



Face aux catastrophes naturelles, des assurances publiques sont nécessaires

Xavier Dupret

Juillet 2022

20.147 signes

*A priori, les inondations de l'été dernier en Belgique n'ont pas grand-chose à voir avec les arcanes de l'économie politique. Il faut se méfier des a priori. Le propos de cette analyse vise à démontrer que la multiplication prévisible à l'avenir des catastrophes naturelles en lien avec le réchauffement global pose la question de la fonctionnalité des mécanismes assurantiels privés face à ces profondes modifications. En l'occurrence, il y a lieu de douter de la compatibilité de la fonction de rémunération des détenteurs privés du capital avec les exigences d'une prise en charge adéquate des risques inhérents à la crise climatique.*

Par conséquent, la nécessité d'une assurance publique contre les catastrophes naturelles sera mise en avant. Comme l'on ne se prémunit jamais assez contre la décérébration de masse qui a accompagné la montée en puissance dans nos contrées du néolibéralisme, on prendra soin de préciser que des mécanismes de cette nature existent déjà dans un certain nombre de pays. Ces derniers (on songera tout particulièrement à la Suisse ou l'Espagne) n'ont, d'ailleurs, rien de spécialement marxistes-léninistes.

## *Un peu de théorie*

Pour y voir plus clair quant aux fondements théoriques de la discussion, on visera, dans un premier temps, à cerner de plus près la nature du secteur des assurances en tant qu'élément du capital financier. A l'intérieur du système de crédit<sup>1</sup>, les compagnies d'assurances jouent un rôle crucial. En effet, dans la mesure où elles captent de l'épargne de long terme, il leur est possible d'intervenir dans des opérations de prêts et des investissements nécessitant d'avancer des fonds importants. Pour bien comprendre ce que recouvre le concept d'épargne de long terme et son rapport avec le secteur des assurances, on prendra soin de préciser que la plupart des contrats d'assurance font le plus souvent l'objet de versements de primes durant de longues périodes.

Par exemple, le contrat d'assurance solde restant dû qui accompagne systématiquement, en Belgique du moins, l'octroi d'un crédit hypothécaire entraînera le paiement de primes durant facilement 15 ou 20 ans. Il y a là matière à faire travailler un capital. Le profit des compagnies d'assurance provient de la différence entre le revenu que leur rapportent leurs différents investissements et les remboursements qu'elles doivent consentir pour les sinistres couverts. Ces derniers font l'objet d'une évaluation de risques à partir de statistiques de manière à faire correspondre au plus près les primes versées par les clients aux risques qu'ils courent réellement. Il y a une corrélation directe entre la probabilité qu'un risque se matérialise et la prime versée par le client de la compagnie. Autrement dit, plus le risque assuré s'avère peu susceptible de se produire et plus les primes seront faibles. A l'inverse, si le risque est très important, la prime sera élevée. Dans le jargon du secteur, on dit que le montant de la prime dépend du taux de sinistralité ; Celui-ci désigne le ratio financier entre le montant des sinistres à dédommager et celui des primes encaissées.

A l'avenir, le dérèglement climatique est susceptible de provoquer une dégradation des taux de sinistralité dans l'industrie de l'assurance. Par exemple, le montant cumulé des sinistres causés par des catastrophes naturelles devrait doubler entre 2020 et 2050 par rapport à la période 1989-2019, estimait la Fédération française de l'Assurance à la fin de l'année dernière<sup>2</sup>. Les grandes inondations de l'été dernier, qui ont, en réalité, touché 11 autres Etats européens (Allemagne, Autriche, Croatie, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Suisse et Turquie en plus de la Belgique) ne constituent donc que le début d'un processus de dégradation des données financières en ce qui concerne la prise en charge des catastrophes naturelles. Ce qui ne signifie pas, et c'est plus qu'une nuance, la fin des profits pour les compagnies d'assurances. Les primes versées par les clients sont, en effet, placés sur les marchés financiers. Par conséquent, le secteur des assurances pourrait, pour une

---

<sup>1</sup> Nous reprenons le concept de système de crédit à qui Marx assigne la fonction de mettre en œuvre « le moteur de la production capitaliste, c'est-à-dire l'enrichissement par l'exploitation du travail d'autrui pour en faire le système le plus pur et le plus monstrueux de spéculation et de jeu » (Le Capital, Livre 3, 5ème section, chapitre 27).

<sup>2</sup> Solenn, Poullennec, Le coût du changement climatique inquiète les assureurs, Les Echos, édition mise en ligne du 10 décembre 2021. Url: <https://bit.ly/3yXOKuz>. Date de consultation: 21 juillet 2022.

même année, cumuler une augmentation du produit des placements et une dégradation des taux de sinistralité du côté des catastrophes naturelles.

### *Contexte belge*

C'est, d'ailleurs, ce qui s'est produit en 2021 pour les compagnies d'assurance belges. En consultant les rapports annuels des quatre grandes compagnies les plus exposées aux inondations de juillet 2021 (soit AG Insurance, AXA, Belfius et Ethias), on constate bien pour la Belgique un bénéfice net de 1,186 milliards d'euros. Or, il est remarquable si l'on consulte le même type de sources que, pour cette même année, la branche « incendie », couvrant les catastrophes naturelles, s'est caractérisée par une perte importante suite aux inondations de l'été (-21% des primes acquises). La charge totale des sinistres a fortement augmenté dans le compte de résultats des compagnies d'assurances en Belgique. En 2019, les décaissements liés à des sinistres équivalaient à 337,2 millions d'euros. En 2020, on ne remarque, pour ce poste, pas de modification spectaculaire puisque la charge totale des sinistres pour cette année était de 368,7 millions d'euros. En revanche, en 2021, le dédommagement des sinistres a, pour la seule Belgique, atteint les 2,7978 milliards d'euros (hors intervention des pouvoirs publics). Si l'on décompose les postes couverts par cette prise en charge, on voit clairement que les inondations sont venues frapper de plein fouet les résultats des compagnies d'assurance qui déclaraient une charge totale des sinistres liés aux inondations de 2,5734 milliards d'euros pour la seule année 2021. L'année précédente, ce poste comptable n'avait mobilisé que 16,2 millions d'euros<sup>3</sup>.

Pourtant, l'exercice comptable 2021 est, comme nous l'avons vu, loin d'être défavorable pour les compagnies d'assurances. On rapportera cette belle tenue au dynamisme des marchés financiers. Ces derniers, en effet, ont été littéralement boostés par les mesures adoptées dès mars 2020 par les grandes banques centrales à titre d'accompagnement monétaire de la crise Covid. Pour l'Europe, en 2021, les marchés d'actions ont progressé de 24,41%. Pour les Etats-Unis, les données sont meilleures encore puisqu'on relève pour Wall Street une montée du prix des actions de 36,17%. Dans leur ensemble, les indices boursiers mondiaux ont, d'ailleurs, affiché une progression à deux chiffres au cours de l'année 2021. Au total, les mesures de soutien à l'économie (9.000 milliards de dollars selon Bank of America), les politiques accommodantes dans le chef des banques centrales, la vaccination massive contre la COVID-19 puis la réouverture de l'économie mondiale ont favorisé une augmentation des profits des entreprises (près de 40% de hausse en 2021)<sup>4</sup>. Les primes versées aux compagnies d'assurances ont donc eu l'occasion de faire des petits tant et si bien que le bilan des inondations n'a, en fin de compte, pas fondamentalement dégradé la profitabilité du secteur en Belgique. Voilà pourquoi la proposition de faire couvrir intégralement par le secteur le coût des inondations a, dans ce contexte, clairement du sens.

---

<sup>3</sup> Assuralia, rapport annuel 2021.

<sup>4</sup> Jocelyn, Jovène, Analyse2021 : une belle année pour les marchés actions, Morningstar Inc., 28 décembre 2021. Url: <https://bit.ly/3z7JdBN>. Date de consultation: 25 juillet 2022.

Rappelons, au passage, que ce n'est précisément PAS ce qui s'est passé en Belgique. Le coût total des sinistres assurés en 2021 se chiffrait à 2,164 milliards d'euros, dont 2,070 milliards pour la seule Wallonie où les assureurs ont, en réalité, indemnisé pour 700 millions d'euros (c'est-à-dire au-delà du plafond de 350 millions d'euros fixé par la loi). En effet, la loi du 17 septembre 2005 permet, en cas de catastrophe naturelle, d'impliquer les assureurs privés en plafonnant toutefois l'intervention de ces derniers. Le reste a donc été pris en charge par la Région wallonne.

A l'attention du lecteur s'étonnant de constater que le niveau régional wallon impliqué dans la gestion des inondations, on prendra soin de préciser que suite à la sixième réforme de l'État (2011-2014), la prise en charge des catastrophes naturelles a été régionalisée. Désormais, chaque Région dispose d'un Fonds régional des calamités visant à aider les victimes d'une catastrophe naturelle. Les grandes inondations de l'été 2021 s'étant pour l'essentiel produites en Wallonie, il était inévitable, vu ce cadre institutionnel particulier, que ce soit l'administration wallonne qui prenne en charge les suites de la catastrophe. Pour autant, on fera malgré tout remarquer qu'en l'absence mécanisme de solidarité fédérale, la Wallonie s'est retrouvée seule pour gérer les conséquences des crues qui l'ont ravagée l'été dernier. On notera également que sans cette intervention massive de la région la plus pauvre du pays, la rentabilité des compagnies d'assurance aurait bien souffert. On n'hésitera donc pas à constater sans jugement de valeurs que le contribuable wallon a payé à la place des actionnaires des compagnies d'assurances du Plat Pays qui ont bien reçu, pour leur part, un dividende pour l'année 2021.

L'idée d'alimenter, à l'avenir, un fonds des calamités à partir d'une taxation spéciale des profits des compagnies d'assurance prend, dès lors, tout son sens. Toutefois, cette formule pourrait devenir plus difficilement praticable si devaient, à un moment donné, coexister une crise financière, synonyme de diminution drastique des revenus des compagnies d'assurance, avec la survenance de grandes catastrophes naturelles. Ce type d'évènements rendra plus aiguë encore la question de la sinistralité et donc du coût de l'accès à la protection contre les intempéries. C'est ici qu'intervient la socialisation de l'assurance « catastrophes naturelles ».

### *Socialiser*

Ce type de formules présente l'avantage d'exclure du coût de la police d'assurance la rémunération d'actionnaires privés que l'on sait plus exigeants, en ce qui concerne le rendement de la propriété du capital, qu'une structure publique. Pour s'en convaincre, on prendra soin d'examiner les bilans et comptes de résultats des assurances en Belgique. Les statistiques des compagnies d'assurance telle que livrées par la Banque nationale de Belgique (BNB) démontraient que la rémunération du capital en 2020 dans le secteur avait été de 2.798.605.441 euros<sup>5</sup>.

Cette même année, le chiffre d'affaires du secteur s'élevait à 15.545.947.092 euros. Il est également connu que les banques font assurer leurs risques auprès de compagnies de

---

<sup>5</sup> Banque nationale de Belgique (BNB), Statistiques financières des entreprises de (ré)assurance-Exercice 2020, affectations et prélèvements. Url : <https://bit.ly/3vHcMJF>. Date de consultation: 27 juillet 2022.

réassurance. La réassurance désigne le mécanisme par lequel le risque des compagnies d'assurance est mutualisé et pris en charge en échange d'une prime versée au réassureur. La réassurance fonctionne comme un mécanisme de protection des compagnies d'assurance dans la mesure où en cas de sinistre, le réassureur indemnise l'assureur qui sera, à son tour, en mesure d'indemniser les assurés. Le mécanisme de la réassurance, comme technique de prise en charge du risque porté par les compagnies d'assurance, permet à ces dernières de diminuer le risque de faillite, de continuer à bénéficier d'un chiffre d'affaire stable dans le temps et de limiter leurs besoins en capitaux propres puisqu'une partie des décaissements liés aux sinistres sera effectué par le réassureur. Pour toutes ces raisons, on estime que la réassurance stabilise le secteur des assurances au niveau mondial. Il n'existe donc pas une compagnie d'assurances dans le monde qui fonctionne sans passer par un réassureur. Autrement dit, on doit, avant de calculer le ratio de rémunération du capital, déduire les frais de réassurance du chiffre d'affaires des compagnies d'assurance. En l'occurrence, en 2020, les assureurs belges ont versé à leurs réassureurs 2.199.934.513 euros. Au total, il restait 13.346.934.513 euros pour effectuer le reste de leurs opérations. On peut donc évaluer, à l'euro près, la rémunération du capital à un ratio de 20,968%<sup>6</sup>.

Il est évident que l'Etat belge se serait caractérisé par une exigence de rendement plus bas. Pour s'en convaincre, on pointera que le coût de financement à long terme de l'Etat belge, qui correspond au taux d'intérêt de la dette publique à 10 ans, était de 1,56% en juillet 2022<sup>7</sup>. La comparaison s'avère, sous cet angle, particulièrement éclairante. Elle nous indique, en tout état de cause, qu'une étatisation de l'assurance contre les catastrophes naturelles serait de nature à permettre la couverture la meilleure marché et la plus étendue possible de la population face à un risque dont la probabilité va croître à l'avenir. Le monopole d'Etat de l'assurance contre les catastrophes naturelles fait, d'ailleurs, l'objet d'un questionnement théorique dans les milieux de la science de gestion les moins soupçonnables de penchants pour l'hétérodoxie marxiste. C'est spécialement le cas en Allemagne où deux chercheurs de l'Université de Cologne<sup>8</sup> ont conclu récemment à la nécessité d'examiner les bienfaits, sur un plan microéconomique, d'une assurance monopolistique d'Etat contre les catastrophes naturelles.

En cas de monopole public, les preneurs d'assurance sont dans l'impossibilité de se tourner vers des concurrents, ce qui permet aux compagnies d'économiser des frais de publicité, de représentation et d'acquisition. Par ailleurs, grâce aux économies réalisées sur les coûts d'exploitation, un monopoleur peut proposer des polices à un niveau de primes plus bas que des assureurs en concurrence sur un marché dit libre. Cette situation est renforcée par le fait que les assureurs monopolistes publics ne distribuent pas ou peu de bénéfices. Du côté des

---

<sup>6</sup> Banque nationale de Belgique (BNB), Statistiques financières des entreprises de (ré)assurance-Exercice 2020, compte de résultats. Url : <https://bit.ly/3vHcMJF>. Calculs propres. Date de consultation: 27 juillet 2022.

<sup>7</sup> L'Echo, Taux d'intérêt (taux OLO), édition du 26 juillet 2022.

<sup>8</sup> Ann-Kristin, Becker und Christoph, Oslislo, Obligatorische Versicherung gegen Schäden infolge von Naturkatastrophen, Wirtschaftsdienst (Universität zu Köln), 102. Jahrgang, 2022, Heft 1. Url : <https://bit.ly/3zzC1zE>. Date de consultation: 25 juillet 2022.

clients, on relève également un avantage considérable. Les coûts de recherche d'informations diminuent pour les assurés car ils ne doivent plus comparer les offres de différents prestataires. D'autres auteurs ont également pointé que les assureurs monopolistes publics sont davantage incités à instaurer des mesures de prévention<sup>9</sup>.

Il existe d'ailleurs en Europe deux pays qui ont mis en œuvre, depuis longtemps déjà, des formes d'assurance « catastrophes naturelles » étatique. Il s'agit de la Suisse et de l'Espagne. En ce qui concerne la Suisse, on observe que dans de nombreux cantons, les propriétaires sont tenus d'assurer leurs bâtiments contre les dommages naturels auprès de l'assurance cantonale publique placée en situation de monopole. Il s'avère qu'en Suisse, la prime d'assurance exigée par les assureurs monopolistes est notoirement moins élevée que celle exigée par le privé dans les cantons n'ayant pas opté pour une solution publique. En outre, les assureurs monopolistes publics cantonaux investissent une part considérable de leurs recettes de primes dans des mesures de prévention et participent aux organes de décision cantonaux en matière de planification de l'aménagement du territoire et de protection contre les catastrophes naturelles. Le montant des sinistres qu'ils doivent indemniser est donc nettement plus faible que dans les cantons fonctionnant avec des compagnies privées<sup>10</sup>.

Dans le cas de l'Espagne, la prise en charge des catastrophes naturelles par les pouvoirs publics est intéressante à plus d'un titre. En effet, bien que l'Etat espagnol soit fortement fédéralisé, c'est une entreprise publique nationale, le *Consortio de Compensación de Seguros* (CCS), basée à Madrid qui assure tous les citoyens du pays. D'un point de vue institutionnel, le CCS dépend du ministère des Affaires économiques. On vérifiera, au passage, que le caractère fédéral, plus ou moins marqué, selon les contextes nationaux, d'un Etat n'entraîne pas *ipso facto* la nécessité d'organiser l'assurance publique contre les catastrophes naturelles sur une base décentralisée.

Du point de vue de son financement, le CCS assure ses recettes grâce à une redevance facturée aux personnes assurées de façon à fonctionner comme une sorte de caisse d'épargne pour les compagnies d'assurance. La surprime obligatoire représente une faible part (quelques millièmes) des primes versées. La collecte est effectuée par les assureurs privés. En d'autres termes, le CCS n'émet aucune police. Cet élément contractuel reste du seul et unique ressort des assureurs privés.

Contrairement à la Suisse, l'Espagne est membre de l'Union européenne et doit consciencieusement respecter les réglementations européennes protégeant la concurrence. Voilà pourquoi les statuts du CCS ont dû être modifiés « pour les mettre en conformité avec la directive 88/357/CEE du Conseil sur l'assurance non-vie tout en préservant le monopole de

---

<sup>9</sup> Reimund, Schwarze, Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin. Dezember 2019. Url : <https://bit.ly/3cLp5P>. Date de consultation: 25 juillet 2022.

<sup>10</sup> Martin Nell, Thomas von Ungern-Sternberg, Gert G. Wagner, Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden?, Wirtschaftsdienst (Universität zu Köln), 82(10), pp.579-588, 2002. Url : <https://bit.ly/3QgBtV9>. Date de consultation: 23 juillet 2022.

l'entité »<sup>11</sup>. Du point de vue du Droit, il n'existe donc aucune fatalité européenne à ce que le secteur des assurances ressorte exclusivement aux logiques de maximisation du profit du capital financier. Ce constat est d'autant plus vrai que 'on observe en France une pratique des plus intéressantes. En l'occurrence, l'assurance contre les catastrophes naturelles outre-quiévrain est, comme en Espagne, une garantie obligatoire des contrats d'assurance habitation. En France, toutefois, c'est un niveau de la réassurance que l'Etat intervient en apportant « sa garantie illimitée à la Caisse Centrale de Réassurance et [en régulant] le prix de la garantie catastrophes naturelles »<sup>12</sup>. Pour information, la Caisse Centrale de Réassurance désigne une société détenue à 100% par l'Etat français et jouant un grand rôle dans la réassurance au niveau non seulement hexagonal mais aussi mondial.

Un jour, peut-être, les pouvoirs publics en Belgique prendront-ils exemple sur ces bonnes pratiques venues de l'étranger. Hélas, ce n'est, pour l'heure, pas le cas, comme en témoigne l'abandon des victimes des inondations depuis plus d'un an.

---

<sup>11</sup> République française, Division de la Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations, Les systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles (législation comparée), note réalisée à la demande de M. Philippe Nachbar, Sénateur de Meurthe-et-Moselle, Octobre 2017, p.17.

<sup>12</sup> Grislain-Létrémy, Céline. « Assurance et prévention des catastrophes naturelles et technologiques » in Vie & sciences de l'entreprise, vol. 197, n°1, 2014, p.73 (NBP 33).