur les plans, sans réduction concomitante des autres formes d'épargne.

Cette conclusion est confirmée par diverses analyses complémentaires. Au total, la conclusion des auteurs est sans ambiguïté : l'introduction des plans fiscalement privilégiés s'est traduite par un gonflement de l'épargne plutôt que par un transfert entre supports.

Certes, comme l'a souligné M. Masson (Cerepi et Delta) dans sa discussion, l'interprétation de cet effet reste délicate. L'accroissement de l'épargne totale est-elle liée de façon spécifique aux plans eux-mêmes, ou plus simplement à l'assombrissement des perspectives concernant les systèmes de retraite existants ? En d'autres termes, y aurait-il eu montée de l'épargne même sans l'introduction d'avantages fiscaux spécifiques ? Il est évidemment toujours délicat de répondre à des questions de ce type, si légitimes soient-elles. Mais il reste que l'analyse du cas américain conduit dans l'ensemble à un pronostic plutôt optimiste sur les perspectives ouvertes dans le contexte français.

# III. EFFETS MACROÉCONOMIQUES DES FONDS DE PENSION

La troisième intervention était consacrée aux effets macroéconomiques des fonds de pension. P. Weil (Université libre de Bruxelles, Harvard University) a adopté pour cela le point de vue des théories de la croissance endogène, en montrant comment ce changement de perspective pouvait conduire à une réévaluation assez importante des conséquences à moyen terme.

L'auteur part d'un constat en deux points. Tout d'abord, la montée en puissance des fonds de pension s'interprête comme l'introduction, dans un système essentiellement fondé sur la répartition, d'une composante de capitalisation appelée à le compléter et à le stabiliser. Cette réforme devrait donc, à court et moyen terme, s'accompagner d'un accroissement de l'épargne globale — cette idée rejoignant d'ailleurs la thèse développée par D. Wise auparavant.

Cependant, il convient de compléter l'affirmation par un second point : comme on le sait, le passage de la répartition pure à un système mixte pose inévitablement un délicat problème de transition. La génération pivot aura, d'une part, financé, par la répartition, les retraites des générations plus âgées. Mais elle aura de plus à financer pour partie ses propres retraites, via, cette fois, le mécanisme des fonds de pension. En d'autres termes, le rééquilibrage du système suppose de façon mécanique une phase de « double cotisation », supportée par les cotisants en activité lors de son introduction.

Que cette double cotisation soit, en tout état de cause, difficilement évitable, c'est une évidence. Les déséquilibres démographiques sont tels que le maintien du niveau de vie relatif des retraités à horizon de vingt ans n'est tout simplement pas réalisable, sauf à accroître les prélèvements sur les actifs de façon excessive. Mais il reste que cette phase de transition, coûteuse pour une partie de la population, soulève des difficultés sur le double plan de l'équité et de l'efficacité économique.

C'est à ce point qu'interviennent les nouvelles théories de la croissance, dont l'auteur rappelle brièvement la genèse. On sait que l'approche traditionnelle prédit une conver-

gence des différents taux de croissance nationaux, du fait de rendements décroissants dans l'accumulation du capital. En particulier, on aurait dû, au cours des dernières décennies, constater un phénomène général de rattrapage des pays développés par les pays en voie de développement. Force est bien de constater, cependant, que la convergence attendue n'est pas au rendez-vous. Au contraire, les inégalités de développement paraissent, dans bien des cas, s'accroître au lieu de se résorber, le sous-développement se traduisant aussi par un taux de croissance plus bas. Par ailleurs, l'écart des taux de croissance semble refléter les différences de politiques économiques, beaucoup plus en tout cas que l'approche par l'accumulation du capital ne le suggère.

La théorie montre que, dans un tel cas, il peut effectivement y avoir endogénéité du taux de croissance, divers taux d'équilibre étant possibles a priori. Elle nous dit aussi, cependant, qu'un marché concurrentiel aura tendance à sous-produire de tels effets externes, du fait de l'écart entre rendements privés et sociaux. D'où les plaidoyers en faveur d'une « nouvelle politique industrielle », tendant à aider, par le biais de subventions notamment, les secteurs les plus générateurs d'externalités : haute technologie mais aussi éducation, etc<sup>3</sup>.

En quoi ces considérations sont-elles pertinentes pour le problème posé? Tout simplement parce que la capitalisation a pour vertu d'engendrer un surcroît d'épargne. Or, dans le contexte actuel, ce supplément de ressources pourrait être utilisé pour le financement d'investissements à fort potentiel d'externalités. Sous ces hypothèses, on assisterait alors non seulement à une relance à court terme de l'activité, mais aussi à un enrichissement de nature plus structurelle; voire, au mieux, à un relèvement du taux de croissance, dont l'influence serait potentiellement majeure.

D'où, en particulier, une conclusion : si l'on accepte les notions de croissance endogène, le problème de la double cotisation est peut-être moins grave qu'il n'y paraît. Dans ce schéma, en effet, les générations pivots, en consentant un effort d'épargne pour leur retraite au-delà des prélèvements obligatoires liés à la répartition, créent indirectement, via l'accroissement marginal de la croissance, le supplément de richesse totale future qui permettra notamment de leur garantir un niveau de vie élevé.

Les commentaires de G. Saint-Paul (Delta et Ceras) ont toutefois conduit à apporter deux nuances à ces perspectives optimistes. En premier lieu, l'importance réelle des effets externes, centraux dans l'analyse, est extrêmement difficile à mesurer. Certains travaux récents suggèrent un niveau non négligeable; mais, en cette matière, les estimations sont toujours sujettes à caution. Surtout, l'existence d'opportunités d'investissements de ce type, pour autant qu'elle soit confirmée, signifierait que, en dehors de toute considération de transferts intergénérationnels, des occasions d'épargne, a priori profitables à long terme, sont actuellement négligées; thèse qui peut paraître surprenante à certains égards, et demande à tout le moins une démonstration convaincante.

# IV. FONDS DE PENSION ET GESTION DE L'ENTREPRISE

Comment l'épargne des fonds de pension doit-elle être gérée? Faut-il suivre le modèle allemand et l'investir systématiquement dans les fonds propres de l'entreprise employant le salarié? Ou la gestion doit-elle être confiée, comme dans le monde anglosaxon, à des organismes indépendants? Quelles seraient les conséquences, in fine, de chaque solution sur le financement des entreprises, et notamment des PME?

<sup>3.</sup> De nombreuses analyses soulignent en particulier le rôle des politiques publiques d'éducation et de formation dans les performances économiques de certains pays (Asie du Sud-Est, par exemple) dans leur processus d'industrialisation.

La dernière intervention était consacrée à l'examen de ces questions. B. Biais, C. Gouardières et B. Sire (université de Toulouse) ont montré comment l'analyse financière moderne éclaire ce problème d'un jour nouveau. Ils partent d'un constat classique : si les marchés financiers étaient parfaits (dans un monde « à la Modigliani-Miller », disent les économistes), la solution retenue n'aurait aucune influence sur la sphère réelle ; il y aurait neutralité parfaite du mode de financement par rapport à la performance économique. Pour triviale qu'elle soit, cette remarque suggère une piste importante : seule la prise en compte d'imperfections des marchés, notamment la forme d'asymétries d'information, permet de comprendre les enjeux réels.

Pourquoi les entreprises, et notamment les PME, peuvent-elles connaître des difficultés de financement? A cause, nous dit la théorie, des difficultés qu'ont les prêteurs potentiels (banques, marchés financiers) à estimer la qualité réelle de l'entreprise d'une part, à contrôler son comportement (notamment en matière de prise de risques) d'autre part. D'où des « problèmes d'agence », qui contraignent les transactions. De ce point de vue, la gestion interne des fonds, qui s'apparente à un financement de l'entreprise par ses salariés, rencontre les mêmes difficultés. L'entreprise peut, par exemple, investir ses ressources financières dans des projets plus risqués que ne le souhaiteraient les salariés; d'autant que ceux-ci, dépendant déjà de l'entreprise pour leur revenu, seront en général particulièrement allergiques à subir sur leur patrimoine un risque corrélé au précédent. En cas de faillite, ils perdraient en effet leur emploi et leur épargne!

Une solution envisagée serait de garantir cette épargne par le biais d'un système de couverture mutuelle. Cependant, soulignent les auteurs, un tel système est loin d'être la panacée. La faillite des caisses d'épargne américaine (S&L) illustre bien les dangers d'une mutualisation excessive des risques, surtout lorsque l'organisme de garantie se révèle laxiste ou incapable de contrôler réellement les risques pris. Autre considération : des mécanismes de détention d'actifs de l'entreprise par les salariés peuvent être (et ont été aux États-Unis) utilisés par les dirigeants comme une arme anti-OPA. Effet souhaitable dans certains cas (notamment pour éviter une déstabilisation brutale de certains secteurs), mais qui risque de protéger indûment les managers vis-à-vis de la discipline du marché; celle-ci reste pourtant le meilleur moyen de contraindre les dirigeants à agir dans l'intérêt des actionnaires!

D'où deux recommandations générales. En premier lieu, une gestion exclusivement interne paraît dangereuse. Les auteurs se prononcent soit pour une gestion externe (les gérants étant des institutions financières spécialisées), soit pour un système mixte laissant aux salariés le soin de choisir entre le fonds « maison » ou un intervenant extérieur. Dans le second cas, par ailleurs, il serait sans doute utile d'associer directement les salariés à la gestion du fonds, au moins dans la mesure où ils bénéficient, comme c'est probable, d'une meilleure information que les marchés sur l'état réel de l'entreprise.

# CONCLUSION

Enfin, quelles conclusions se dégagent quant au rôle de l'État dans le processus? Les auteurs en soulignent deux, qui ont fait l'objet de commentaires précis de A. Hyafil (HEC). En premier lieu, éviter les distorsions fiscales favorisant une solution par ailleurs

<sup>4.</sup> C'est une critique classique, et au demeurant forte, des techniques de gestion interne : elle concentre les risques, au lieu de les diversifier comme il serait nécessaire.

sous-optimale. Il serait dangereux, en particulier, d'avantager fiscalement la gestion interne des fonds par rapport à tout autre système. D'autre part, le rôle réglementaire de l'État est ici crucial; qu'il s'agisse de la supervision prudentielle des organismes gérant les fonds, de la législation s'appliquant aux faillites ou du niveau de contribution abondé par l'entreprise.

Enfin, la journée s'est conclue par une table ronde rassemblant, sous l'égide de Pierre Pestieau (université de Liège et Core), et par ordre alphabétique :

- M. Chemillier-Gendreau, conseiller de M. le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ;
- M. Creyssel, directeur général des affaires économiques du CNPF;
- M. Kessler, président de la FFSA;
- M. Robert de Massy, directeur des études de l'AFB.

Les participants ont notamment présenté leurs points de vue respectifs sur les différentes questions soulevées tout au long de la journée, avant de proposer divers cadres institutionnels pour la réforme à venir.

Au total, cette journée aura permis à la fois un approfondissement de la réflexion théorique et une confrontation enrichissante des divers points de vue



# A PROPOS DU « CLAIMS MADE »

e 19 décembre 1990, la première chambre civile de la Cour de cassation arrête qu'une clause subordonnant l'application du contrat à la présentation d'une réclamation pendant la durée de celui-ci crée un avantage illicite au profit de l'assureur, et décide la clause non écrite.

A l'exception de quelques domaines spécifiques à très court développement dans le temps (comme, par exemple, les risques aviation), l'ensemble du marché est passé sur ce type de clause au cours de ces dernières années.

Toute la structure de l'assurance RC est mise en cause par cette décision. Et bien que la cour d'appel de Reims ait, le 14 décembre 1994, pour l'un de ces arrêts, sur renvoi de la Cour de cassation, précisé la validité de la clause, il n'en reste pas moins que la jurisprudence a été confirmée à de nombreuses reprises.

Or, plus de quatre ans après, les assureurs n'ont toujours pas modifié profondément leurs contrats et leur façon de souscrire. Est-ce à dire qu'il y a une fronde ouverte et concertée des assureurs contre les magistrats de la Cour de cassation? Certainement pas! La cause de ce manque de réaction n'est pas non plus la négligence ou l'inattention. Les assureurs ont étudié le problème sous tous ses aspects.

Le maintien de la clause *claims made* provient de ce qu'elle présente une excellente réponse aux principes, nécessités et besoins de l'assurance responsabilité civile.

Nous ne reviendrons pas sur les nombreuses et savantes analyses juridiques du problème<sup>1</sup>. Nous ne mettrons pas en avant les analyses économiques des assureurs qui démontrent le coût très élevé d'un changement de mode de gestion<sup>2</sup>. Mais nous pouvons tenter de présenter les avantages, pour l'assuré, du mécanisme *claims made*. La prise en charge de toute l'activité de l'entreprise au cours du temps peut être bien faite avec une clause *claims made*. En effet, seule l'activité passée est parfaitement analysable. Ce n'est que pour cette activité connue que peuvent être fixés techniquement les besoins d'assurance, en étendue et au plus juste prix.

Bien sûr, une police souscrite sur la base de l'événement survenu offre des montants de garantie fermes. Mais elle implique une conservation illimité — ou au minimum de trente ans pour la France — et quelle entreprise peut être certaine que ses archives seront toujours parfaitement conservées ?

L'existence de l'assureur au jour de la mise en jeu de contrat est aussi un élément important ; les exemples sont nombreux, en Europe et même en France, de sociétés en déconfiture. Qui exécutera demain les engagements pris aujourd'hui ?

L'adaptation des garanties aux besoins ne peut être réalisée qu'au moment de la réclamation. On a vu que la réclamation et l'indemnisation des victimes, comme l'application des contrats d'assurance, sont extrêmement sensibles aux évolutions de la loi et de la jurisprudence qui traduisent celles de la société. Le contenu des garanties, achetées aujourd'hui, sera-t-il adapté et suffisant dans le futur ?

Nous vivons depuis plusieurs années une période d'inflation très modérée. Peut-on

<sup>\*</sup> Directeur IARD, Commercial Union Assurances.

<sup>1.</sup> Cf. notamment « Risques » nº 14, avril juin 1993, « Assurance RC et application de la garantie dans le temps ».

Nécessité d'augmentation des primes de 20 % et mise en place d'un supplément de provision égal à deux fois le montant des primes annuelles de la branche.

affirmer que des périodes d'inflation plus forte qui pourraient, en accroissant les indemnisations, erroder l'efficacité des montants de garantie souscrits aujourd'hui ne resurgiront pas ?

La réclamation est un élément précis, qui peut avoir un caractère formel et parfaitement identifié dans le temps. Peut-on prendre en compte la notion de survenance sur un événement progressif ?

La réclamation existe toujours dans le cadre de la garantie responsabilité civile, ce qui n'est pas toujours le cas pour les autres critères. Dans le cas de la mise en place d'une garantie après la survenance d'un événement dommageable, l'aléa n'est plus alors l'événement mais la réclamation et/ou son montant. Doit-on proscrire définitivement toute garantie spécifique sur cette base ?

La réponse à chacune de ces questions montre certains avantages, pour l'assuré, du système claims made sur celui de l'occurence basis.

Ces avantages ont une contrepartie dans le mécanisme du contrat : la reprise du passé inconnu est contrebalancée par la non-prise en compte des réclamations futures. Mais les contrats qui se succèdent reprennent chacun la totalité du passé. Il n'y a donc en principe pas de « trou » de garantie. Seul reste à régler le problème de l'assuré qui suspend son activité ; dans ce cas, la garantie subséquente couvrira les réclamations postérieures à la cessation du contrat.

Le renouvellement des garanties peut être difficile en raison des conditions du marché ou de la qualité de la gestion des risques de l'entreprise assurée. Là est le propre du marché: les assureurs ne peuvent avoir un rôle d'indemnisation tous azimuts. Si un type de risque n'est plus économiquement équilibré, les assureurs professionnels se retirent; cela n'est pas choquant pour des entreprises qui doivent elles aussi survivre.

Dans le cas d'une entreprise présentant un niveau de risque plus élevé, cela participe de la responsabilisation des entrepreneurs. En tout état de cause, les garanties accordées sur la base de la survenance seraient vite épuisées par les réclamations successives, alors que, dans le cas des garanties accordées en *claims made*, ces dernières conduisent à une renégociation du contrat pour permettre de maintenir la garantie.

Ainsi, faut-il rejeter le *claims made* en craignant un éventuel coût futur plus élevé afin de maintenir des garanties adaptées auprès d'un assureur solvable, sur un critère certain? Ou bien, en ayant conscience des risques et de leur évolution, agir pour les prévenir et avoir la certitude d'être toujours bien garanti au meilleur coût et aux conditions actuelles?

Que dire, en outre, de l'incohérence entre la loi qui impose le *claims made* dans certaines assurances obligatoires (clauses qui sont alors reconnues par les magistrats) et la jurisprudence qui l'interdit dans les assurances non obligatoires ?

La réponse est qu'un contrat avec une clause claims made et les clauses connexes qui permettent un fonctionnement adapté (reprise du passé, définition appropriée du sinistre, possibilité de garantie subséquente) est efficace et satisfaisant. C'est pourquoi, malgré la jurisprudence, les assureurs continuent de vendre, les courtiers de conseiller, et les entreprises d'acheter des contrats RC avec des clauses claims made. Aucun de ces acteurs n'a l'outrecuidance d'agir ainsi pour brocarder la Cour de cassation! Ils constatent simplement ainsi l'efficacité économique mais également technique du système.

Ne nions pas que le système occurence basis présente des avantages — certains marchés internationaux pratiquent d'ailleurs uniquement cette forme de couverture. Mais ne soyons pas aveuglés par quelques cas d'absence de garanties. Des cas similaires se produiront, pour d'autres raisons, avec d'autres mécanismes d'évolution des garanties dans le temps. Le claims made peut être une réponse technique efficace; laissons la liberté contractuelle jouer; le marché effectuera son rôle régulateur par l'adaptation de l'offre technique et de son prix.

La France n'est pas le seul pays où la question de l'évolution des garanties dans le temps est posée en ces termes. Si l'on se tourne vers les États-Unis (qui en la matière détiennent la triste réputation d'être un pays où le risque RC est très lourd et le système judiciaire parfois déraisonnable), on constate le retour du *claims made*: la cour de Californie (un des États les plus réputés pour l'importance des litiges et pour sa volonté de protection du consommateur) a précisé<sup>3</sup> que « l'élément social le plus important des polices sur base réclamation est leur coût plus faible pour l'assuré, ce qui est rendu possible tant par l'accroissement de la prévisibilité du risque, et donc du calcul de la prime, que par la proximité entre la réclamation et le paiement qui oblitère le risque lié au temps et aux sommes en cause. La certitude actuarielle des polices sur base réclamation permet à l'assureur d'obtenir un niveau de prévision qu'il ne saurait atteindre avec des polices sur base survenance. Cette meilleure prédictabilité se traduit par des coûts nettement plus faibles pour les consommateurs. Un élément indispensable de cette prédictabilité est la capacité pour l'assureur de clôturer de façon définitive les comptes d'une police. Cela permet à l'assureur d'être plus précis lorsqu'il calcule ses réserves et établit les primes... »

En Belgique, un arrêté royal a réintégré la validité du *claims made* pour de nombreuses activités. En Espagne, un texte législatif précisant la possibilité d'utilisation de cette même base de garantie dans le temps fait partie d'une proposition de loi du gouvernement. En France, le rapport Fortin préparé à la demande du ministre de l'Environnement précise que ce mécanisme est le mieux adapté au problème de l'assurance des dommages à l'environnement.

Ces exemples n'ont comme valeur que le réalisme. Le réalisme technique est celui de la gestion des assureurs, des courtiers et des entreprises. Leur supprimer une possibilité de choix est déjà inopportun, mais, si ce choix est techniquement efficace, c'est une erreur qui entraîne les acteurs du marché à passer outre, ou bien à rechercher des solutions bâtardes qui présentent parfois des inconvénients plus importants<sup>4</sup>.

On ne peut que souhaiter que les magistrats, peu sensibles aux démonstrations économiques et juridiques des assureurs, soient davantage attentifs aux pratiques du marché et à l'analyse technique des consommateurs les plus éclairés (les entreprises industrielles qui disposent de *risk managers*). Alors, on pourrait revenir à une situation jurisprudentielle prenant en compte, à travers la liberté contractuelle, les besoins propres des deux parties et donc, *in fine*, la protection des victimes en général.

Les assureurs, pour s'être souvent trompés, connaissent aussi bien que les magistrats l'adage Errare humanum est, perseverare...

Personne ne se moquerait donc d'un revirement de la jurisprudence, bien au contraire!

<sup>3.</sup> Burns vs International Insurance Company 709 F Sup 187 (1989), cité par Elliot Kroll (senior partner Kroll & Tract) in «The Review», July 1993, US Report, Stable Claims.

<sup>4.</sup> Par exemple, dans la police type Assurpol, on a substitué à la réclamation un amalgame entre la réalisation d'un risque assuré et la première constatation du dommage.



# DEVENIR CHÔMBUR: déterminisme ou aléa?

a première rencontre « Risques et société » réunissant parlementaires et professionnels de l'assurance autour d'une question de société a eu lieu le 12 octobre dernier. Placée sous la présidence de Michel Albert, président d'honneur des AGF et membre du Conseil de la politique monétaire, cette première séance fut consacrée au problème du chômage. L'exposé introductif avait été confié à François Bourguignon, économiste, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales et directeur de la rédaction de *Risques*. Nous reproduisons ici cet exposé et les interventions marquantes du débat qui a suivi.

**François Bourguignon:** En introduction, je souhaiterais souligner combien il est paradoxal d'inaugurer par le problème du chômage des rencontres qui traitent des risques de la société et du rôle que peuvent jouer dans leur couverture les sociétés d'assurances. C'est en effet l'un des rares risques qui ne peut être assuré par les mécanismes de marché et qui doit nécessairement reposer sur un système de nature publique, ce dont j'espère vous convaincre dans la suite de mon exposé. Celui-ci sera divisé en trois parties. La première retracera le cadre dans lequel le chômage est un risque, en explicitant la complexité des mécanismes du marché du travail. Le chômage est en quelque sorte l'écume émanant des courants sous-marins extrêmement volumineux que sont ces flux bruts d'entrée et de sortie sur ce marché. La deuxième partie de mon intervention sera plus directement liée à des préoccupations d'assurance, puisqu'elle évoquera les enjeux de la politique d'indemnisation. Il s'agira d'exposer les diverses conclusions théoriques et pratiques auxquelles les experts du monde entier ont pu aboutir en termes d'impact de ces politiques d'indemnisation sur le volume et la durée du chômage. Enfin, la troisième partie concernera l'aspect de la demande sur le marché du travail, c'est-à-dire le point de vue des entreprises plutôt que celui des ménages, et avant tout le problème du coût du travail et de son éventuelle réduction.

<sup>\*</sup> Débat organisé par Paul Boury, président de Boury & Associés, avec :

les parlementaires: Philippe Auberger, rapporteur général du budget, député de l'Yonne; Jacques Barrot, président de la Commission des finances, député de Haute-Loire; Élisabeth Hubert, vice-présidente de la Commission des finances, député de Loire-Atlantique; Denis Jacquat, député de la Moselle; Bernard Serrou, député de l'Hérault; Philippe Vasseur, député du Pas-de-Calais; Paul Loridant, sénateur de l'Essonne;

<sup>—</sup> Les dirigeants des sociétés d'assurances : Jean Arvis, président de l'Usasp ; Hervé Cachin, président du SCFR, directeur général de la Safr ; Pierre Florin, président de l'Apsad, directeur général adjoint d'Uni-Europe SA ; Antoine Jeancourt-Galignani, président des AGF ;

<sup>–</sup> les représentants de la Fédération française des sociétés d'assurances : Denis Kessler, président ; Jean Flory, viceprésident délégué général ; Georges Denizet, conseiller du président ; François Ewald, directeur des affaires publiques ; Jacques Monier, directeur des affaires sociales ; Jean-Pierre Moreau, délégué général du Gap.

# I. LES FLUX SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LE RISQUE DU CHÔMAGE

En 1990, la dernière des années favorables en matière d'emploi, qui montrait tout de même une légère augmentation du chômage par rapport aux années 80, le nombre de créations d'emploi par les entreprises était de 4 millions. Il était bien évidemment compensé par les suppressions d'emploi et les départs volontaires, mais ce chiffre montre bien l'importance des flux bruts de ce marché.

Ainsi, le marché du travail peut être comparé à un jeu de chaîses musicales où, chaque année, le nombre de joueurs est de l'ordre de 4 millions. Les joueurs qui avaient un siège mais qui l'ont perdu et se retrouvent debout représentent les personnes licenciées. Ceux qui rentrent dans la salle et cherchent une chaîse où s'asseoir sont les nouvelles générations désormais en âge de travailler. Quant aux joueurs qui étaient assis mais qui en ont assez et quittent la salle, ce sont les retraités. Le chômage est alors symbolisé par les personnes qui sont debout à un moment donné. Dans la réalité du fonctionnement du marché du travail, un degré de complexité supplémentaire est introduit, dans la mesure où une personne qui a trouvé une chaise vide n'est pas sûre de pouvoir s'y asseoir. En effet, cette personne devra correspondre aux souhaits et besoins de celui qui est derrière la chaîse, à savoir l'employeur. C'est ce qui définit la sélectivité du chômage.

Cette représentation met bien en évidence trois phénomènes. Le premier est la très forte élasticité des flux nets d'entrée en chômage par rapport à tout dérèglement des mouvements considérables d'emplois et d'employés sur le marché du travail. Le deuxième est la nécessité d'une véritable adéquation entre employeur et employé, qui peut être perturbée par un facteur qualification dès lors que la demande de qualification évolue de façon différente de l'offre. Le troisième porte sur les déterminants de la durée des périodes de chômage. En effet, des remplacements ou des postes nouvellement créés permettent de déplacer une partie de la population des chômeurs vers celle des actifs. Les taux de rotation des emplois à l'intérieur des entreprises permettent donc d'évaluer la part des chômeurs qui peuvent espérer retrouver un emploi dans l'année. Aujourd'hui, par exemple, 800 000 personnes « sortent » du chômage pour retrouver un emploi tandis que, de façon symétrique, de 700 000 à 800 000 employés y « entrent » à la suite de licenciements. Si l'on imagine que ces deux chiffres augmentent, on peut s'attendre à ce que, en conséquence, la durée du chômage à stock donné diminue.

Cela nous montre l'importance de la structure du marché du travail pour mieux saisir la nature du chômage. Une économie peut présenter un même volume de chômage avec des durées moyennes très diverses. Une des spécificités françaises est malheureusement son importante proportion de chômeurs de longue durée, ce qui explique que le chômage français soit peu élastique aux phénomènes de reprise économique. On a ainsi constaté en France, dans les années 80, une diminution du chômage nettement plus faible que dans les pays voisins. Il est possible que nous soyons sur le point de connaître à nouveau cette situation.

Pour résumer cette vision globale du marché du travail, rappelons la constitution classique du chômage en trois composantes. Il procède tout d'abord d'un phénomène structurel, qui résulte d'une possible inadéquation entre l'offre et la demande de qualification. Le chômage a également une composante frictionnelle, qui correspond au fait que des entreprises se créent et disparaissent et que chacune connaît des mouvements naturels et parfois simultanés de licenciements et de recrutements. La dernière composante est conjoncturelle et c'est un effet de demande macroéconomique.

Voilà donc les risques associés au chômage, auxquels il faut ajouter l'aspect de sélectivité que nous avons évoqué plus haut à propos de la nécessaire adéquation entre offre

et demande de qualification. Mais cette sélectivité intervient également au moment de la négociation entre employeur et employé, ce dernier procédant à une estimation de la sécurité ou de la précarité de son futur emploi et décidant en conséquence de l'accepter ou de le refuser. Enfin, le chômage est un phénomène sélectif dans la mesure où il désavantage les chômeurs de longue durée par ce que l'on appelle l'effet d'hystérésis. Un employeur qui doit faire un choix entre deux postulants préférera effectivement celui qui est au chômage depuis moins longtemps, pensant éviter des problèmes d'inadaptation et de déqualification de la main-d'œuvre.

# II. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE D'INDEMNISATION

# 1. La nécessité des indemnisations et de la présence des acteurs publics

Je crois qu'il est avant tout essentiel de rappeler pourquoi une indemnisation du chômage est nécessaire. L'indemnisation est tout d'abord naturellement un moyen précieux de défense du chômeur et un soutien indispensable à sa recherche d'un nouvel emploi. C'est également, et l'on y pense plus rarement, un moyen de défense de l'employé. En effet, s'il n'était pas assuré de pouvoir compter sur une indemnité de chômage au cas où il perdrait son emploi, il serait vis-à-vis de son employeur dans une situation de rapport de forces très défavorable.

Le financement de ces indemnités se fait par prélèvement sur les salaires. Nous avons donc là un mécanisme classique d'assurance où la communauté des travailleurs fournit les sommes nécessaires à l'indemnisation des chômeurs. Toutefois, le chômage ne peut fonctionner selon un mécanisme de marché traditionnel. Cela tout d'abord parce qu'un phénomène d'antisélection serait fort probable si le choix de s'assurer contre le chômage était libre. Seules les personnes les plus exposées au chômage s'assureraient alors, sans que les assureurs puissent répartir le risque sur la totalité de la population. D'autre part, l'assurance contre le chômage présente un aspect de risque moral, dans la mesure où l'indemnisation réduit dans un premier temps le coût d'une perte d'emploi et peut constituer, dans un second temps, une incitation à retarder le retour à l'emploi. Antisélection et risque moral extrêmes expliquent la nécessité d'un système d'assurance obligatoire et pourquoi il doit être organisé par le secteur public et les partenaires sociaux plutôt que par le marché.

# 2. Les conséquences des différentes stratégies d'indemnisation

En théorie, nous savons que plus l'indemnisation est élevée, plus l'incitation à rester au chômage est forte. En effet, le niveau de salaire minimal à partir duquel on peut accepter de retravailler dépend du montant de l'indemnisation. Plus elle est importante, plus l'exigence est grande et plus les périodes de recherche d'emploi ont tendance à se prolonger. Tout ne dépend pas cependant du niveau de l'indemnité : la façon dont elle décroît au cours du temps est un élément crucial pour parvenir à une indemnité qui soit un réel soutien au chômeur mais qui l'incite à raccourcir sa période de chômage. C'est la raison de la grande diversité dans la modulation des indemnités dans le temps et de par le monde.

Mais cet aspect de frein au retour à l'emploi ne justifie aucunement une suppression de l'indemnité. On a dit que cela serait une politique sous-optimale, tout d'abord parce qu'elle pénaliserait injustement les personnes malchanceuses qui auraient perdu leur emploi. L'absence ou un niveau très faible d'indemnisation aurait aussi un impact désas-

treux sur l'adéquation employeur-employé, les chômeurs acceptant dans l'urgence le premier emploi venu. Il doit exister un profil d'indemnisation optimal. De nombreux économistes et économètres ont tenté de le déterminer. Malheureusement, à part dégager un effet négatif très significatif sur le retour à l'emploi des indemnisations trop élevées, ces études empiriques n'ont pas abouti à des résultats probants. Le problème est que les expériences disponibles pour mener des recherches ne sont pas assez variées. Les changements observés dans le système, mis à part les évolutions du taux de remplacement des salaires, sont trop rares et pas assez importants pour que l'on puisse en tirer de quelconques lois ou régularités statistiques. La seule exception à cela est le cas des États-Unis, où des expériences diversifiées d'un État à un autre ont pu être menées, notamment sur l'institution de primes de retour à l'emploi dans des délais donnés. Ces expérimentations avaient alors permis de tirer des conclusions significatives. Néanmoins, d'une façon générale, nous manquons encore de moyens de mesure et de comparaison pour pouvoir espérer contrôler de façon fine les effets de modifications de stratégies d'indemnisation sur la durée du chômage.

# III. DU CÔTÉ DE LA DEMANDE : CHÔMAGE, COÛT DU TRAVAIL ET FLEXIBILITÉ

Plusieurs organisations internationales ont insisté récemment sur l'aspect positif en termes de résistance au chômage de la flexibilité du marché du travail. Cette flexibilité peut être menacée par les rigidités salariales, par la présence d'un salaire minimal, ou bien par les effets de phénomènes plus complexes tenant à l'organisation même du marché. L'une des théories les plus utilisées actuellement en économie du travail est la théorie insider-outsider. Il s'agit d'une vision duale du marché du travail, où les personnes qui détiennent un emploi s'opposent à toutes les autres personnes qui pourraient les concurrencer. Ce phénomène relève bien d'une rigidité naturelle du système, et non d'un problème institutionnel, et il est plus ou moins marqué selon la nature des économies.

En marge des interventions sur le fonctionnement même du marché du travail, nous trouvons le problème fondamental du coût du travail, sur lequel sont polarisées aujourd'hui toutes les discussions concernant le chômage.

Il me semble à ce propos opportun de commencer par réfuter une idée préconçue. Ainsi, il est important de bien comprendre que le problème n'est pas nécessairement que le coût du travail non qualifié soit le plus faible possible. Ce qui compte réellement, c'est le coût relatif de ce travail par rapport aux autres facteurs de production que sont le capital, les machines et tout ce qui pourrait se substituer au travail. Il est bien possible que ces dernières années, dans bien des pays et notamment en France, nous ayons été les victimes d'un effet de ciseaux. En effet, sachant que pour favoriser l'activité économique et la croissance il faut enregistrer un niveau correct d'investissement, les gouvernements ont mené une politique d'incitation fiscale à l'investissement. Mais comme, par ailleurs, ces mesures ont abaissé le coût du capital pour les entreprises, les prix relatifs du travail et du capital ont été modifiés. Elles avaient pour but de relancer l'investissement pour créer un effet d'entraînement sur l'emploi, mais se sont en réalité soldées pas une croissance faible de l'investissement et un mécanisme de substitution du travail.

Je pense qu'il sera question dans le débat qui va suivre des meilleures façons d'arriver à une réduction du coût du travail, que ce soit par une TVA sociale ou bien une nouvelle CSG. Mais je voudrais pour conclure souligner que rien n'est simple. Supposons que, par exemple, on décide d'abaisser le coût du travail en fiscalisant une partie de l'assurance maladie ou bien en poursuivant le processus de fiscalisation du financement de la

politique familiale. Si l'on veut raisonner en termes de salaire net constant pour les employés, il faut savoir que gagner un point sur le coût du travail exigera, d'une part, de lever beaucoup plus d'un point via l'impôt et, d'autre part, d'élargir considérablement l'assiette fiscale actuelle.



# DÉBAT

- **Michel Albert (président)**: L'exposé du Pr Bourguignon, je n'en doute pas, suscitera beaucoup de réactions. Je vous laisse donc réagir sur notre thème d'aujourd'hui : le chômage, déterminisme ou aléa?
- **Jacques Barrot**: Je suis convaincu que le risque de chômage et d'exclusion est le risque n° 1 à l'heure actuelle. C'est pourquoi je trouve ce débat tout à fait opportun. Par ailleurs, je suis tout aussi persuadé que le Pr Bourguignon que l'État devra jouer un rôle primordial et que l'assurance ne peut intervenir que d'une façon complémentaire.

Comparons la situation du chômeur avec celle d'une entreprise qui a recours à l'affacturage. L'affacturage est un système qui couvre le risque d'impayé et que nous travaillons actuellement à rendre déductible fiscalement pour les PMI-PME. La pratique de l'affacturage consiste dans un premier temps à obtenir une aide pour recouvrir ces impayés et, le cas échéant, à bénéficier d'une assurance plancher pour ne pas perdre la totalité du montant de l'impayé. Si j'étais chômeur, c'est ce type d'aide que je souhaiterais. Dans cette situation de détresse, j'aurais recours bien entendu à l'Assedic et à tous les systèmes institutionnels, mais il me serait essentiel de bénéficier d'un service réel d'aide et d'orientation pour la recherche d'un nouvel emploi. C'est dans ce cadre que me serait réellement utile une assurance complémentaire. Soyons prosaïques : les assureurs, ayant tout intérêt à verser le moins d'indemnités possible, auraient à cœur d'être efficaces, et l'on pourrait ainsi minimiser la période de chômage.

Enfin, je voudrais souligner mon opposition aux propositions d'opérer un transfert massif des cotisations sociales vers les autres ressources. Au contraire, je suis favorable à un transfert sélectif, notamment sur le travail non qualifié. François Bourguignon vient de nous rappeler l'importance des prix relatifs du travail : nous pourrions appliquer ce principe aux comparaisons internationales. Je suis convaincu qu'une baisse du travail non qualifié pourrait mettre fin aux délocalisations et à certaines automatisations des industries qui ont lieu actuellement.

■ Jean Arvis: Je souhaiterais vous rappeler que les assureurs sont déjà impliqués sur le risque du chômage depuis plus de vingt ans dans le cadre de la prise en charge des remboursements de prêts en cas de perte d'emploi. Cette garantie chômage n'est pas pour nous une zone de profit, mais nous avons réussi à la gérer correctement. Il s'agit désormais d'une assurance automatique: les organismes de crédit demandent, lors de la signature des contrats de prêts (le plus souvent d'accession à la propriété), ce type de garantie. De plus, nous avons pris en charge la garantie chômage des mandataires sociaux et des gérants majoritaires. C'est un domaine beaucoup plus marginal mais, s'agissant d'une assurance volontaire, il est tout de même à remarquer que nous avons évité

les problèmes d'antisélection. Ces deux expériences relativement satisfaisantes peuvent nous donner bon espoir quant à la mise en place d'une assurance chômage complémentaire élargie à toute la population.

- Antoine Jeancourt-Galignani: Nous offrons effectivement une assurance complémentaire à tous les emprunteurs en cas de chômage. Mais sachons-le, depuis quelques années, ce secteur est lourdement déficitaire. Les grandes sociétés d'assurances y perdent des sommes considérables et ne vont certainement pas continuer à concéder cette garantie dans les mêmes conditions. Il y a en effet un conflit de principe. Les conditions auxquelles les emprunteurs souscrivent ce type d'assurance sont de plus en plus libres, le choix est élargi; en conséquence, tous les bons risques sont démarchés par des sociétés d'assurances et les grands régimes négociés par le Crédit foncier, le Crédit agricole ou le Crédit mutuel ne recueillent que les mauvais risques. Le phénomène d'antisélection est manifeste et très dommageable: on estime les pertes du secteur à 100 millions de francs. Cela nous montre bien la nécessité d'un mécanisme obligatoire qui empêche cette antisélection.
- **Jean Arvis**: Je crois que nous pourrions dépasser les accrocs de la conjoncture en constituant en période d'euphorie des réserves qui joueraient le rôle de matelas en cas de crise. Hélas! la tendance en période de croissance est plutôt de jouir des profits et non de faire de tels stocks de sécurité. Nous devrions toutefois réellement revenir à plus de prudence.
- Denis Kessler: Je souhaiterais intervenir sur deux points. Le premier concerne l'allocation chômage. Jusqu'en 1993, en France, les indemnités étaient quasi constantes au cours de la première année de chômage, pour se réduire ensuite de façon extrêmement brutale. En juillet 1993, nous avons renégocié avec les organisations syndicales cette répartition dans le temps des indemnités, pour arriver à des allocations progressives dont la diminution est régulière. C'est un résultat positif: d'une part, cela a permis une amélioration des comptes Unedic en 1994 et, d'autre part, on a constaté des retours à l'emploi plus rapides. Cette expérience récente me paraît exemplaire dans la mesure où, sans engager une grande réforme de fond qui aurait modifié les droits de chômeurs, nous avons pu retravailler le principe d'allocation pour y introduire des effets incitatifs, qui ont rendu le système entier plus maîtrisable.

Le second point que je souhaitais aborder est le suivant : si nous pouvons couvrir le risque chômage pour un taux donné, en le mutualisant sur l'ensemble de la population, cet équilibre est en revanche perturbé dès que les conditions macroéconomiques conjoncturelles font varier ce taux de chômage. Les Unedic, comme tous les systèmes d'assurance privée, sont confrontés à ce même problème. Il nous faudrait trouver des moyens intertemporels. Je pense comme Jean Arvis que la solution passe en tout premier lieu par la constitution de réserves afin que des hausses des niveaux de chômage ne se répercutent pas immédiatement sur les allocations de chômage. Il est tout à fait essentiel d'éviter à l'avenir des phénomènes comme la revalorisation des primes d'assurance que nous vivons aujourd'hui ou comme les variations fortes des allocations qui ont eu lieu l'an passé.

■ **Jacques Barrot**: Je voudrais insister encore une fois sur le fait que, à propos du chômage, les efforts à faire ne concernent pas uniquement les indemnités, mais également le service rendu. Si nous faisons l'analogie avec le système d'assurance maladie, il

est évident que les assureurs, outre indemniser le malade, ont un rôle d'information et de prévention à assumer. De même, dans le domaine du chômage, les assureurs devront s'impliquer beaucoup plus dans la prévention et le conseil pour que le chômage soit le plus court possible.

- **Pierre Florin:** Le métier d'assureur est extrêmement difficile à définir. Il présente trois aspects: la prévention du risque, la protection et la réparation, qui consiste à verser des indemnités. Ces trois aspects sont gérés ensemble. Ainsi, nous conditionnons notre politique de réparation aux deux principes précédents, ce qui peut concerner le chômage mais aussi bien d'autres domaines de l'assurance.
- **Michel Albert**: C'est par exemple le cas des garages, où l'on a tenté d'adapter la réparation au type de prévention mis en place, ou bien de la qualité du service de santé ou encore de l'environnement ou de la sécurité.
- **Jacques Barrot**: A propos de sécurité, je voudrais vous dire que je viens de prendre des mesures pour assurer des artisans qui sont installés dans une zone artisanale nouvelle. Malheureusement, trois d'entre eux, parce que les pouvoirs publics ne font pas leur devoir, ont été cambriolés dix fois en quatre mois. Leur possibilité d'assurance a été limitée et il ont ainsi perdu l'acquis de vingt ans de travail. Le risque sécuritaire est considérable et je voudrais bien connaître la solution à ce problème.
- **Pierre Florin**: Précisons tout de même que l'assurance est une activité qui ne peut convenir qu'à des sociétés qui sont à un niveau de développement et de sécurité convenable. Certaines communes françaises commencent, hélas, à sortir de notre cadre d'action.
- Paul Loridant: Il me semble que, à propos du chômage et des risques en général, nous sous-estimons tous les coûts de la société duale. Je suis maire de la commune des Ulis, qui, comme toutes les villes de banlieue, connaît un problème de sécurité important, doublé des difficultés d'insertion que vivent les 18 % de notre population immigrée. Au centre commercial des Ulis, qui a été plusieurs fois le théâtre de déchaînements de violence, la société Carrefour s'est résolue aujourd'hui à acheter la paix sociale. Elle a confié à sa nouvelle entreprise de gardiennage 350 000 francs pour organiser et encadrer des associations de jeunes et des stages dans le quartier. Cette somme est l'équivalent de ce que la mairie dépense pour son « plan jeunes été ». Comment les choses auront-elles évolué en 2015 ?

Par ailleurs, quand viendra pour moi l'heure de la retraite, je bénéficierai bien entendu des régimes de retraite minimum de la Sécurité sociale. Mais si, entre-temps, ayant connu de nombreuses années de chômage au cours de ma vie professionnelle et n'ayant pas cotisé à une retraite complémentaire, mes ressources se trouvent limitées, ce ne sont sûrement pas mes enfants qui me prendront en charge. La société a évolué sur ce point : le repli sur soi, la dislocation de la dimension collective font que le risque individuel s'accroît. Le risque d'explosion sociale est également considérable et je pense que nous pouvons imputer ces maux au style de société duale qui est en train de s'instaurer en France.

- Philippe Auberger: Pour ma part, je suis particulièrement préoccupé du risque moral qui fait que les institutions d'assurance et de prévoyance interagissent sur les comportements de leurs assurés. Lorsque, par exemple, il y a un train de licenciements dans une entreprise, certaines personnes qui sont en cours d'accession à la propriété font leurs calculs et demandent à être inclus dans les licenciements, sachant qu'avec leurs indemnités chômage et le poids de leurs remboursements de prêts transféré sur les assurances leurs ressources n'en seront pas altérées pendant un temps suffisamment long. Ces comportements me paraissent témoigner de dérives dangereuses.
- **Denis Kessler:** Ce que dit Philippe Auberger est absolument fondamental; on ne peut en effet imaginer aucun système d'intervention publique ou sociale sans tenir compte des interactions de tous les agents économiques.

Le système d'assurance chômage a lui aussi connu des effets pervers importants, dans la mesure où beaucoup d'entreprises ont utilisé cette assurance comme un moyen de gestion de leurs ressources humaines. Cela revenait à « externaliser » les problèmes et à les faire supporter par la collectivité. Dans le but de contrer ce mouvement, qui représente un coût gigantesque pour la collectivité, le CNPF a pensé instituer un mécanisme où les entreprises voulant faire jouer la garantie seraient tenues de verser 50 000 francs par employé de plus de 50 ans mis au chômage en sus de leurs cotisations. La réticence des entreprises à cette mesure ne nous a pas permis de la mettre en œuvre. Du coup, les effets pervers dus à cette déresponsabilisation des entreprises subsistent. Je suis tout à fait favorable à ce que l'on réinsère à nouveau dans le choix microéconomique des agents, que ce soient les financeurs ou les bénéficiaires, quelques principes modestes mais efficaces tels que celui que je viens d'évoquer, et qui minimiseraient les effets pervers.

- Michel Albert: A ce stade du débat, je suis frappé par le fait que les deux courants de pensée de notre discussion décrivent deux débats parmi les plus fondamentaux de notre époque. D'une part, Paul Loridant souligne les problèmes d'insécurité, qui ouvrent un champ nouveau pour des assurances dont le caractère devrait être obligatoire. D'autre part, vous évoquez les aspects pervers des protections sociales très larges et dont le coût pour la collectivité se révèle très lourd. C'est tout le problème des États-Unis aujourd'hui, où le projet de réforme sociale a du mal à s'imposer. Beaucoup d'Américains sont de bonne foi convaincus qu'elle ne servira en effet qu'à détruire les familles et déresponsabiliser chacun. Nous avons là deux aspects du risque à gérer ensemble.
- Philippe Auberger: Pour compléter notre discussion sur le coût trop élevé du travail non qualifié et sur la nécessité de diminuer les charges sociales, je voudrais dire que je suis persuadé que ce constat est juste. Toutefois, il faut sérieusement réfléchir aux conséquences d'une fiscalisation. Si l'on va jusqu'à une prise en charge totale de l'assurance maladie pour les travailleurs dont le salaire est proche du Smic, il faut nous attendre à ce que cette catégorie de la population soit complètement déresponsabilisée et dépendante. Ce problème de la réduction des charges sociales est souvent évoqué, mais aucun penseur ou économiste ne va plus loin et ne nous propose des plans d'action crédibles.

- Jacques Barrot: Je suis en désaccord avec Philippe Auberger. Tout est prêt pour faire des expériences, tout du moins dans certaines branches professionnelles. Le subventionnement du travail non qualifié me paraît être le seul moyen, dans notre système actuel qui exige trop des cotisations, d'éviter les délocalisations d'entreprises. Mais je rejoins Philippe Auberger sur la nécessité d'opérer des transferts non pas massifs, mais ciblés. Je suis malgré tout choqué qu'après avoir fait tout ces diagnostics personne ne veuille passer à l'acte.
- Antoine Jeancourt-Galignani: Je me demande si nous ne sommes pas en train de nous bercer d'illusions sur le devenir de notre société. Je suis profondément persuadé que celle-ci sera de plus en plus hétérogène. Les grandes métropoles du monde sont de plus en plus ouvertes à l'immigration et devront intégrer des populations très différentes, aux qualifications et aux modes de vie variés. Il est essentiel que ces personnes trouvent des emplois adaptés à leurs niveau de qualification. Le problème est que, à l'inverse de la situation des États-Unis, de tels emplois ne sont pas disponibles en France. Cela peut expliquer que notre taux de chômage, de 13 %, soit nettement supérieur à celui des États-Unis qui est de 5 à 6 %.
- Élisabeth Hubert: Je crois qu'il faut relativiser le succès américain en termes d'emploi. En effet, nous comparons des systèmes très différents. Les personnes qui, aux États-Unis, détiennent ces emplois précaires et mal rémunérés sont presque totalement exclues des possibilités d'assurance vieillesse et maladie, alors que le système de santé est l'un des plus chers au monde. En France au contraire, ces assurances sont liées à l'emploi, quel que soit cet emploi. Si l'on globalise ces deux approches, comme nous le propose Philippe Auberger, on s'aperçoit qu'il n'est peut-être pas judicieux de donner la faveur au modèle américain.
- Antoine Jeancourt-Galignagni : Je voulais simplement dire que notre rêve de retour à une société homogène est illusoire. Mais je voudrais ajouter qu'en France les rigidités de l'emploi, des systèmes de santé, des modes de rémunération minimaux sont un obstacle considérable à notre adaptation. Je viens de quitter il y a huit mois une entreprise pour en retrouver une autre qui avait les mêmes problèmes de sureffectifs et de besoins importants de rotation de personnel. Ils se réglaient de façon pertinente en organisant depuis des années, sur une base de volontariat, le départ d'une partie de la main-d'œuvre. Nous avons pris garde à ce que ces personnes aient les moyens de retrouver d'autres types de ressources après leur départ, par exemple en créant des commerces. En définitive, seulement 20 % des ces anciens employés se sont retrouvés au chômage. Or, depuis la nouvelle législation de l'automne 1992, de telles négociations sont interdites. Nos licenciements économiques étant désormais considérés comme des licenciements collectifs, il nous a été demandé de faire des plans sociaux. Or l'une des caractéristiques des plans sociaux est que, lorsqu'on licencie, on ne peut plus embaucher. Nous avons dû demander des dérogations spéciales à la Direction du travail pour embaucher des jeunes. Cet exemple à l'échelle de deux entreprises me donne à penser que, dans l'économie française, les rigidités de la législation du travail sont un handicap majeur.
- François Bourguignon: Je partage le sentiment de Philippe Auberger, qui constate en quelque sorte que, dès que l'on introduit une réforme, il faut adapter les autres parties du système. Si l'on revoit un élément de protection sociale, on ne peut le faire qu'en étudiant ses conséquences sur la fiscalité. Je pense par conséquent que nous devons avoir le courage d'engager enfin une réforme globale.

- **Jacques Barrot**: Mais faisons place à l'expérimentation! Pour que nous ayons des bases solides de raisonnement, il faut d'abord tester différents types de solutions et en étudier les résultats.
- **Denis Kessler**: Je suis d'accord avec Jacques Barrot. C'est l'expérience qui doit servir de fondement à la réforme de la société et non le décret. Par ailleurs, je tenais à rappeler qu'on peut diviser le chômage en deux catégories distinctes. On peut appeler la première l'« armée de conscription ». Elle rassemble les personnes qui seront appelées dans leur vie à connaître des périodes de chômage ponctuelles. Nous devons tous nous préparer à passer 12 % de notre vie active en chômage. Le second type de chômage peut être qualifié d'« armée de métier » et concerne les personnes qui seront au chômage à vie. La spécificité française est que, hélas, en quinze ans, l'armée de métier a gagné extraordinairement plus de recrues que l'armée de conscription. Or c'est l'exclusion qui guette dans un avenir proche cette masse de chômeurs de longue durée. Tous les traitements actuels du chômage doivent être revus en ce sens. Notre société va devoir organiser un accompagnement beaucoup plus élaboré de ces chômeurs, en termes d'indemnités mais aussi de formation et de soutien contre l'exclusion. C'est la grande différence entre la France et les États-Unis, où le chômage est beaucoup plus diffus. L'assureur sait traiter le chômage diffus mais il est pratiquement impuissant à appréhender le chômage concentré de l'armée de métier.
- **Michel Albert**: Aux États-Unis, le chômage se présente plutôt sous la forme d'un aléa variable mais limité, alors qu'il a de plus en plus tendance en France à devenir un déterminisme. Le phénomène du chômage des cadres nous le montre bien : nous nous orientons de plus en plus vers un chômage conçu comme une armée de métier.
- **Bernard Serrou**: Je crois qu'il faut noter qu'aux États-Unis les possibilités d'aborder les problèmes sous des angles différents sont plus importantes qu'en France. Je rejoindrai donc Jacques Barrot lorsqu'il nous expose la nécessité de l'expérimentation et de la souplesse dans les modes d'organisation.
- Jean Arvis: François Bourguignon, pensez-vous que l'histoire et la mentalité françaises doivent être considérées comme des handicaps? Nous sommes un pays d'origine plus agricole qu'industrielle et j'entends dire souvent que cela expliquerait notre manque d'innovation en matière industrielle par rapport aux Allemands ou aux Anglo-Saxons. Mais l'industrie n'est plus le premier secteur créateur d'emplois, il s'agit désormais des services. Ces raisonnements vous paraissent-ils justifiés historiquement ou n'est-ce qu'une idée reçue qui illustre notre tendance à dire du mal de nous-mêmes?
- François Bourguignon: Je pense que vous évoquez effectivement une idée reçue sans réel fondement. Tout d'abord, la France a connu la deuxième révolution industrielle au monde. Ensuite, l'industrie a cessé de créer des emplois non seulement en France, mais aussi dans toutes les autres sociétés développées, et ce depuis dix à vingt ans. Les problèmes d'emplois que nous connaissons en France ont été résolus dans ces pays que nous prenons si souvent en exemple, le Japon et les États-Unis, par le développement d'un certain type de services absents du paysage français ■

### L'Illustre Gaudissart,

# par Honoré de Balzac, collection Micro-Climats, éditions Climats

Les éditions Climats viennent de rééditer dans leur collection de poche, en un petit volume très bien fait et peu onéreux, plusieurs nouvelles de Balzac.

L'une des plus connues, *L'Illustre Gaudissart*, s'ouvre sur une introduction fort drôle décrivant la profession, alors en pleine expansion, de commis voyageur, dont on découvre ou redécouvre qu'elle participait alors activement à la distribution des produits d'assurance.

En voici quelques citations, que je ne résiste pas à l'envie de vous livrer : « Cet homme a tout vu, il sait tout et connaît tout le monde. Saturé des vices de Paris, il peut affecter la bonhomie de la province », « Il vous piloterait au besoin au Vice ou à la Vertu avec la même assurance », « Ni le milan fondant sur sa proie, ni le cerf inventant de nouveaux détours pour passer sous les chiens et dépister les chasseurs, ni les chiens subodorant le gibier ne peuvent être comparés à la rapidité de son vol quand il soupçonne une commission, à l'habileté du croc-en-jambe qu'il donne à son rival pour le devancer, à l'art avec lequel il sent, il flaire et découvre un placement de marchandise », « Personne en France ne se doute de l'incroyable puissance incessamment déployée par les Voyageurs, ces intrépides affronteurs de négociations qui, dans la dernière bourgade, représentent le génie de la civilisation et les inventions parisiennes aux prises avec le bon sens, l'ignorance ou la routine des provinces ».

Mais la nouvelle ne se contente pas de ces drolatiques généralités sur « ces admirables manœuvres qui pétrissent l'intelligence des populations ». Elle brosse surtout, en à peine plus de 75 pages aérées, le portrait du « parangon de son espèce », Gaudissart, l'incomparable Voyageur. Celui-ci, le plus doué des commis voyageurs, « mène une vie de souverain, ou mieux de journaliste » ! Ces derniers apprécieront...

Tout en plaçant articles de Paris et journaux politiques, il accepte les « avantages inouïs » que lui propose une compagnie d'assurances sur la vie et les capitaux qui avait entendu parler de son « irrésistible éloquence ». Désormais, il vendra aussi de l'assurance.

Il est aussitôt — comme quoi la formation professionnelle interne est une pratique fort ancienne — « mis en sevrage » chez le secrétaire général de la compagnie qui lui « débarrasse l'esprit de ses langes », lui commente les « ténèbres de l'affaire », lui en apprend le « patois » (il faut dire que le langage de l'assurance n'avait pas encore été modernisé...), lui « démonte le mécanisme pièce à pièce » et lui « anatomise le public spécial qu'il allait avoir à exploiter ».

Suit la description de sa première tournée en province et, plus précisément, dans le Val de Loire. Les choses ne sont pas aussi simples qu'il se les imaginait. A Jenny, « l'être faible » par lequel il « aime à se laisser tyranniser », il écrit ainsi : « L'assurance sur les capitaux va très bien. J'ai, de Paris à Blois, placé près de deux millions ; mais à mesure que j'avance vers le centre de la France, les têtes deviennent singulièrement plus dures,

### LIVRES

et conséquemment les millions infiniment plus rares. » A Vouvray, on se moque de lui, il achète du vin, il se bat en duel... Mais tout se termine fort bien, rassurons-nous. Pourtant, les difficultés qui l'attendaient ne pouvaient lui être totalement inconnues. En témoignent ces paroles rapportées par Balzac au début de la nouvelle : « Monsieur, disait à un savant économiste le directeur-caissier-gérant-secrétaire général et administrateur de l'une des plus célèbres compagnies d'assurances contre l'incendie, monsieur, en province, sur cinq cent mille francs de primes à renouveler, il ne s'en signe pas de plein gré pour plus de cinquante mille francs ; les quatre cent cinquante mille restants nous reviennent ramenés par les instances de nos agents qui vont chez les Assurés retardataires les embêter, jusqu'à ce qu'ils aient signé de nouveau leurs chartes d'assurance, en les effrayant et les échauffant par d'épouvantables narrés d'incendies, etc. Ainsi l'éloquence, le flux labial entre pour les neuf dixièmes dans les voies et moyens de notre exploitation. »

Vaut tout particulièrement la peine d'être lue la transcription par l'auteur de l'argumentaire de vente de Gaudissart. L'assureur y trouvera des arguments éternels et contemporains : l'assurance permet le développement des initiatives par la réduction des incertitudes paralysantes, l'assurance décès protège les proches en « solidifiant les espérances », l'assurance organise la généralité des assurés... A noter que, en ces temps bénis où l'impôt était faible et indirect, l'argument fiscal était, semble-t-il, inutile. A noter, enfin, le beau nom de « charte » (c'est, j'imagine, un atout pour Balzac, qui, on le sait, n'était pas vraiment républicain) donné au contrat d'assurance. Deux autres nouvelles, *Gaudissart II et Facino Cane*, complètent ce petit ouvrage, dont la lecture ne peut être que vivement recommandée ■

Pierre Bollon, FFSA.

# The Greying of Japan: an Economic Perspective on Public Pension, par le Pr N. Takayama, Tokyo, Kinokuniya, 1992, 206 pages, 6 600 yens

Le vieillissement accéléré de la population japonaise est un phénomène bien connu; comme dans les autres pays riches, il est lié à la fois à l'allongement de la durée de la vie et à l'effondrement de la fécondité — effondrement qui ne paraît pas près de s'interrompre, tant le « coût d'opportunité » de l'enfant est élevé dans l'archipel. De la sorte, la population japonaise risque de baisser après 2010-2020.

Les conséquences du vieillissement nippon sur le système public des retraites ne sont pas très différentes de celles qui sont enregistrées dans nos pays. Tous les Japonais savent aujourd'hui qu'ils vont devoir travailler plus longuement et payer davantage de cotisations, tandis que leurs prestations augmenteront de façon moins généreuse ; ils vont également préfinancer davantage leurs retraites (le premier pilier étant en répartition, avec des réserves insuffisantes). Enfin, contrairement à ce que l'apparent bon sens dicte aujourd'hui en France, le quatrième pilier – le travail des retraités – sera encouragé dans l'archipel.

Comme en France, la vieillesse était synonyme de pauvreté au Japon jusque dans les années 70. Ce n'est plus le cas. Outre les réflexions qui viennent d'être rappelées sur la démographie, l'ouvrage du Pr Takayama vaut par l'analyse approfondie des enquêtes sur le patrimoine des Japonais : aujourd'hui, les personnes âgées sont les seules à pouvoir être massivement propriétaires de leur logement, leurs actifs financiers sont importants et la population au travail leur transfère des revenus importants. L'application de la théorie du cycle vital se révèle malaisée, car les retraités japonais continuent d'épargner

Michel Lutfalla, Axa.



# Séminaire-conférence de l'amphithéâtre Bachelard

DESS « Gestion globale des risques et des crises », Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, Lucien Faugères. Depuis 1993, Paris I propose, en parallèle avec les enseignements proprement dits du DESS, un cycle de séminaire-conférences ouvert en premier lieu aux étudiants du DESS, mais auxquels les étudiants d'autres formations de troisième cycle et un public beaucoup plus large de chercheurs et de professionnels sont expressément invités. En 1994-1995, le séminaire de l'amphithéâtre Bachelard est hebdomadaire et se prolonge jusqu'au début du mois de mars. Les conférenciers présentent—et discutent avec les auditeurs—soit les orientations fondamentales de leur réflexion, soit les expériences très concrètes qu'ils ont vécues, et conjuguent le plus souvent théorisation et application. La liste des personnalités invitées et des thèmes traités illustre la diversité des approches retenues pour cerner les contours du domaine très vaste qui est la cible du DESS.

Au premier trimestre 1995, les conférenciers sont : le 6 janvier, G. Heriard-Dubreuil, consultant Mutadis (« Groupe de travail épistémologie. Institut européen de cyndiniques ») ; le 20 janvier, Y. Balasko, professeur d'économie à Paris I (« Évaluation économique des grands risques collectifs ») ; le 27 janvier, J. Colliard, directeur de la sécurité à la SNCF (« Sécurité, sûreté à la SNCF »). En février-mars sont prévues les interventions de Ph. Masure, BRGM (« Décennie internationale pour la réduction des risques majeurs »), Y. Jegouzo, président de Paris I (« Droit de l'environnement »), P. Lagadec, École polytechnique (« Gestion de crise »).

Le séminaire se tient le **vendredi de 17 h 30 à 19 heures,** dans l'amphithéâtre Bachelard, 1, place de la Sorbonne 75005 Paris. Informations : Mme Welsh, UFR 08, 191, rue Saint-Jacques 75005 Paris, tél. : 44.32.14.00 ■



# Le prix Risques

Ce prix, doté de 10 000 francs, récompense tous les ans les meilleurs mémoires de DEA, DESS et instituts d'assurances traitant de tous les problèmes associés au risque d'un point de vue juridique, économique, sociologique ou autre.

Le jury est constitué par le comité de rédaction de *Risques*. Le mémoire retenu donne lieu à publication dans la revue.

Les auteurs de mémoires soutenus au titre de l'année 1994 sont priés d'adresser leur texte avant le 28 février 1995 à Mme D. Steib, Revue *Risques*, Scepra, 2, rue de la Chaussée-d'Antin, 75009 Paris.

Le prix sera attribué au cours du deuxième trimestre 1995



# ABONNEMENT À LA REVUE « RISQUES »

# A retourner à : SCEPRA - 9, rue d'Enghien - 75010 PARIS

Tél.: (33) (1) 42.47.93.56 - (33) (1) 40.22.06.67 Fax: (33) (1) 42.47.94.25 - (33) (1) 40.22.06.69

Nom et prénom			
Institution ou entreprise			
Adresse			
Code postal Ville			
Pays Tél.			
		nniv	TOTAL
Je souhaite m'abonner à la revue Risques	QTÉ	PRIX TTC	TOTAL TTC
□ Abonnement (4 numéros/an) à partir du n° 18		600 F	
☐ Abonnement de soutien (4 numéros/an)		2 000 F	
☐ Abonnement 1995 du nº 21 à 24 inclus		700 F	
Je commande les numéros suivants :			
□ N° 1: Les Horizons du risque		épuisé	
□ N° 2: Les Visages de l'assuré (1 <sup>re</sup> partie)		125 F	
□ N° 3: Les Visages de l'assuré (2 <sup>e</sup> partie)		125 F	
□ N° 4: La Prévention		125 F	
□ N° 5: Age et assurance		épuisé	
□ N° 6: Le Risque thérapeutique		125 F	
□ N° 7: Assurance crédit/Assurance vie		125 F	
□ N° 8: L'Heure de l'Europe		125 F	
□ N° 9: La Réassurance		épuisé	
□ N° 10 : Assurance, droit, responsabilité	• • • • • •	150 F	
□ N° 11 : Environnement : le temps de la précaution	• • • • • •	150 F	
□ N° 12 : Assurances obligatoires : fin de l'exception française ?	• • • • •	épuisé	
□ N° 13: Risk managers-assureurs: nouvelle donne?		150 F	
□ N° 14: Innovation, assurance, responsabilité		150 F	
□ N° 15 : La Vie assurée	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	150 F	
□ N° 16: Fraude ou risque moral?		150 F	
□ Nº 17 : Dictionnaire de l'économie de l'assurance		150 F	
□ N° 18 : Éthique et assurance		150 F	
☐ N° 19 : Finance et assurance vie	*****	150 F	
□ « Responsabilité et indemnisation »		150 F	• • • • • • •
□ « Assurer l'avenir des retraites »		100 F 100 F	
□ « Les Entretiens de l'assurance 1993 »		100 F	
— " bes bittlettens de l'assurance 1773 "		100 F	
Tampon			
de l'entreprise Date Total			

Je vous joins le montant de	:	F à l'ordre de SCEPRA « RISQUES » par :
☐ Chèque bancaire	☐ Chèque postal	☐ Virement en francs français
Banque Hervet, Agence princi	pale Trinité, compte S0	CEPRA: 30368 - 00072 - 007216 Q 0617 - 35

### RISQUES

Les Cahiers de l'assurance

Édités par SARL SCEPRA Principal associé SARL SEDDITA 9, rue d'Enghien 75010 Paris

# Directeur de la publication Pierre Bollon

### Rédaction

2, rue de la Chaussée-d'Antin 75009 Paris

### Directeur de la rédaction François Bourguignon directeur d'études EHESS

### Secrétaire de rédaction Dominique Steib

Tél.: 42.47.93.56 Fax: 42.47.94.25

## Direction artistique Catherine Feuillie

Illustration de couverture

# Paul Gendrot

Correcteurs

### Claire Hauter Laurent Strin

# Numéro de commission paritaire : 72.325

Dépôt légal : décembre 1994

ISSN: 1152-9253
Abonnement annuel:

4 numéros par an Prix de l'abonnement :

600 F TTC

(prix au numéro : 150 F TTC)

# Photocomposition, photogravure, impression, routage:

Morel et Corduant 11, rue des Bouchers 59800 Lille

Tél.: 20.57.44.96

# LES RISQUES DE LA NATURE

Présentation	6 11 25 33 45 59 65 71 73 79
L'assurance Cat-Nat Entretien avec Pierre Florin	89
Rubriques	
Prévention	
Un siècle d'accidents d'automobileStéphane Callens	101
Histoire de l'assurance	
Les Mutuelles du Mans	113
Dommages	
La proposition 103	129
Chroniques	
Retraite	
es fonds de pensionPierre-André Chiappori	145
Droit	
A propos du « claims made » Olivier Muraire	155
Chômage	
Devenir chômeur : déterminisme ou aléa? Risques et société	159
Livres	
« L'Illustre Gaudissart », d'Honoré de Balzac, par Pierre Bollon « Greying in Japan », de N. Takayama, par Michel Lutfalla	169

Communiqués