

Contrat No: SI2.ACPROCE021941000  
Publication au Journal Officiel de l'Union Européenne du 02/12/2008

**Rapport final**  
Synthèse

**Les régimes de responsabilité et d'assurance dans  
le secteur de la construction : schémas nationaux  
et orientations visant à stimuler l'innovation et le  
développement durable**

Consortium composé par

Centre d'Études d'Assurances (CEA)



et

Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)



ELIOS – 11, rue de Rochechouart  
F-75009 Paris – France  
Téléphone: +33 (0) 1.49.95.06.10 - Fax: +33 (0) 1.49.95.06.20

Site Internet: [www.elios-ec.eu](http://www.elios-ec.eu) – Email: [info@elios-ec.eu](mailto:info@elios-ec.eu)

30 avril 2010



## Table des matières

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
1.1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE .....	3
1.2. PRÉSENTATION DU CONSORTIUM .....	4
1.3. PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE .....	4
<b>2. DE LA DIVERSITÉ DES APPROCHES NATIONALES À LA SIMILARITÉ DES BESOINS EN TERMES DE GARANTIE... 5</b>	<b>5</b>
2.1. DIVERSITÉ DES RÉGIMES NATIONAUX .....	5
2.2. DES BESOINS SIMILAIRES À TRAVERS CETTE DIVERSITÉ : L'APPROCHE FONCTIONNELLE .....	5
2.3. UN BESOIN RENFORCÉ DE SÉCURITÉ ET DE GARANTIE .....	7
2.4. LES LIMITES DES GARANTIES CONTRACTUELLES .....	7
2.5. TENDANCE À METTRE EN PLACE DES ASSURANCES OBLIGATOIRES OU GÉNÉRALISÉES DE 10 ANS DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT .....	8
2.6. LES DIFFÉRENTS CONTEXTES D'ÉVALUATION TECHNIQUE À TRAVERS L'EUROPE .....	9
<b>3. LE RÔLE DE L'ASSURANCE FACE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>10</b>
3.1. DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE .....	10
3.2. LE CONCEPT DE BÂTIMENT DURABLE .....	11
3.3. LES SCHÉMAS D'ASSURANCE ET LES BONNES PRATIQUES .....	11
3.4. PEUT-ON CONSTRUIRE DE MANIÈRE DURABLE SANS GARANTIES PÉRENNES ? .....	12
<b>4. LE RÔLE DE L'ASSURANCE DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR .....</b>	<b>13</b>
4.1. LES ACTIVITÉS TRANSFRONTALIÈRES .....	13
4.2. ACCÈS DES ARTISANS ET PETITES ENTREPRISES AU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION .....	14
4.3. LA PLACE DE L'ASSURANCE – UN RÔLE CROISSANT DE RÉGULATEUR .....	15
<b>5. LES ORIENTATIONS POSSIBLES .....</b>	<b>16</b>
5.1. FONDS DE GARANTIE DES ASSURANCES (PILOT PROJECT) .....	16
5.2. HARMONISATION DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ ET D'ASSURANCE .....	17
5.3. CONTRAT TYPE D'ASSURANCE EUROPÉEN .....	17
5.4. ENGAGEMENT DU SECTEUR DE L'ASSURANCE (CHARTÉ) .....	18
<b>6. RECOMMANDATION : LA CRÉATION D'UNE AGENCE EUROPÉENNE DE L'ASSURANCE CONSTRUCTION.....</b>	<b>18</b>

## **PRÉFACE**

*Le présent document constitue un résumé du rapport d'étude sur "Les régimes de responsabilité et d'assurance dans le secteur de la construction: schémas nationaux et orientations visant à stimuler l'innovation et le développement durable".*

*Il fournit une présentation sommaire des résultats de la recherche et une synthèse des solutions concrètes qui ont été analysées par l'équipe ELIOS. Le détail de l'étude ainsi que les précisions sur le contexte et sur la méthodologie employée sont décrites dans le rapport final. L'analyse des 27 systèmes nationaux en matière de responsabilité et d'assurance des acteurs de marché dans les projets de construction est présentée sous forme de fiches annexées au rapport final.*

*Afin de clarifier le débat et de faire ressortir les points principaux de cette recherche, nous avons choisi de suivre un plan légèrement différent de celui du rapport final. Nous ne saurions donc trop inviter le lecteur désirant avoir une vision complète de l'étude à se reporter à ce rapport.*

## **1. Introduction**

### **1.1. Contexte de l'étude**

Le projet ELIOS s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative européenne « Marchés porteurs pour l'Europe »<sup>1</sup> et particulièrement d'un projet pilote soutenu par le Parlement européen pour faciliter l'accès des artisans et des petites entreprises du bâtiment aux assurances afin d'encourager l'innovation et la promotion des écotechnologies dans l'Union européenne.

Suivant une proposition présentée par Mme Guy-Quint, députée européenne, le Parlement Européen a approuvé en mars 2008 (JOUE, II/140 du 14 mars 2008) une ligne budgétaire spécifique pouvant être utilisée à cette fin (Projet Pilote au sens de l'article 49, paragraphe 6, du règlement - CE, Euratom - n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes – JO L 248 du 16.9.2002, p.1, modifié en dernier lieu par le règlement CE n° 1525/2007 – JO L 343 du 27.12.2007, p.9).

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a décidé de lancer une étude sur le thème « régimes de responsabilité et d'assurance dans le domaine de la construction : schémas d'assurance et orientations pour stimuler l'innovation et le développement durable ».

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/>

## 1.2. Présentation du consortium

La conduite de cette étude, baptisée ELIOS, pour European Liability Insurance Organisation Schemes, a été attribuée après appel d'offres au consortium formé par le Centre d'Études d'Assurances (CEA) et le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB).

Le groupement CEA-CSTB a fait appel aux services de quatre partenaires, lesquels ont été impliqués plus particulièrement dans la recherche sur les régimes de responsabilité et d'assurance ainsi que dans la préparation des études de cas: KING'S COLLEGE LONDON (Royaume-Uni), BEITEN BURKHARDT (Pologne), EIfER – European Institute for Energy Research (Allemagne), ASM Market Research and Analysis Centre (Pologne). Un avocat, maître Laurent Karila (France), a également contribué à l'élaboration des fiches de présentation des régimes nationaux.

## 1.3. Périmètre de l'étude

La présente étude a été effectuée sur la base du programme de travail précisé par la Commission européenne dans le cahier des charges du marché public ENTR/08/007 du 28 mai 2008.

Les éléments principaux de ce programme de travail sont repris ci-dessous :

- a) Décrire les systèmes nationaux au sein de l'union européenne liés ou non à des obligations légales concernant l'assurance de responsabilité des acteurs de marché dans les projets de construction (...);
- b) Évaluer l'impact des régimes d'assurance sur la protection des consommateurs, la compétitivité et le développement durable dans le secteur de la construction et sur le marché de l'assurance (...);
- c) Identifier les régimes d'assurances et les bonnes pratiques qui pourraient aider, particulièrement les artisans et petites entreprises de construction, à exploiter des solutions innovantes pour la construction durable et à adopter une gestion responsable (...);
- d) Évaluer dans quelle mesure la Commission européenne devrait soutenir l'élaboration et la promotion de tels régimes d'assurance dans les états Membres (...);
- e) Contacter un nombre représentatif de parties prenantes privées et publiques des secteurs de la construction et de l'assurance à un niveau pertinent afin de connaître leurs opinions sur les points ci-dessus(...);

## 2. De la diversité des approches nationales à la similarité des besoins en termes de garantie

### 2.1. Diversité des régimes nationaux

La première observation qui s'impose par rapport au cadre général de la construction en Europe est l'existence d'une extrême diversité des régimes de responsabilité et d'assurance à travers les 27 états membres.

Les études précédentes effectuées par C. Mathurin<sup>2</sup> et par le groupe GAIPEC<sup>3</sup> au tournant des années 1990 ont déjà mis en évidence cette diversité au sein de la Communauté économique européenne, constituée alors de douze membres. Ces études ont également contribué à ancrer l'idée d'une impossible harmonisation des régimes de responsabilité et d'assurance construction au niveau européen.

Les régimes nationaux ont depuis lors évolué d'une manière complètement indépendante en l'absence d'un modèle européen qui aurait pu servir de référence ou d'inspiration. Cette situation a été encore renforcée par l'élargissement progressif de l'UE qui a conduit à un véritable patchwork de 27 régimes légaux ou contractuels.

### 2.2. Des besoins similaires à travers cette diversité : l'approche fonctionnelle

Quelles que soient les règles juridiques et les pratiques de marché en termes de responsabilité et d'assurance dans les Etats membres, certains choix politiques ont nécessairement dû être faits dans ce domaine. Il semble que les besoins et les finalités poursuivies restent, à certains égards, similaires dans les différents régimes nationaux<sup>4</sup>.

Afin de souligner ces similarités et contrairement à la majorité des analyses précédentes l'approche adoptée par ELIOS est clairement fonctionnelle.

Schématiquement, on peut en effet distinguer, en droit comparé, une méthode traditionnelle, dite structuraliste, qui s'intéresse d'abord aux concepts et règles juridiques et tente de les appréhender d'un point de vue en quelque sorte « morphologique » et une vision qui s'est imposée plus récemment, dite fonctionnelle. Cette dernière focalise son attention sur les résultats atteints au regard d'un problème précis et donne une place prépondérante à la finalité des systèmes juridiques et au résultat obtenu en présence d'une situation factuelle.

<sup>2</sup> C. Mathurin, *Étude des responsabilités des garanties et des assurances en vue d'une harmonisation au niveau communautaire*, DG Marché intérieur et affaires industrielles, 1989.

<sup>3</sup> GAIPEC, *Liability and insurance regimes in the construction sector*, 1992.

[http://ec.europa.eu/enterprise/construction/info/study\\_liability\\_insur\\_regimes\\_sect\\_construct.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/construction/info/study_liability_insur_regimes_sect_construct.pdf)

<sup>4</sup> B.Kohl « Droit de la construction et de la promotion immobilière en Europe », LGDJ 2008 souligne l'intérêt de l'approche fonctionnelle dans ce domaine p. 9, adde H.A. Schwartz-Libermann « Droit comparé. Théories générales et principes », 1978. H.C. Gutteridge « Comparative Law. An introduction to the comparative method of legal study and research », oct. 1946.

Ainsi, l'étude a mis en exergue la relative et surprenante similitude entre la protection des propriétaires et acquéreurs organisée respectivement par le modèle anglo-saxon et par le droit français, et ceci en dépit de cadres juridiques totalement différents.

Au Royaume Uni, en effet, il est quasiment systématique que l'acquisition d'un logement fasse l'objet d'un schéma d'assurance. NHBC<sup>5</sup> (National House Building Council) est une association privée à but non lucratif qui regroupe les entrepreneurs qualifiés ainsi que les promoteurs immobiliers. NHBC, de plus et surtout, propose une garantie à l'acquéreur qui comprend trois volets. A compter de la signature du contrat avec le professionnel et pendant le chantier, la garantie a pour objet l'achèvement des travaux ou le remboursement des sommes versées en cas d'insolvabilité du constructeur ou du promoteur. Durant les deux premières années suivant l'achèvement, tout défaut, même mineur, doit être réparé par l'entrepreneur ou le promoteur et la couverture délivrée par NHBC intervient à défaut. Enfin, pendant les huit années suivantes, c'est-à-dire avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux, l'assurance couvre la plupart des dommages matériels affectant le clos et le couvert de l'ouvrage ; on remarquera qu'une extension de garantie est aujourd'hui prévue pour couvrir certains coûts de réparation en cas de danger pour la santé ou la sécurité des occupants.

Bien que l'étendue et les conditions d'application de la garantie contractuelle NHBC diffèrent naturellement des dispositions légales du droit français, le parallèle est évident entre cette triple protection et celles dont peut bénéficier l'accédant à la propriété immobilière en France : en premier lieu, les garanties de livraison ou de remboursement (dont la souscription a été rendue obligatoire pour les seuls contrats de construction de maison individuelle, loi du 19 décembre 1990), en second lieu la garantie de parfait achèvement de l'article 1792-6 du Code civil (qu'un rapport de l'IGF/CGPC<sup>6</sup> proposait de porter de un à deux ans) et enfin les assurances obligatoires dommages ouvrage et de responsabilité décennale.

Il faut surtout souligner que les garanties délivrées par NHBC ou par l'un de ses concurrents présentent un caractère quasiment obligatoire dans la mesure où elles conditionnent l'octroi d'un crédit hypothécaire. Le pourcentage de constructions à usage d'habitation objet d'un schéma d'assurance s'élève à près de 95% en Angleterre et est donc supérieur à ce qui se pratique effectivement en France, malgré le caractère théoriquement obligatoire de la dommages-ouvrage.

En définitive et sur un plan général, lorsque l'on observe les systèmes existants à travers l'Europe à travers le prisme d'une comparaison fonctionnelle, il semble que seules trois grandes orientations soient possibles : laisser le risque à la charge de l'acquéreur, les transférer par un mécanisme de responsabilité plus ou moins automatique sur le ou les constructeurs impliqués, sécuriser et éventuellement mutualiser leur prise en charge par ce que les anglo-saxons appellent un « *insurance scheme* ».

---

<sup>5</sup> L'exemple du NHBC est révélateur du marché britannique dans la mesure où il assure à lui seul près de 85% des logements privés construits chaque année, contre 8 à 9% pour l'ensemble de ses concurrents (Zurich et Premier Guarantee pour l'essentiel).

<sup>6</sup> Inspection Générale des Finances – Conseil Général des Ponts et Chaussées. *Mission sur l'assurance construction : rapport particulier sur les régimes d'assurance construction dans une vingtaine de pays étrangers*, octobre 2006

### 2.3. Un besoin renforcé de sécurité et de garantie

A travers la grande diversité des régimes nationaux, il est possible d'observer différentes manifestations d'un besoin renforcé de sécurité et de garantie dans le secteur de la construction.

Plusieurs constats de notre recherche sur les régimes nationaux des états Membres européens sont révélateurs de ce besoin.

La première manifestation en est l'existence dans la presque totalité des droits des états membres, exactement 25 sur 27, de dispositions spécifiques à la responsabilité des constructeurs. Généralement les règles correspondantes résultent de l'application de textes légaux, plus rarement de contrats-types utilisés de façon systématique, mais les effets en sont les mêmes : faciliter et encadrer les conditions de mise en cause des architectes, entrepreneurs et autres intervenants et ainsi renforcer la protection de l'accédant à la propriété.

Dans le même esprit, l'étude ELIOS souligne le caractère extrêmement répandu des responsabilités solidaires (ou joint and several liabilities) dont l'objet est de laisser les conséquences d'une éventuelle défaillance d'un constructeur à la charge des autres intervenants, et non à celle du propriétaire (voir chapitre 2.4).

En outre, le phénomène le plus remarquable est constitué par le développement et la généralisation de l'assurance liée à l'acte de bâtir. Six législations ont ainsi adopté, pour le moins dans le domaine du logement, une assurance obligatoire couvrant les vices de construction apparaissant dans les dix ans qui suivent l'achèvement de l'ouvrage : France (1978), Suède (1993), Finlande (1994), Espagne (1999), Italie (2005) et Danemark (2008).

Dans de nombreux pays, une obligation d'assurance de responsabilité civile professionnelle s'applique aux seuls architectes, voire aux différents concepteurs.

Il existe également des dispositions légales ou des pratiques de marché qui imposent des garanties financières visant à protéger le client contre le risque de faillite ou d'insolvabilité du constructeur avant l'achèvement des travaux.

Enfin, le besoin de garantie peut également être observé sous la forme d'obligations légales d'assurance imposées aux constructeurs au titre de leurs responsabilités à l'égard des tiers (sur tous ces points, voir le rapport complet et ses annexes).

### 2.4. Les limites des garanties contractuelles

Face au risque d'insolvabilité, il n'est guère satisfaisant pour le client de se contenter des garanties octroyées par les constructeurs, sans que soit organisé un transfert de risque vers un garant externe, qu'il s'agisse d'une entreprise d'assurance, d'un établissement financier ou d'un fonds de garantie.

La solvabilité au sein du secteur de la construction est en effet un élément essentiel du point de vue de la protection du client (en particulier en tenant compte des montants d'investissement importants qui sont en jeu ainsi que du degré de risque lié aux projets de construction). Il est important de souligner que la construction est un des secteurs les plus exposés au risque d'insolvabilité. Au niveau européen, la

construction fait partie des quatre secteurs d'économie avec le plus important ratio d'insolvabilité et a représenté à elle-seule 20.9% des faillites en 2007<sup>7</sup>.

Il est aussi important de noter que le secteur de la construction est exposé aux cycles économiques et que les entreprises sont particulièrement exposées au risque de faillites financières dans le secteur d'activité.

Par ailleurs les garanties contractuelles à la charge de seuls intervenants à l'acte de construire se traduisent souvent par des situations inéquitables quant à la répartition des coûts entre les acteurs.

Dans la grande majorité des états membres de l'UE, précisément dans 24 des 27 Etats membres, il existe un mécanisme d'*in solidum* ou de responsabilité solidaire, qui permet à la victime d'un dommage de réclamer l'indemnisation de la totalité du dommage à chacune des parties qui ont contribué au même sinistre. En cas de défaillance économique d'une ou de plusieurs parties, les opérateurs solvables sont conduits à payer en lieu et place de ceux qui sont défaillants.

Ce système peut certes être vu comme une utile mesure de protection des accédants. Néanmoins nombre de nos interlocuteurs ont souligné ses inconvénients et son caractère inéquitable. Il est vrai qu'il se traduit par une disproportion entre l'exposition aux risques financiers de certains intervenants et leur rémunération.

Notons enfin que, pour pallier les conséquences du risque d'insolvabilité, il importe que les garanties délivrées par les assureurs ne cessent pas avec la résiliation du contrat (c'est-à-dire qu'elles soient délivrées pour une durée ferme et non en répartition).

## **2.5. Tendances à mettre en place des assurances obligatoires ou généralisées de 10 ans dans le secteur du logement**

Il est possible de souligner une tendance croissante à mettre en place des garanties ou des assurances construction post-réception de 10 ans. Ce constat vient à l'encontre d'une idée répandue selon laquelle de telles assurances seraient plutôt exceptionnelles en Europe. En effet, de tels schémas sont relativement courants au moins dans les Etats membres les plus anciens.

Les trois principaux points de convergence de ces assurances sont les suivants :

- Une durée de garantie post-réception de 10 ans, alors même que telle n'est pas nécessairement la durée de responsabilité des constructeurs. Cette durée décennale semble être un compromis raisonnable entre la nécessité de protéger l'acquéreur confronté aux défauts de construction et les contraintes du marché de l'assurance et de la réassurance.
- Un champ d'application essentiellement focalisé sur l'accédant à la propriété dans le domaine de l'habitation ;
- Une couverture des dommages touchant principalement à la stabilité et à la solidité de l'ouvrage, avec des évolutions récentes tendant à aller au-delà (sécurité, santé des occupants...).

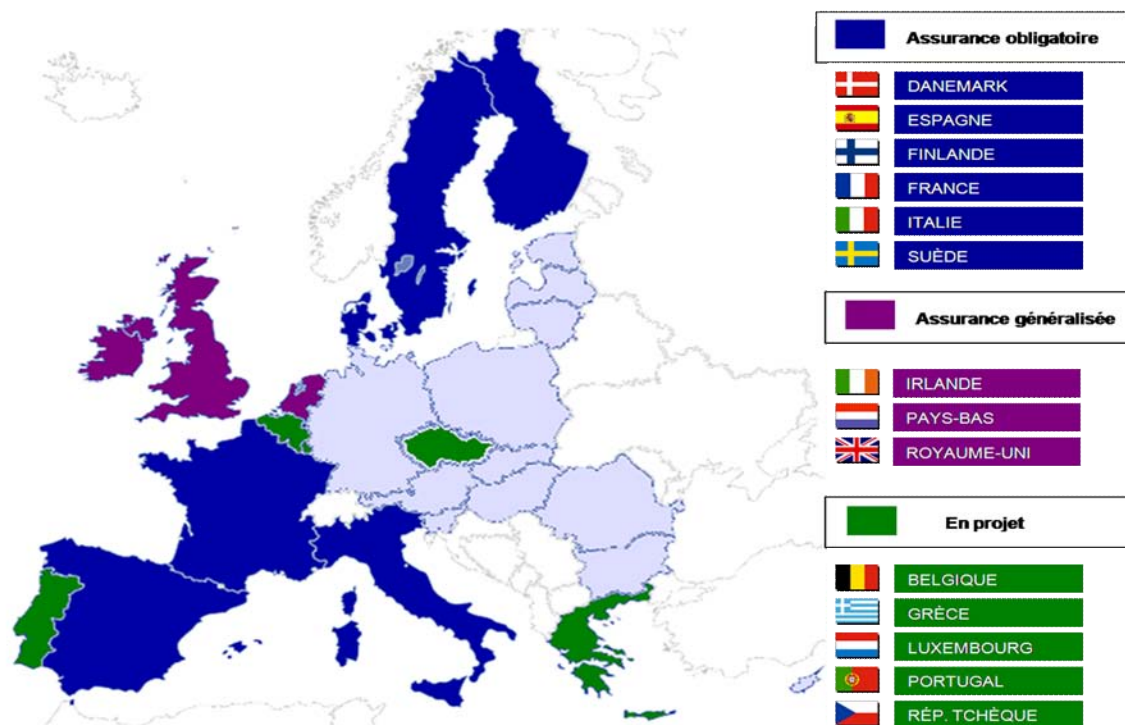
<sup>7</sup> "Insolvencies in Europe" a survey by Creditreform Economic Research Unit  
[http://www.infohub.moneyadvicetrust.org/content\\_files/files/insolvencies\\_in\\_europe\\_2007\\_2008.pdf](http://www.infohub.moneyadvicetrust.org/content_files/files/insolvencies_in_europe_2007_2008.pdf)



Schématiquement, nous pouvons constater qu'il y a deux voies principales de mise en place de tels schémas d'assurance: certains pays ont fait le choix de les imposer à travers une obligation légale pendant que les autres ont opté en faveur des schémas théoriquement volontaires mais souvent incontournables en pratique compte tenu des usages existant sur le marché national.

La carte suivante indique les états membres dans lesquels de tels schémas obligatoires ou généralisés existent déjà, ainsi que les pays où les projets de tels schémas ont été récemment discutés.

**Figure 1 : Cartographie des schémas d'assurance post-réception pour les opérations de logement**



## 2.6. Les différents contextes d'évaluation technique à travers l'Europe

L'évaluation technique permet une estimation préventive des risques techniques associés à la mise en œuvre d'un procédé constructif, notamment innovant. Elle s'exerce généralement dans un contexte donné et sur la base de connaissances spécifiques: état de l'art donné, afin d'émettre des recommandations pertinentes à l'attention des acteurs concernés. Cette liberté d'autodétermination des acteurs qui bénéficient une souplesse pour répondre au besoin de la réalisation d'ouvrages particuliers, peut conduire à définir des exigences spécifiques qui peuvent être perçues par d'autres parties comme constitution de barrières aux échanges ou à la concurrence. Certains organismes d'évaluation technique tels les membres de l'UEAtc (Union Européenne pour l'Agrément technique dans la construction) offrent des solutions à un échange technique à travers les frontières sur l'évaluation de pertinence d'utilisation des solutions innovantes

### **3. Le rôle de l'assurance face aux enjeux du développement durable**

#### **3.1. Développement durable : une préoccupation croissante**

Le climat relativement stable, malgré des variations naturelles, pendant les six derniers millénaires a favorisé le développement de nos sociétés, ce qui a entraîné la construction de bâtiments et la croissance urbaine. Ce développement d'origine anthropique a été très important et rapide au cours du dernier siècle. Il s'en est suivi une augmentation significative des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de leur concentration dans l'atmosphère. Conformément aux conclusions des experts du GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat), une des conséquences très probable de cette évolution est une modification rapide du climat au cours du siècle en cours. Dans ce contexte, le développement de bâtiments consommant moins d'énergie et émettant moins de GES est devenu un enjeu majeur pour le secteur de la construction. Ces exigences, qui s'intègrent à celles liées à la satisfaction des fonctions attendues d'un bâtiment, doivent être satisfaites alors que les réserves des énergies fossiles facilement accessibles et peu chères tendent à diminuer et que la population mondiale croît de manière exponentielle.

Dans ce contexte, le concept de « développement durable » s'est imposé depuis quelques années comme cadre de réflexion permettant de définir des conditions appropriées de développement de nos sociétés dans le futur. S'engage ainsi une refonte en profondeur des liens entre les aspects économiques, environnementaux et sociaux.

Le bâtiment est le secteur le plus consommateur d'énergie en Europe (42% de l'énergie finale totale en 2007) et aussi un des plus importants contributeurs d'émissions de GES (35% des émissions en Europe). En tant que fournisseur principal des infrastructures nécessaires à pratiquement toute activité humaine, le secteur de la construction doit absolument adopter des méthodes de production et d'exploitation des bâtiments durablement soutenables.

Dans ce contexte l'UE a progressivement reconnu que la construction durable doit figurer en tête de ses préoccupations afin d'atteindre ses objectifs prioritaires: une économie à faible production de GES et faible consommation des ressources. La directive de 2002 sur la performance énergétique des bâtiments (Directive 2002/91/EC), la directive de 2006 sur l'efficacité énergétique et les services, l'Initiative des Marchés Porteurs pour l'Europe de 2007 sont des exemples des initiatives européennes liées à ces objectifs.

D'autres initiatives d'envergure relatives à la normalisation ont également été engagées notamment au sein de l'ISO TC59 / SC17 "Développement durable dans la construction".

La croissance de l'offre d'écotechnologies et d'éco-innovation est un signe de mobilisation des acteurs publics et privés vis-à-vis des nouvelles perspectives ouvertes par le développement durable.

### 3.2. Le concept de bâtiment durable

Un bâtiment durable est avant tout un bâtiment. En tant que tel, il constitue un système qui vise à remplir des fonctions directement liées au programme de l'opération de construction définissant les intentions et les attentes du maître d'ouvrage par rapport à son budget.

La « durabilité » associée à la notion de bâtiment durable n'est pas une fonction supplémentaire mais elle est incorporée au sein des fonctions génériques à travers une réflexion approfondie dès le début de l'opération de construction. Cette réflexion vise à intégrer les aspects environnementaux, économiques et sociaux dans la conception et l'exploitation du bâtiment. Ceci suppose d'intégrer toutes les ressources et les coûts qui apparaissent au cours des différentes phases du cycle de vie d'un bâtiment (de la conception à la destruction de l'ouvrage – en intégrant la construction, la maintenance, l'exploitation et la réhabilitation). La durabilité doit aussi favoriser le recours aux ressources locales afin de bâtir des ouvrages adaptés à leur environnement local.

Le défi du XXIème siècle consiste à poursuivre cette ambition dans un contexte de croissance démographique exponentielle, d'augmentation de la population urbaine, de recherche de plus de confort, d'une pénurie relative de certaines ressources naturelles et de changement climatique.

Faire face à un tel défi nécessite le développement d'innovations, de solutions techniques et organisationnelles nouvelles. La durabilité ne pourra pas être atteinte uniquement par l'adoption des équipements ou des parties de bâtiments à la mode tels que les éoliennes, les toitures photovoltaïques ou une isolation thermique efficace. Il est nécessaire d'engager une transformation plus profonde du processus de la construction en commençant par une définition complète de la future destination du bâtiment. En outre cela requiert une modification du comportement des utilisateurs et des conditions de maintenance.

La mise en œuvre de ces innovations aura sans aucun doute un impact sur la responsabilité des intervenants de l'acte de construction et nécessitera une réflexion sur les schémas d'assurance des risques de construction.

### 3.3. Les schémas d'assurance et les bonnes pratiques

Sur la base de ses recherches, l'équipe ELIOS a élaboré un tableau résumant, dans les divers Etats membres de l'UE, les schémas d'assurance et les bonnes pratiques relatifs aux domaines suivants :

- évaluation technique des produits et des procédés innovants,
- assurance des vices de construction,
- suivi de la pathologie et prévention des risques,
- promotion et diffusion d'informations relatives à des standards professionnels reconnus
- promotion du développement durable dans le domaine de la construction,
- support et conseil aux clients.

Le détail de ces schémas peut être consulté dans le rapport final et dans les fiches par pays qui y sont annexées. Il est important de noter que ce tableau, qui a été complété principalement sur la base d'informations provenant des différentes organisations consultées, ne peut en aucun cas être considéré comme exhaustif.

Malgré les diverses initiatives mises en place, seule une faible partie des activités de la construction en Europe est vraiment encadrée et régulée par de tels schémas. Il est possible de constater qu'en réalité plusieurs technologies sont actuellement mises en œuvre sans garanties appropriées et que souvent les garanties éventuellement offertes reposent uniquement sur la solvabilité des constructeurs.

### **3.4. Peut-on construire de manière durable sans garanties pérennes ?**

Malgré les différentes tentatives visant à fournir plus de sécurité et à accompagner le développement durable, à travers des schémas d'assurance et la valorisation de bonnes pratiques, les résultats de notre recherche montrent qu'il existe un écart entre le développement accéléré des écotecnologies soutenu par des nombreuses mesures financières et fiscales et les garanties associées fournies par le secteur de l'assurance.

Deux obstacles majeurs à la mise en place de garanties adaptées au développement durable apparaissent:

- Le grand nombre d'innovations généré par le développement durable,
- Une tendance commerciale à offrir des solutions innovantes associées à des promesses de performances spécifiques.

Il semble au premier abord naturel et logique que le secteur de l'assurance adopte une attitude prudente. Ne disposant pas de retour d'expériences nécessaire et suffisant pour apprécier l'efficacité des technologies nouvelles, il s'appuie sur l'évaluation technique conduite par des organisations disposant de l'expertise requise.

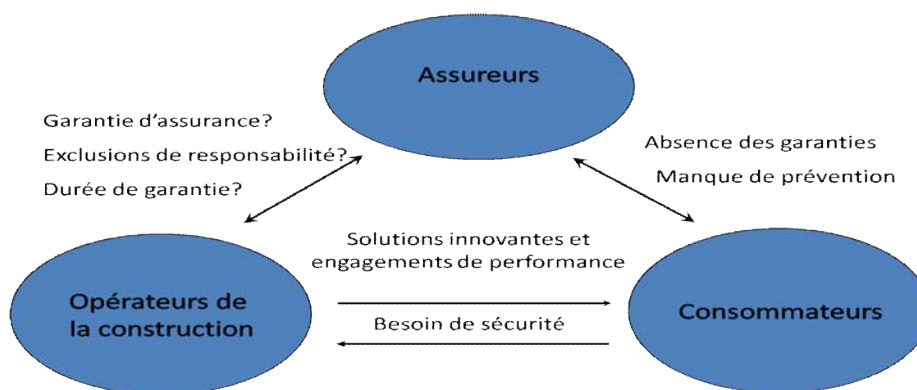
La forte volonté politique actuelle visant à encourager l'essor de produits et procédés présentés comme favorables au développement durable, les mesures fiscales et financières disponibles ainsi que les perspectives commerciales offertes par les éco-innovations peuvent conduire à une situation potentiellement dangereuse, si de telles innovations ne sont pas accompagnées de garanties pérennes.

De plus, pour des raisons claires, les professionnels du secteur de la construction s'engagent de plus en plus souvent en termes de performance, bien que, comme indiqué plus haut, de tels engagements ne reposent généralement que sur de simples garanties contractuelles, donc sur leur propre solvabilité.

Les inconvénients d'une telle situation sont évidents. Si l'on prend en considération le risque d'insolvabilité analysé plus haut, cela veut dire que la protection (notamment économique) du client n'est pas convenablement organisée ce qui est assez paradoxal dans le contexte du besoin croissant de sécurité et de garantie identifié dans une grande partie des régimes nationaux de responsabilité et d'assurance à travers l'Europe.

Autrement dit, les interactions entre les principaux acteurs de l'opération de construction schématisés ci-dessous laissent apparaître des insuffisances de garantie et un manque de prévention (sur le rôle régulateur de l'assurance, voir ci-après 4.3).

**Figure 1 - Interactions en termes de risque et d'assurance**



## 4. Le rôle de l'assurance dans le marché intérieur

### 4.1. Les activités transfrontalières

Auparavant, les activités transfrontalières dans le secteur de la construction concernaient principalement d'une part les grandes entreprises, d'autre part les petites entreprises opérant dans les zones frontalières. Aujourd'hui cette situation a changé et un nombre croissant d'artisans et de petites entreprises travaillent au delà de leur marché national.

Cette situation a été prise en considération par plusieurs organisations professionnelles<sup>8</sup>.

Selon différentes sources, l'une des principales difficultés rencontrées par les artisans et petites entreprises impliquées dans les activités transfrontalières est liée à l'accès à l'assurance.

Quelle est la portée réelle des difficultés rencontrées ? Deux éléments de réponse peuvent être apportés.

<sup>8</sup> Il est ainsi révélateur de noter que trois syndicats européens de professionnels de la construction se sont récemment préoccupés du sujet :

- Pour les artisans : European Builders Confederation, CAPEB, *Faciliter l'Accès aux Assurances des artisans et des petites entreprises du bâtiment pour encourager l'innovation et la promotion des éco-technologies dans l'Union Européenne*, 2007
- Pour les architectes: CAE – Centre d'Etudes d'Assurances, *Overview of liabilities and insurances in 32 European countries*, 2008
- Pour les ingénieurs-conseil: EFCA - Anfor Normalisation, *Feasibility and opportunity to develop a standardization work programme concerning Engineering Consultancy Services*, 2008

<http://www1.fidic.org/news/content.asp?ArticleCode=082Pr&Rubrique=Practice&Date=12/12/09&lang=en>

En premier lieu, les différentes associations approchées par l'équipe ELIOS ont confirmé l'impossibilité d'obtenir des informations statistiquement fiables sur ce sujet. Cela pourrait suggérer que le problème est en réalité marginal. Plus précisément, il semble que des mesures simples telles que le meilleur accès à l'information pour les parties concernées pourrait largement contribuer à résoudre les difficultés existantes.

En second lieu, ce problème ne doit pas être sous-estimé dans la mesure où les mêmes difficultés risquent de réapparaître à chaque fois qu'un État membre décide d'imposer une obligation d'assurance sur son marché. Dans de tels cas, il est important de s'assurer que les opérateurs provenant des autres États membres, en particulier les petites entreprises, disposent des moyens pratiques pour pouvoir satisfaire à de nouvelles exigences.

## 4.2. Accès des artisans et petites entreprises au marché de la construction

La situation décrite plus haut pourrait également contribuer à une position désavantageuse des entreprises artisanales.

Selon les données d'Eurostat<sup>9</sup>, le secteur européen de la construction compte environ 3 millions d'entreprises qui ont généré, en 2009, un chiffre d'affaires estimé à 1 665 milliards d'euros. Il emploie plus de 14.8 millions des personnes et a généré un montant de valeur ajouté estimé à 562 milliards d'euros.

Dans le cahier des charges de la présente étude, la Commission européenne a fait référence à la notion d'artisans et de petites entreprises. La notion d'entreprise artisanale n'est pas formellement définie, mais il est considéré qu'elle se réfère en particulier aux petites et micro entreprises. Bien que l'interprétation de cette notion puisse varier, nous avons retenu la définition suivante<sup>10</sup> :

*« ... une petite entreprise est définie comme une entreprise qui emploie moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires et/ou le total du bilan annuel n'excède 10 millions EUR.*

*... une micro entreprise est définie en tant qu'entreprise qui emploie moins de 10 personne et dont le chiffre d'affaire et/ou le total du bilan annuel ne dépasse pas 2 millions d'EUR »*

Suivant les données de la FIEC (European Construction Industry Federation, 2006, [www.fiec.eu](http://www.fiec.eu)), 93% des 2.7 millions des entreprises de construction en l'UE-27 employaient moins de 10 personnes.

Les constats effectués dans le cadre de notre étude indiquent que l'accès des artisans et des petites entreprises à l'assurance se fait selon des modalités et des formes différentes de celles des grandes entreprises. Pour autant, il n'a pas été démontré que ces différences se traduisent par une impossibilité d'accès, ni même par des distorsions réelles de concurrence.

En revanche, le besoin d'information est évidemment beaucoup plus fort pour les artisans et petites entreprises, et cela est particulièrement vrai dans le cadre des activités transfrontalières.

<sup>9</sup> EUROSTAT, *The EU-27 construction sector: from boom to gloom*, Statistics in focus, 7/2010

<sup>10</sup> European Commission, Commission recommendation of 6 may 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, 2003/361/EC, *Official Journal of the European Union* L 124/39, 20 May 2003

### 4.3. La place de l'assurance – un rôle croissant de régulateur

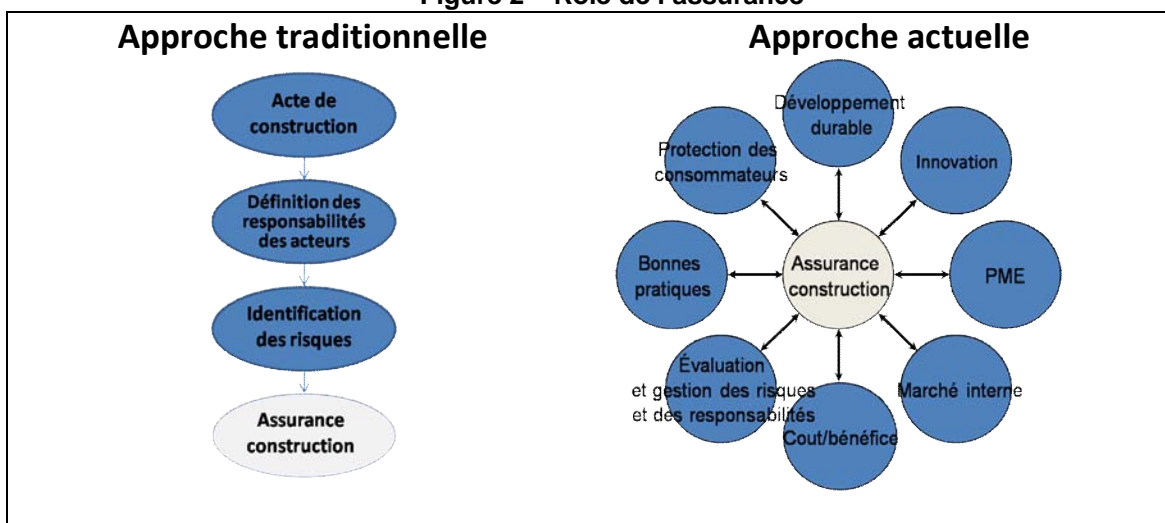
Pourquoi et comment les schémas d'assurance joueraient-ils un rôle pour stimuler l'innovation et le développement durable dans la construction ?

La réponse à cette question nécessite d'admettre que le secteur de l'assurance a un impact croissant sur les activités de construction et joue de plus en plus un rôle de régulateur dans certains régimes nationaux. Cette tendance est particulièrement observable dans les pays où l'assurance est systématiquement souscrite soit dans le cadre d'une obligation légale soit du fait d'un usage du marché. Dans de tels cas, les fonctions de sélection et de normalisation de risque par les assureurs peuvent affecter (et elles affectent effectivement) les choix des produits, les méthodes de conception et de l'exécution des travaux de construction.

De plus, en tant qu'acteur naturellement impliqué dans l'évaluation du risque et de la qualité, le secteur de l'assurance peut avoir une influence considérable sur l'accès des artisans et petites entreprises aux marchés nationaux et sur les activités transfrontalières.

Il n'est donc plus question d'envisager l'intervention de l'assurance comme le dernier maillon d'une chaîne mais bien comme interférant avec les différentes préoccupations de notre étude, que sont la prise en compte de l'innovation, la valorisation des bonnes pratiques, la normalisation des risques...

Figure 2 – Rôle de l'assurance



Une telle tendance a été soulignée dans une étude effectuée par l'Organization of Housing Warranty au Japon relativement à 38 schémas d'assurance logement à travers le monde<sup>11</sup>. L'assurance, en tant qu'acteur naturellement concerné par la qualité et la maîtrise des risques, peut devenir en quelque sorte un « small government » jouant un rôle de régulateur des activités de construction.

<sup>11</sup> Article de M. Kohei Matsumoto, Professeur à l'Université Meikai au Japon, dans le cadre d'une étude intitulée "Home warranty schemes in the world". [http://www.ihhwc.jp/sessions/World\\_Research.pdf](http://www.ihhwc.jp/sessions/World_Research.pdf)



## 5. Les orientations possibles

Les constats de notre recherche suggèrent qu'il existe un écart entre les deux grandes tendances qui marquent l'activité de construction à savoir les attentes liées au développement durable et à l'innovation et le besoin de renforcer la sécurité et la garantie pour les utilisateurs finaux.

Face à la grande diversité des réponses nationales existantes, il est logique et nécessaire qu'une intervention se fasse à un niveau européen. L'Europe doit se doter des moyens concrets permettant un accompagnement efficace et pérenne des artisans et des petites entreprises de la construction en vue du développement des technologies concourant au développement de bâtiments durables et des garanties associées.

### 5.1. Fonds de Garantie des Assurances (Pilot Project)

Cette proposition examinée par le Parlement Européen en mars 2008 suivant un rapport de l'EBC<sup>12</sup>, consistait en la création d'un instrument financier dédié à faciliter l'accès à l'assurance des artisans et petites entreprises souhaitant exploiter les écotecnologies dans leurs activités.

Bien que cette initiative réponde aux besoins spécifiques exprimés par les artisans et les petites entreprises, elle présente néanmoins certains inconvénients décrits ci-dessous :

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilisation du retour d'expérience de la contribution horizontale réussie de la BEI et du FEI<sup>13</sup> en matière d'accès au crédit ;</li> <li>- Délai de mise en œuvre court en réponse à une difficulté conjoncturelle ;</li> <li>- Réponse spécifique aux besoins similaires exprimés par les artisans et petites entreprises de la construction de couverture d'assurances liés au développement des écotecnologies ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de similitudes de fonctionnement des institutions bancaires et assurantielles en termes d'analyse et d'évaluation des risques, de provision technique et de réassurance ;</li> <li>- Difficultés tenant à la mise en place de critères cohérents et uniformes d'accès au fonds de garantie ;</li> <li>- Discrimination fonction du niveau de développement des solutions nationales d'assurance construction ;</li> <li>- Risque de développement d'opérateurs peu fiables et d'implémentation d'écotecnologies de qualité insatisfaisante et non contrôlée ;</li> <li>- Absence de données statistiques et de retour d'expérience permettant l'évaluation du risque et de son prix ;</li> <li>- Traitement différencié en fonction des technologies développées et des acteurs impliqués ;</li> <li>- Contraintes de fonctionnement : pertinence et suffisance des montants alloués, inexistence d'un organe européen en mesure de gérer ce fonds, outils d'évaluation, vision à court terme...</li> </ul>

<sup>12</sup> European Builders Confederation, CAPEB, *Faciliter l'Accès aux Assurances des artisans et des petites entreprises du bâtiment pour encourager l'innovation et la promotion des éco-technologies dans l'Union Européenne*, 2007

<sup>13</sup> BEI – Banque Européenne d'Investissement, FEI – Fonds Européen d'Investissement



## 5.2. Harmonisation des régimes de responsabilité et d'assurance

Bien que l'idée de l'harmonisation des régimes d'assurance et de responsabilité semble difficile à envisager actuellement, il y a un intérêt croissant dans la recherche d'une certaine cohérence et des moyens d'encourager une évolution convergente des différents régimes nationaux.

Le tableau ci-dessous fournit un résumé des avantages et des inconvénients potentiels de l'harmonisation :

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moyen de faciliter les activités transfrontalières, singulièrement pour les artisans et petites entreprises de construction ;</li> <li>- Accès simplifié au marché européen de l'assurance construction ;</li> <li>- Appréhension plus aisée par les consommateurs des niveaux de protection et des garanties proposées ;</li> <li>- Faciliter des actions communes en termes d'évaluation des risques, de promotion de la qualité et de la valorisation des schémas d'assurance adaptées aux nouvelles écotecnologies ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortes différences d'appréciation entre les Etats membres du niveau nécessaire d'harmonisation, fonction de leur droit interne et de leur expérience ;</li> <li>- Nature et portée d'un texte européen (caractère contraignant, dispositions minimales, applicabilité dans le temps...),</li> <li>- Complexité liée au nombre important et croissant d'états membres (hétérogénéité des cultures, des pratiques, des traditions, des niveaux de protection...);</li> <li>- Charge administrative et coûts induits liés au processus de remplacement des systèmes nationaux existants ;</li> <li>- Abstraction des spécificités locales liées aux règles de construction traditionnelles, aux normes de construction, aux contraintes géographiques et climatiques ;</li> </ul>

## 5.3. Contrat type d'assurance européen

Une approche alternative pourrait consister dans le développement d'un contrat d'assurance type optionnel au niveau européen avec la participation des différentes organisations professionnelles, y compris celles représentant les secteurs de la construction et de l'assurance.

Néanmoins, cette solution aurait nécessité une remise en question des relations traditionnelles entre la responsabilité et l'assurance ainsi que de certains usages et pratiques établis sur les marchés nationaux.

Le tableau ci-dessous résume les inconvénients et avantages potentiels de cette solution:

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Harmonisation des régimes nationaux d'assurance non nécessaire</li> <li>- Initiative s'inscrivant dans l'esprit des règles européennes en matière d'obligations contractuelles (Règlement de Rome I) ;</li> <li>- Réponse spécifique aux activités transfrontalières et à la question du développement durable dans la construction ;</li> <li>- Garanties adaptées aux besoins des PME et des maitres d'ouvrage ;</li> <li>- Possibilité de mise en place de mesures de prévention et de contrôle des risques ;</li> <li>- Rapidité de mise en œuvre ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nécessité de s'accorder sur le champ et les modalités de fonctionnement des garanties ;</li> <li>- Remise en cause des liens traditionnels nationaux entre responsabilité et assurances ;</li> <li>- Difficultés de mise en œuvre liées à la grande hétérogénéité des règles administratives et techniques de construction ;</li> <li>- Remise en cause des habitudes nationales correspondant aux attentes du maître d'ouvrage et de la société (condition d'obtention de prêt, transfert de propriété, actes notariés..),</li> <li>- Distorsion de concurrence entre les activités intra et supra nationales.</li> </ul>

#### 5.4. Engagement du secteur de l'assurance (charte)

Au stade du rapport intermédiaire de la présente étude, l'équipe ELIOS a suggéré la mise en place d'une charte pouvant être signée à la fois par les assureurs et la Commission européenne, déclarant la volonté du secteur de l'assurance d'accompagner les petites entreprises du bâtiment en matière d'innovation et de développement durable.

Au cours des discussions qui ont suivi le dépôt du rapport intermédiaire, les assureurs ont exprimé leur intention de ne pas signer un tel engagement. Ils ont justifié leur décision par leur implication dans des initiatives visant à promouvoir le développement durable à plus grande échelle<sup>14</sup>.

Bien que l'idée d'engagement volontaire des assureurs ait été abandonnée, le principe de la création d'instance initialement conçue comme organe de mise en œuvre de la charte a été conservé parce que les parties prenantes ont exprimé leur intérêt de développer un mécanisme qui pourrait aider le secteur des assurances et de la construction à accompagner le développement durable.

### 6. Recommandation : La création d'une agence européenne de l'assurance construction

Ayant exploré les possibilités évoquées dans le chapitre précédent, l'équipe ELIOS a proposé la création d'une agence européenne destinée à répondre aux questions mises à jour au cours de l'étude.

Aujourd'hui, lorsqu'un état européen envisage d'adopter une législation en matière d'assurance construction, il ne peut disposer ni d'une information objective et mise à jour sur les systèmes existant dans les autres pays membres, ni d'une quelconque préconisation communautaire.

La situation actuelle comporte d'autres inconvénients. On pense en particulier aux difficultés rencontrées par les acteurs économiques, notamment les petites entreprises, pour travailler dans le cadre de la liberté de prestation de services au sein du marché unique. La diversité des droits nationaux suppose des moyens facilités d'accès à l'information. Ce besoin ne fera que s'accroître si de nouvelles obligations d'assurance sont créées.

Par ailleurs, l'étude ELIOS souligne le décalage existant entre la volonté d'inscrire l'acte de bâtir dans le développement durable et les garanties effectivement délivrées par le monde de l'assurance. Les deux raisons principales en sont l'accélération de l'innovation et la multiplication des promesses de performance. A cet égard également, une coordination européenne est nécessaire et conditionne toute initiative commune. Comment mettre en place une reconnaissance mutuelle des signes de qualité (qualifications, certifications, évaluations techniques...) ? Comment collecter et diffuser l'information sur la pathologie observée, afin de disposer d'un retour d'expérience, voire d'un signal d'alerte en présence d'une éco-innovation défailante.

<sup>14</sup> European insurance and reinsurance federation, CEA: *"Tackling climate change: The vital contribution of insurers"* 02.12.2009.

Au regard des constats qui ont pu être effectués, le rapport ELIOS préconise la création d'une agence européenne de l'assurance construction. Le rôle qui pourrait être dévolu à cette instance fait l'objet d'une feuille de route comprenant quatre missions prioritaires :

- une interface entre la Commission européenne et les Etats membres sur les sujets relatifs à l'assurance construction
- un guichet unique d'information pour les activités transfrontalières et plus généralement sur les schémas et pratiques d'assurance dans les 27 Etats membres de l'UE
- un répertoire européen des outils pour la qualité des constructions
- un observatoire de la pathologie des éco-innovations.

Cette proposition a recueilli dans son principe l'aval des membres du comité de pilotage mis en place par le commanditaire de l'étude. Il a en particulier été reconnu l'intérêt de disposer d'un lieu permettant d'accéder pour toute partie prenante et notamment les entreprises artisanales, à une information à jour relativement à tout élément touchant au développement durable dans la construction et aux conditions d'assurance dans les différents Etats membres de l'UE.

Le devenir de cette agence nécessite des réflexions complémentaires quant à sa forme juridique, son financement et son mode de fonctionnement.