



Inspection générale  
des Finances  
N° 2005-M-020-02

Conseil général  
des Ponts et Chaussées  
N° 2004-0304-01

Inspection générale  
de l'Environnement  
N° IGE/05/006

Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des  
victimes de catastrophes naturelles

## **RAPPORT DE SYNTHÈSE**

Établi par

Philippe DUMAS

André CHAVAROT

Henri LEGRAND

Inspecteur général  
des finances

Inspecteur général  
de l'équipement

Inspecteur général  
de l'environnement

Alexandre MACAIRE

Christo DIMITROV

Xavier MARTIN

Inspecteur des finances

Ingénieur général  
des ponts et chaussées

Inspecteur général  
de l'environnement

Christian QUEFFELEC

Ingénieur général  
des ponts et chaussées

**- SEPTEMBRE 2005 -**

## **AVERTISSEMENT**

*Le présent rapport de synthèse et les cinq études et rapports particuliers qui l'accompagnent ont été rédigés pour l'essentiel entre les mois de février et de juillet 2005 et n'ont donc pu traiter des événements catastrophiques survenus depuis aux Etats-Unis (cyclone Katrina), dans le Gard et en Europe centrale (inondations). Toutefois, compte tenu de l'ampleur de cette catastrophe et de son impact sur la compréhension de l'organisation américaine face aux risques naturels, une courte note d'analyse sur le cyclone Katrina a été insérée en annexe du rapport particulier consacré à l'étude des régimes "catnat" dans une vingtaine de pays étrangers.*

## RESUME ET CONCLUSIONS

Les ministres de l'Intérieur, des Finances, de l'Ecologie et du Développement Durable, de l'Équipement et du Budget ont, par lettre en date du 25 février 2005, mandaté quatre inspections générales (IGF, CGPC, IGE et IGA) pour établir un état des lieux du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (dit « régime catnat ») et faire des propositions en vue de sa réforme éventuelle.

Dans ce cadre, la mission a réalisé, sur la base de nombreux entretiens et de la lecture d'une abondante documentation, divers travaux constitués de 5 études et rapports particuliers<sup>1</sup> et du présent rapport de synthèse.

Sans entrer ici dans le détail du « benchmarking » international auquel s'est livrée la mission, l'enseignement le plus général que l'on peut tirer de l'examen comparatif des régimes catnat des principaux pays étrangers est qu'il n'y a pas de modèle de référence qui rassemblerait une large majorité d'entre eux, mais aux moins trois modèles dominants, plus divers modèles « hybrides » :

- Le modèle des pays (ex : la Grande Bretagne) dont le régime catnat repose entièrement sur les assurances et la réassurance privée au sein d'un marché libre et concurrentiel et où les pouvoirs publics n'interviennent que peu ou pas du tout en matière d'indemnisation des particuliers et des entreprises ;
- Celui des pays (ex : l'Italie) qui n'ont pratiquement pas de marché assurantiel organisé ou développé en matière de catastrophes naturelles et qui se limitent à des interventions publiques ponctuelles soit au coup par coup, soit dans le cadre de mécanismes permanents ;
- Celui enfin des pays (ex : l'Espagne) qui ont mis en place un dispositif public obligatoire et monopolistique (en droit ou en fait) d'assurance catnat, qu'ils complètent souvent par certaines aides publiques directes.

La France – comme la Suisse – appartient à la catégorie des modèles « hybrides », mi-publics, mi-privés, mais se rapproche néanmoins plutôt de la troisième famille.

De très nombreux travaux et études ont été consacrés depuis 20 ans au moins aux catastrophes naturelles dans de nombreux pays et au niveau international. Ces travaux ont été, selon les cas, le fait d'universitaires, d'experts, de chercheurs et scientifiques publics et privés, d'historiens, de sociologues, d'économistes, de compagnies d'assurances, d'administrations, d'institutions internationales etc. La mission a pour sa part tiré de ces diverses sources un certain nombre d'éléments de contexte général importants pour sa propre réflexion :

- S'il n'est pas certain que les catastrophes naturelles augmentent intrinsèquement en nombre et en fréquence sur le moyen/long terme<sup>2</sup>, leurs conséquences économiques et

---

<sup>1</sup> Etude particulière sur les aléas naturels et leurs enjeux ; rapport particulier sur les régimes catnat dans une vingtaine de pays étrangers ; rapport particulier sur les aspects assurantiers et institutionnels du régime catnat ; rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs ; rapport particulier sur les risques de subsidence dus à la sécheresse.

sociales sont en revanche de plus en plus importantes et visibles. Les raisons en sont d'une part, et principalement, la concentration progressive des populations et de la richesse économique qui accroît la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et leur coût. D'autre part l'activité humaine contribue à augmenter le réchauffement de la planète ce qui n'est pas sans incidence sur les aléas naturels.

Enfin, la tolérance aux sinistres provoqués par les éléments naturels, traditionnellement perçus comme un aléa normal de la vie, un « coup du sort » ou un effet de la « Providence », a largement diminué dans les pays développés, cependant qu'augmentait symétriquement la demande de prévention et d'indemnisation.

- Les catastrophes naturelles ne sont que l'un des « nouveaux risques » auxquels sont confrontées les sociétés modernes. Le récent rapport du groupe Télémaque constitué dans le cadre du Commissariat général du Plan et consacré au thème – plus vaste que celui traité par la mission - de « l'Etat et l'assurance des nouveaux risques » en recense de nombreux autres : les risques sanitaires et épidémiologiques, les risques technologiques et scientifiques, le développement de l'hyper-terrorisme etc.
- Bien que très volatil, le coût des indemnisations payées par les assureurs au titre des catastrophes naturelles, demeuré relativement faible (moins de 10 mds \$/an pour l'ensemble du monde) jusque dans les années 1990, a atteint progressivement des montants considérables<sup>3</sup>, autour 50 mds \$ en 2004, avec une forte concentration sur l'Amérique du Nord, le Japon et l'Europe, et sur trois catégories de sinistres, les tempêtes et ouragans, les inondations et les tremblements de terre. Il y a tout lieu de penser que cette tendance lourde se poursuivra et sans doute s'amplifiera encore.

Après ces quelques considérations générales, la mission a ordonné ses réflexions et propositions autour de trois grands thèmes :

- **Le dispositif assurantiel et institutionnel français : des points positifs mais aussi des limites qui rendent nécessaire une réforme**
- **La politique de prévention : un ensemble de règles et de mécanismes qu'il faut rendre plus efficaces pour mieux coordonner les politiques de prévention et d'indemnisation**
- **Le cas particulier du risque de subsidence<sup>4</sup> : une question difficile qui demande une réponse claire et stable**

**1° Sur le premier thème**, la mission a d'abord fait le constat que le régime catnat français, qui offre aux assurés une couverture étendue pour un coût modéré et qui est de ce fait globalement perçu de façon positive par eux, est également apprécié des assureurs à qui il a procuré des ressources significatives de même qu'à la CCR et à l'Etat lui-même.

Sur un plan général, le risque catnat a été jusqu'à présent globalement rentable pour les assureurs, mais la marge qu'il a dégagée s'est fortement réduite depuis 1992.

En ce qui concerne la CCR, elle a été également bénéficiaire dans son activité de réassurance des catastrophes naturelles mais ses réserves demeurent insuffisantes.

---

<sup>2</sup> L'Histoire a gardé la mémoire de nombreuses catastrophes naturelles violentes et destructrices intervenues dans l'Antiquité (ex : Pompéi), au Moyen Age , au XVIIIe siècle etc.

<sup>3</sup> Encore que, comme le montre la comparaison avec les pertes économiques associées aux catastrophes naturelles telles qu'elles sont estimées par le PNUD, ces indemnisations ne représentent que quelques pour cent, 5 à 7% probablement, des dites pertes.

<sup>4</sup> Ce terme désigne ici, ainsi que dans la suite du rapport, les dommages causés aux constructions par les mouvements de terrain différentiels consécutifs aux phénomènes de sécheresse et de réhydratation des sols.

Quant à l'Etat, il a lui aussi tiré globalement de l'activité catnat des recettes non négligeables (sous forme de dividendes versés par la CCR et de rémunération de la garantie accordée à celle-ci<sup>5</sup>) et des plus values potentielles appréciables, sans même tenir compte des recettes fiscales.

Ce tableau positif ne doit pas pour autant dissimuler que le système a sans doute atteint ses limites et cela pour deux raisons :

- tout d'abord, le cadre juridique imprécis et fragile du dispositif catnat de même que le recours insuffisant à une expertise scientifique incontestable pour définir et caractériser les catastrophes naturelles placent les pouvoirs publics dans une situation de plus en plus délicate ;
- par ailleurs, alors que le coût de la sinistralité ne cesse d'augmenter plus rapidement que les primes (5,3% en moyenne par an contre 4,1% en euros courants), le régime catnat ne comporte pas les « mécanismes de rappel » indispensables permettant de garantir son équilibre sur le long terme. Les dommages de subsidence provoqués par la sécheresse représentent sur ce plan une menace particulièrement importante.

Ce constat a amené la mission à la conclusion suivante : *une réforme doit être envisagée pour renforcer les réserves de la CCR, créer des incitations à la prévention et rendre la gestion du régime plus rigoureuse et plus transparente.*

Elle a à cet égard retenu les idées suivantes (dont la traduction en recommandations concrètes figure en annexe au présent résumé) :

- Les principes de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes ne paraissent pas devoir être remis en cause ;
- Le fonctionnement macroéconomique du régime catnat pourrait être amélioré en précisant la définition des risques couverts et en modifiant les modalités de fixation des primes et de répartition du risque ;
- L'organisation institutionnelle du régime doit être aménagée pour rendre sa gestion plus rigoureuse et plus transparente.

**2° Sur le thème de la politique de prévention et de la responsabilisation des acteurs,** la mission a fait les constats et proposé les orientations générales suivants :

- L'État a progressivement construit un cadre juridique et un corps de doctrine importants dans un objectif de prévention des risques naturels. Cependant, et au moins pour ce qui concerne les inondations, la subsidence et le risque sismique, il apparaît que les résultats actuellement atteints restent limités ;
- Un affichage plus clair des objectifs recherchés par l'État serait utile à la cohérence des politiques qu'il mène pour l'indemnisation des catastrophes naturelles et la prévention des risques naturels affectant les biens ;
- La politique de prévention des risques et l'indemnisation des catastrophes naturelles sont deux dispositifs juxtaposés mais qui s'ignorent largement. Il convient donc de mettre en place des réformes leur permettant de mieux converger.
- A cette fin, la mission a formulé 4 types de recommandations dont le détail, là aussi, figure en annexe au présent résumé :
  - *Améliorer l'efficacité du cadre réglementaire des prescriptions de prévention en les appuyant sur un diptyque : des prescriptions générales définies au*

---

<sup>5</sup> Il est vrai que cette rémunération a été beaucoup plus que compensée par les charges supportées par l'Etat au titre de la garantie correspondante en 1999.

*niveau national complétées par des prescriptions particulières relevant des PPR ;*

- *Développer les outils d'information sur les prescriptions de prévention ;*
- *Moduler la tarification de l'assurance catnat et mieux adapter l'indemnisation des dommages en fonction, pour ces deux aspects, de la mise en œuvre des mesures de prévention ;*
- *Améliorer la prise en compte des enjeux économiques des risques naturels par les différents acteurs.*

La mission a complété ses recommandations en matière de prévention par des propositions relatives à deux risques particuliers : le risque sismique et le risque de subsidence dû à la sécheresse. Ce dernier thème fait l'objet d'un examen plus détaillé dans le rapport particulier qui lui est consacré et dont le contenu est résumé ci-dessous.

**3° Sur le thème particulier – mais d'une très forte actualité – des risques de subsidence provoqués par la sécheresse,** la mission est d'abord partie du cas de la sécheresse 2003, se demandant si les solutions mises en place par étapes successives par les pouvoirs publics pour indemniser ce sinistre devaient être considérées comme n'ayant apporté qu'une réponse circonstancielle à un problème ponctuel ou comme constituant la première étape d'une solution pertinente à une question complexe.

A cet égard, on débouche en fait sur l'interrogation suivante : *quelle réponse pérenne faut-il apporter au problème de la subsidence au sein du régime catnat ?*

La mission a d'abord relevé que la subsidence est exclue des régimes catnat dans la vingtaine de pays étrangers étudiés par elle, sauf , et dans des conditions qu'elle a examinées de près, en Grande-Bretagne. Elle s'est donc interrogée sur les raisons pour lesquelles, par delà leurs situations propres qui sont très diverses, tous ces pays avaient exclu la subsidence de leur couverture du risque catnat. Les trois principales en sont certainement que la subsidence est considérée dans la plupart des pays comme un risque connu d'avance et sur lequel on peut agir préventivement par des techniques appropriées de construction, qu'il s'agit, au contraire dans d'autres pays, comme c'est également le cas en France, d'un risque mal identifié et mal défini, enfin que le risque est trop localisé et qu'il est en général difficile d'imputer le sinistre à un phénomène naturel ou à un défaut de construction.

Quant à la Grande Bretagne, elle n'assure le risque de subsidence que sur son marché assuranciel libre, c'est-à-dire au prix d'une liberté tarifaire totale qui proportionne les primes au niveau réel du risque encouru (d'ailleurs modélisé de façon très évoluée) et qui peut aller jusqu'à la pure et simple exclusion de certains biens trop exposés.

Cela étant, la mission a envisagé deux hypothèses :

- celle du retrait, même partiel ou par étapes, de la subsidence du régime catnat et de son renvoi au marché libre de l'assurance ;
- celle de son maintien dans le régime catnat mais avec un certain nombre d'aménagements visant à mieux encadrer le risque.

Après réflexion, et malgré les précédents étrangers, la mission a recommandé la deuxième solution et proposé quatre types d'aménagements, également détaillés en annexe (et plus encore dans le rapport particulier), visant à mieux encadrer le risque de subsidence :

- une « objectivation » du phénomène de subsidence ;
- une indemnisation moins large des sinistres de subsidence, notamment par l'exclusion des dégâts n'atteignant pas les structures mêmes des bâtiments et par l'institution de franchises majorées pour ce risque ;
- le développement de mesures de prévention spécifiques au risque de subsidence et d'incitations à les mettre en oeuvre, incitations pouvant aller jusqu'à l'inéligibilité au régime catnat en cas de non-application de ces mesures ;
- une participation plus active des assureurs au contrôle des déclarations de sinistres de subsidence et à la mise en oeuvre de la politique de prévention.

## **ANNEXE**

Sur la base de ses constats et analyses, la mission a émis un certain nombre de recommandations précises qui, détaillées dans les rapports particuliers, peuvent être résumées et récapitulées de la façon suivante :

### **1. LES ASPECTS ASSURANCIELS**

#### **1.1. Préciser la définition des risques couverts**

- ⇒ La mission recommande que la définition des risques couverts intervienne dans l'avenir sur décision ou après avis d'un organe collégial doté d'une autorité scientifique incontestable (cf. § 2.1 *infra*).

#### **1.2. Renforcer la solidité financière de la CCR**

La mission recommande :

- ⇒ l'institution au profit de la CCR d'un prélèvement général et obligatoire « à la source » sur les primes catnat, par exemple au taux de 1/12 (soit 1% sur le taux actuel de 12% des primes) ;
- ⇒ l'élargissement des limites actuelles imparties à la provision d'égalisation pour les réassureurs accordant des garanties illimitées en stop loss, y compris par inclusion des produits financiers dans la base de calcul du plafond annuel de la dotation ;
- ⇒ le relèvement du seuil et du coût des garanties « stop loss » consenties par la CCR, en assortissant ce relèvement d'une modulation adaptée au cas particulier de chacune des compagnies d'assurances cédantes de manière à les inciter, en période de basse sinistralité, à augmenter leurs propres dotations annuelles à la provision d'égalisation et à reprendre sur cette provision en période de forte sinistralité ;

- ⇒ l'introduction à titre temporaire d'une tranche complémentaire de réassurance de l'ordre de 200 M€ entre l'État et la CCR, positionnée « à cheval » sur le seuil d'intervention de l'Etat ;
- ⇒ le renoncement temporaire de l'Etat à tout ou partie des dividendes servis par la CCR.

Les simulations réalisées par la CCR à la demande de la mission montrent que ces diverses mesures devraient permettre à la CCR de porter le total de ses réserves à plus de 3,5 mds € en 2015, soit un niveau suffisant pour lui permettre de faire face sans intervention de l'Etat à un sinistre du type de l'inondation de la Seine en 1910.

### **1.3. Insérer, grâce à une politique de prévention adaptée, des mécanismes de rappel permettant de garantir l'équilibre du régime catnat sur le long terme**

- ⇒ Sur ce point, voir les § 3 et 4. *infra*.

## **2. LES ASPECTS INSTITUTIONNELS**

La mission recommande :

- 2.1.** L'institution d'un organe collégial bénéficiant d'une autorité incontestable, notamment au plan scientifique.

Cet organe exercerait une triple mission : 1° une mission de recommandation en ce qui concerne la modification éventuelle du niveau de la prime additionnelle catnat, 2° une mission de régulation ou de décision en ce qui concerne l'élaboration (ou la mise à jour) et la publication de critères objectifs et scientifiques de définition des catastrophes naturelles de toutes natures et enfin 3° une mission de mise en œuvre pratique de ces critères, soit – selon le statut qui serait donné à l'organe en cause – en médiation ou en appel des positions prises ou à prendre par les compagnies d'assurances à l'égard de leurs assurés, soit par publication de décisions constatant, par commune ou par zone concernée, l'état de catastrophe naturelle, soit encore par un rôle consultatif obligatoire auprès des pouvoirs publics.

Parmi les diverses formules possibles pour le statut d'un tel organe, la mission recommande celle d'un Conseil ou Comité supérieur à vocation consultative.

- 2.2.** La suppression des arrêtés interministériels catnat ou, formule proposée de préférence par la mission, la rénovation de leur contenu sous les angles suivants :

- ⇒ en cas de création d'un Conseil ou Comité supérieur à attributions consultatives, les arrêtés interministériels pourraient n'intervenir que sur avis conforme de cet organe ; en cas de création d'une autorité administrative indépendante, les arrêtés actuels pourraient être remplacés par des décisions, qui seraient publiées, de cette autorité ;
- ⇒ la zone constatée comme affectée par la catastrophe naturelle pourrait être infra-communale, comme le prévoit d'ailleurs la proposition de loi Biwer ;
- ⇒ la nature des dommages couverts par l'indemnisation devrait enfin être mieux précisée.



### 3. LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS

Sur ce sujet la mission a formulé principalement les recommandations suivantes :

- ⇒ *Améliorer l'efficacité du cadre réglementaire des prescriptions de prévention en les appuyant sur un diptyque : des prescriptions générales définies au niveau national complétées par des prescriptions particulières relevant des PPR.* La mise en place d'un tel cadre national, adapté à certains types de risques ou certains cas d'exposition, et reposant sur des mesures simples, notamment en termes de règles de construction, pourrait être effectuée rapidement. La mission a illustré cette recommandation par des propositions concrètes de prescriptions générales vis-à-vis des risques liés à la sécheresse ("subsidence") ou aux inondations.
- ⇒ *Développer les outils d'information sur les prescriptions de prévention :* amplifier les actions déjà engagées pour l'information de la population et des professions concernées telles que les assurances est indispensable si l'on veut que le renforcement des mesures de prévention et leur prise en compte dans le cadre du régime catnat produisent des effets réels dans des conditions socialement acceptables.
- ⇒ *Moduler la tarification de l'assurance catnat et mieux adapter l'indemnisation des dommages en fonction de la mise en œuvre des mesures de prévention :* il s'agirait notamment de définir un barème de modulation des primes en fonction de l'exposition aux risques et de l'adoption des mesures de prévention, et de compléter ce mécanisme en remplaçant le système actuel de modulation des franchises, totalement défini par l'État, par un mécanisme de fourchettes à l'intérieur desquelles les assureurs fixeraient les franchises selon des critères de même nature. Il s'agirait également de rendre obligatoire l'exclusion du régime catnat des biens construits en infraction aux mesures de prévention ; l'assureur disposerait à cet effet d'une déclaration de l'assuré sur sa situation au regard des prescriptions de prévention.
- ⇒ *Améliorer la prise en compte des enjeux économiques des risques naturels par les différents acteurs :* des adaptations du dispositif actuel de réassurance auprès de la CCR pourraient notamment inciter davantage les assureurs à une gestion anticipative des risques. Une clarification des objectifs de l'État en matière de prévention des risques à effet purement économique serait également nécessaire et pourrait être accompagnée d'un mécanisme de responsabilisation des acteurs économiques souhaitant construire dans certaines zones exposées (voir les rapports particuliers sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat et sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs).

La mission a complété ses recommandations en matière de prévention par des propositions relatives à deux risques particuliers : le risque sismique et le risque de subsidence dû à la sécheresse. Ce dernier fait l'objet d'un examen plus détaillé dans le rapport particulier qui lui est consacré, rapport dont les recommandations sont résumées ci-dessous.

#### **4. LE CAS PARTICULIER DE LA SUBSIDENCE**

Sur un plan général, et bien que la subsidence soit dans presque tous les pays étrangers exclue de toute couverture assurancielle, la mission recommande son maintien dans le régime catnat mais avec un certain nombre d'aménagements visant à mieux encadrer ce risque :

- ⇒ La première amélioration, et l'une des plus importantes, devrait être « l'objectivation » du phénomène de subsidence ;
- ⇒ La deuxième évolution consisterait à indemniser moins largement les sinistres de subsidence, notamment par l'exclusion des dégâts n'atteignant pas les structures mêmes des bâtiments et par l'institution de franchises majorées pour ce risque ;
- ⇒ La troisième recommandation concerne les mesures de prévention spécifiques au risque de subsidence et les incitations à les mettre en oeuvre, incitations pouvant aller jusqu'à l'inéligibilité au régime catnat en cas d'infraction. Ces mesures sont détaillées dans le rapport : elles concernent principalement la cartographie des zones argileuses, la profondeur minimale des fondations dans les zones en cause, les études de sols et le contrôle des chantiers de construction ;
- ⇒ La quatrième recommandation vise à une participation plus active des assureurs au contrôle des déclarations de sinistres de subsidence et à la mise en oeuvre de la politique de prévention

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>I. LE DISPOSITIF ASSURANCIEL ET INSTITUTIONNEL FRANÇAIS EN MATIÈRE DE CATASTROPHES NATURELLES : UN MODÈLE QUI, MALGRÉ SES POINTS POSITIFS, A ATTEINT AUJOURD'HUI SES LIMITES ET DOIT ÊTRE RÉFORMÉ</b>	<b>4</b>
<b>A/ Offrant aux assurés une couverture étendue pour un coût modéré, le régime catnat est également apprécié des assureurs à qui il a procuré des ressources significatives comme à la CCR et à l'État lui-même</b>	<b>4</b>
<i>1. Les acteurs économiques ne demandent pas de remise en cause du système</i>	<i>4</i>
<i>2. Le risque catnat a été jusqu'à présent globalement rentable pour les assureurs, mais la marge qu'il a dégagée s'est fortement réduite depuis 1992</i>	<i>5</i>
<i>3. La CCR a été également bénéficiaire dans son activité de réassurance des catastrophes naturelles mais ses réserves demeurent insuffisantes</i>	<i>5</i>
<i>4. L'État a lui aussi tiré globalement des recettes appréciables de l'activité catnat</i>	<i>6</i>
<b>B/ Néanmoins, les difficultés de pilotage rencontrées par l'État et la réduction des marges de manœuvre financières montrent que le système a sans doute atteint ses limites</b>	<b>6</b>
<i>1. Le cadre juridique imprécis et fragile du dispositif catnat de même que le recours insuffisant à une expertise scientifique incontestable placent les pouvoirs publics dans une situation de plus en plus délicate</i>	<i>6</i>
<i>2. Alors même que le coût de la sinistralité ne cesse d'augmenter, le régime catnat ne comporte pas les « mécanismes de rappel » indispensables permettant de garantir son équilibre sur le long terme</i>	<i>7</i>
<b>C/ Une réforme doit être envisagée pour renforcer les réserves de la CCR, créer des incitations à la prévention et rendre la gestion du régime plus rigoureuse et plus transparente</b>	<b>8</b>
<i>1. Les principes de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes ne paraissent pas devoir être remis en cause</i>	<i>9</i>
<i>2. Le fonctionnement macroéconomique du régime catnat pourrait être amélioré en précisant la définition des risques couverts et en réaménageant les modalités de fixation des primes et de répartition du risque</i>	<i>10</i>
<i>3. L'organisation institutionnelle du régime doit être aménagée afin de rendre sa gestion plus rigoureuse et plus transparente</i>	<i>15</i>

## **II. LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS : UN CADRE JURIDIQUE LARGEMENT CONSTITUE MAIS UNE COHERENCE QUI RESTE A RENFORCER ENTRE LES POLITIQUES DE PREVENTION ET D'INDEMNISATION 17**

**A/ La France a élaboré depuis longtemps, principalement en matière foncière, urbanistique et dans le domaine des règles de construction, un très grand nombre de textes, législatifs et réglementaires, visant à la prévention des catastrophes naturelles 17**

*1. Un cadre juridique foisonnant a été progressivement mis en place jusqu'au milieu de la dernière décennie avec des résultats limités 17*

*2. Une base plus simple et plus claire existe depuis la loi du 2 février 1995 18*

*3. Les mesures de prévention bénéficient aussi d'importants efforts qualitatifs 19*

**B/ Le bilan concret de l'application de cet ensemble de textes reste cependant encore modeste 19**

*1. L'écart entre les enjeux et les résultats obtenus pour réduire la vulnérabilité reste important 19*

*2. La contribution des assureurs à la politique de prévention n'est pas à la hauteur de celle d'autres pays 21*

**C/ Diverses mesures de renforcement de la politique de prévention des risques naturels peuvent donc être proposées 22**

*1. Faire reposer les prescriptions de prévention sur un diptyque : d'une part, des prescriptions générales définies au niveau national et, d'autre part, des prescriptions particulières relevant des PPR 22*

*2. Développer les outils d'information sur les prescriptions de prévention 23*

*3. Mieux moduler l'indemnisation des catastrophes naturelles et les primes correspondantes en fonction de la mise en œuvre des mesures de prévention 24*

*4. Responsabiliser davantage les assureurs dans la prévention 27*

*5. Supprimer la règle de modulation automatique de franchise en fonction de la sinistralité de la zone et de l'avancement des PPR 27*

*6. Permettre une gestion économique des risques naturels ne mettant pas en cause les vies humaines en créant des zones où le coût des sinistres serait mieux pris en compte par les acteurs économiques 28*

*7. Renforcer les moyens financiers de la prévention des risques en augmentant le recours au fonds de prévention des risques naturels majeurs 29*

*8. Propositions particulières relatives au risque sismique 29*

**III. LE PROBLEME DE LA SUBSIDENCE AU SEIN DU REGIME CATNAT : UNE QUESTION DIFFICILE QUI DEMANDE NEANMOINS UNE REPONSE CLAIRE ET STABLE** **31**

**A/ Le traitement de la sécheresse 2003 : une réponse circonstancielle à un problème ponctuel ou la première étape d'une solution pertinente à une question complexe ?** **31**

*1. Considérations générales* **31**

*2. Le traitement des risques de subsidence due à la sécheresse à l'étranger : entre exclusion et stricte sélectivité* **32**

*3. La situation actuelle en France : bilan et difficultés.* **35**

**B/ Quelle réponse pérenne faut-il apporter au problème de la subsidence ?** **38**

*1. La nécessité d'envisager un traitement distinct pour ce risque* **38**

*2. La revue des solutions envisageables* **39**

**CONCLUSION** **46**

**ANNEXE 1** **50**

**ANNEXE 2** **54**

**ANNEXE 3** **66**

## INTRODUCTION

Les ministres de l'Intérieur, des Finances, de l'Ecologie et du Développement Durable, de l'Equipeement et du Budget ont, par lettre en date du 25 février 2005, mandaté quatre corps d'inspection générale (IGF, CGPC, IGE et IGA) pour établir un état des lieux du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (dit « régime catnat ») et faire des propositions en vue de sa réforme éventuelle.

Dans ce cadre, la mission a réalisé, sur la base de nombreux entretiens et de la lecture d'une abondante documentation, divers travaux constitués de 5 études et rapports particuliers<sup>6</sup> et du présent rapport de synthèse.

Le rapport de synthèse n'évoquera le benchmarking international qu'a réalisé la mission avec l'aide du réseau des missions économiques qu'au travers des enseignements généraux qui peuvent en être tirés. Pour plus de détails, et notamment pour une analyse pays par pays, la mission renvoie les lecteurs intéressés au rapport spécialement consacré à ce sujet, ainsi qu'à une note de résumé jointe en annexe du présent rapport.

L'enseignement le plus général que l'on peut tirer de l'examen comparatif des régimes catnat des principaux pays étrangers est qu'il n'y a pas de modèle de référence qui rassemblerait une large majorité d'entre eux, mais aux moins trois modèles dominants, et divers modèles « hybrides » :

- Le modèle des pays (ex : la Grande Bretagne) dont le régime catnat repose entièrement sur les assurances et la réassurance privée au sein d'un marché libre et concurrentiel et où les pouvoirs publics n'interviennent que peu ou pas du tout en matière d'indemnisation des particuliers et des entreprises ;
- Celui des pays (ex : l'Italie) qui n'ont pratiquement pas de marché assurantiel organisé ou développé en catastrophes naturelles et qui se limitent à des interventions publiques ponctuelles soit au coup par coup, soit dans le cadre de mécanismes permanents ;
- Celui enfin des pays (ex : l'Espagne) qui ont mis en place un dispositif public obligatoire et monopolistique (en droit ou en fait) d'assurance catnat, qu'ils complètent souvent par certaines aides publiques directes.

La France – comme la Suisse – appartient à la catégorie des modèles « hybrides », mi-publics, mi-privés, mais se rapproche néanmoins plutôt de la troisième famille.

---

<sup>6</sup> Etude particulière sur les aléas naturels et leurs enjeux  
Rapport particulier sur les régimes catnat dans une vingtaine de pays étrangers  
Rapport particulier sur les aspects assurantiers et institutionnels du régime catnat  
Rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs  
Rapport particulier sur les risques de subsidence dus à la sécheresse

De très nombreux travaux et études ont été consacrés depuis 20 ans au moins aux catastrophes naturelles dans de nombreux pays et au niveau international. Ces travaux ont été, selon les cas, le fait d'universitaires, d'experts, de chercheurs et scientifiques publics et privés, d'historiens, de sociologues, d'économistes, de compagnies d'assurances, d'administrations, d'institutions internationales etc.

Parmi ces multiples contributions, la mission notamment pris connaissance du rapport du printemps 2005 du groupe Télémaque constitué dans le cadre du Commissariat général du Plan et consacré au thème – plus vaste que celui traité par la mission – de « l'Etat et l'assurance des nouveaux risques ».

La mission a pour sa part tiré de ces diverses sources un certain nombre d'éléments de contexte général particulièrement importants pour sa propre réflexion :

- S'il n'est pas certain que les catastrophes naturelles augmentent intrinsèquement en nombre et en fréquence sur le moyen/long terme<sup>7</sup>, leurs conséquences économiques et sociales sont en revanche de plus en plus importantes et visibles. Les raisons en sont d'une part, et principalement, la concentration progressive des populations et de la richesse économique qui accroît la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et leur coût. Au début du XXe siècle, une dizaine de villes seulement dépassaient un million d'habitants à travers le monde ; elles sont aujourd'hui plus de 400. Un rapport de 2004 du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) sur « la réduction des risques de catastrophes » estime que les pertes en vies humaines dues à des catastrophes naturelles ont dépassé 1,5 million de personnes au cours des deux dernières décennies (avant même le tsunami de décembre 2004) et que les coûts économiques annuels associés à de telles catastrophes sont passés de 75,5 mds \$ dans les années 60 à 214 mds \$ dans les années 1980 et à 660 mds \$ dans les années 1990. D'autre part l'activité humaine contribue à augmenter le réchauffement de la planète ce qui n'est pas sans incidence sur les aléas naturels. Enfin, la tolérance aux sinistres provoqués par les éléments naturels, traditionnellement perçus comme un aléa normal de la vie, un « coup du sort » ou un effet de la « Providence », a largement diminué dans les pays développés, cependant qu'augmentait symétriquement la demande de prévention et d'indemnisation.
- Les catastrophes naturelles ne sont que l'un des « nouveaux risques » auxquels sont confrontées les sociétés modernes. Le rapport Télémaque en recense de nombreux autres : les risques sanitaires et épidémiologiques, les risques technologiques et scientifiques, le développement de l'hyper-terrorisme etc.
- Le coût des indemnités payées par les assureurs au titre des catastrophes naturelles, bien que très volatil est demeuré relativement faible (moins de 10 mds \$/an pour l'ensemble du monde) jusque dans les années 1990, mais a atteint progressivement des montants considérables<sup>8</sup> - autour 50 mds \$ en 2004 - avec une forte concentration sur

---

<sup>7</sup> L'Histoire a gardé la mémoire de nombreuses catastrophes naturelles violentes et destructrices intervenues dans l'Antiquité (ex : Pompéi), au Moyen Age , au XVIIIe siècle etc.

<sup>8</sup> Encore que, comme le montre la comparaison avec les pertes économiques associées aux catastrophes naturelles telles qu'elles sont estimées par le PNUD, ces indemnités ne représentent que quelques %, 5 à 7% probablement, desdites pertes.

l'Amérique du Nord, le Japon et l'Europe, et sur trois catégories de sinistres : les tempêtes et ouragans, les inondations et les tremblements de terre. Il y a tout lieu de penser que cette tendance lourde se poursuivra et sans doute s'amplifiera encore.

- Les Etats, face aux risques naturels et aux mécanismes assuranciers de couverture, jouent, de façon variable selon les pays, un triple rôle « d'ordonnateur de l'assurable », de contrôleur et d'assureur ou réassureur de dernier ressort. Mais, au delà des mécanismes assuranciers, et toujours selon le rapport Télémaque, ils sont – ou doivent devenir – des « éclaireurs de risques », des veilleurs, des superviseurs, des soutiens techniques, des « incitateurs », voire des « modérateurs des dynamiques judiciaires ».

Après ces quelques considérations générales, la mission a ordonné ses réflexions et propositions autour de trois grands thèmes :

- **Le dispositif assurantiel et institutionnel français : des points positifs mais aussi des limites qui rendent nécessaire une réforme**
- **La politique de prévention : un ensemble de règles et de mécanismes à rendre plus efficaces pour mieux coordonner les politiques de prévention et d'indemnisation**
- **Le cas particulier du risque de subsidence : une question difficile qui demande une réponse claire et stable**



## **I. LE DISPOSITIF ASSURANCIEL ET INSTITUTIONNEL FRANÇAIS EN MATIERE DE CATASTROPHES NATURELLES : UN MODELE QUI, MALGRE SES POINTS POSITIFS, A ATTEINT AUJOURD'HUI SES LIMITES ET DOIT ETRE REFORME**

**A/ Offrant aux assurés une couverture étendue pour un coût modéré, le régime catnat est également apprécié des assureurs à qui il a procuré des ressources significatives comme à la CCR et à l'Etat lui-même**

### **1. Les acteurs économiques ne demandent pas de remise en cause du système**

En faisant intervenir la solidarité nationale pour rendre possible une assurance contre les catastrophes naturelles, la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a amélioré considérablement la prise en charge de ce type de risque, qui dépendait auparavant pour l'essentiel des aides, souvent modestes, distribuées par le **fonds de secours pour les victimes de sinistres et calamités**, créé en 1956.

Le régime d'assurance institué par la loi du 13 juillet 1982, couramment dénommé « catnat », fait de l'assurance contre les catastrophes naturelles une extension obligatoire des contrats d'assurance dommages aux biens et pertes d'exploitation, soumise à une prime additionnelle exprimée en pourcentage de la prime principale. Le taux de cette prime, actuellement de 6% pour les véhicules terrestres à moteur et de 12% pour les autres biens, est fixé par voie réglementaire, de même que les franchises applicables à l'assurance catnat. La mise en jeu de la garantie est subordonnée à la prise d'un arrêté interministériel portant constatation de l'état de catastrophe naturelle et définissant les zones et périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages pris en charge. Les assureurs ont la possibilité de céder à une entreprise publique, la Caisse centrale de réassurance (CCR), 50% des risques et des primes additionnelles catnat, et de souscrire auprès de cette même société une réassurance dite « stop loss » leur garantissant que leur charge de sinistres ne dépassera pas 200% des primes qu'ils auront conservées. Enfin, l'Etat, propriétaire à 100% de la CCR, est le réassureur de dernier ressort du régime catnat par le biais d'une convention de garantie illimitée avec cette entreprise, en échange de laquelle il perçoit une rémunération représentant 1,8% des primes cédées à la CCR.

Sous réserve des faiblesses mentionnées *infra*, concernant notamment la procédure des arrêtés interministériels, le régime catnat semble globalement perçu de façon positive par les usagers et notamment par les personnes sinistrées d'une part parce qu'il assure efficacement – si ce n'est rapidement – la réparation des dommages subis et d'autre part parce qu'il institue une solidarité nationale permettant à tous les agents économiques d'être assurés contre les catastrophes naturelles sans risque d'exclusion ou d'antisélection et à un coût très modéré. Les assureurs rencontrés par la mission semblent partager, tout comme leurs fédérations, cette opinion générale. Il est vrai cependant que ceux des assurés dont les biens sont situés dans une zone exempte de tout risque naturel prévisible ou dont la situation les met totalement à l'abri de tel ou tel risque particulier (ainsi les immeubles situés en hauteur à l'égard des risques d'inondation) pourraient considérer qu'en matière de catastrophes naturelles la mutualisation ne s'exerce qu'à leur détriment.

## **2. Le risque catnat a été jusqu'à présent globalement rentable pour les assureurs, mais la marge qu'il a dégagée s'est fortement réduite depuis 1992**

Les données recueillies par la commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP) auprès des assureurs de premier rang montrent que le régime catnat a fonctionné en net suréquilibre jusqu'en 1991, avec un ratio moyen sinistres sur primes à peine supérieur à 40% et un résultat technique<sup>9</sup> sur primes (avant dotation à la provision d'égalisation) de près de 17%, qui a permis aux assureurs d'accumuler près d'un milliard d'euros de bénéfices techniques (y compris 164 M€ de produits financiers) en euros constants 2004. Moins de la moitié de ces excédents (45% exactement) ont été mis en réserve au titre des **provisions d'égalisation** que le code général des impôts (CGI) permet aux entreprises d'assurance et de réassurance de constituer en franchise d'impôt (sur le bénéfice technique hors produits financiers) pour faire face aux charges exceptionnelles afférentes à certains risques, dont les catastrophes naturelles. Pendant toute cette période, le niveau élevé des primes et de la rentabilité a donc servi l'objectif de constitution des réserves du régime, mais à un niveau moindre que celui qui eût été théoriquement possible.

Un changement structurel apparaît à partir de 1992, caractérisé par un doublement du ratio sinistres sur primes, qui passe de 41% à 86% en moyenne sous l'effet notamment de la prise en charge de la sécheresse et de l'aggravation des phénomènes d'inondation. Le résultat technique, hors variations de la provision d'égalisation, est ramené de 16,7% à 1,6% des primes en moyenne. Les provisions d'égalisation ont permis d'absorber en partie cette dégradation de la rentabilité, le montant des reprises dépassant de 90 M€ celui des dotations sur la période 1992-2003. Représentant à fin 2003 environ 23% des primes brutes collectées par les assureurs, le niveau de ces provisions apparaît au demeurant plutôt bas, à la fois dans l'absolu et par rapport à la situation observée au cours des 15 dernières années.

Concernant la rentabilité du régime catnat pour les assureurs, la mission souhaite souligner que les caractéristiques intrinsèques de ce régime – notamment l'obligation d'assurance et la fixation du taux de la prime additionnelle par voie réglementaire – légitiment à son avis une surveillance par les pouvoirs publics du taux de profit réalisé par les assureurs et du partage de la marge entre ceux-ci et la Caisse centrale de réassurance.

## **3. La CCR a été également bénéficiaire dans son activité de réassurance des catastrophes naturelles mais ses réserves demeurent insuffisantes**

En ce qui concerne la CCR, la mission a constaté que son résultat net a certes toujours été bénéficiaire mais qu'une baisse de la rentabilité est perceptible depuis 1992 du fait d'une aggravation de la sinistralité. Si ces résultats ont permis à la CCR d'accumuler des fonds propres non négligeables (866 M€ à fin 2004 hors provision d'égalisation et plus values latentes), ses réserves en matière de catastrophes naturelles demeurent néanmoins encore limitées. Même en additionnant les réserves de la CCR aux provisions d'égalisation des assureurs, il est clair que leur montant cumulé (995 M€ à fin 2003, soit 85% du total des

---

<sup>9</sup> Le résultat technique correspond à la différence entre d'une part les primes acquises et les produits financiers et d'autre part la charge de sinistres, augmentée du solde de la réassurance et des frais de gestion.

primes catnat collectées la même année) n'est pas comparable à celui d'une entité comme le *Consortio de compensación de seguros* en Espagne, lequel a pu accumuler des réserves de l'ordre de cinq à six années de chiffre d'affaires.

#### **4. L'État a lui aussi tiré globalement des recettes appréciables de l'activité catnat**

En tant qu'actionnaire unique de la CCR, l'Etat a touché en moyenne environ 15 M€ par an de dividendes depuis 1985 en euros constants 2004 et a vu la valeur nette comptable de la société dont il est propriétaire passer de 60 M€ soit le montant de sa mise de fonds initiale, à plus de 1,4 md € (hors plus-values latentes). Il a par ailleurs perçu, toujours en euros constants, un peu moins de 10 M€ par an de rémunération pour la garantie illimitée qu'il accorde à la CCR, laquelle lui a coûté en contre-partie 239 M€ en 1999 (260 M€ en valeur 2004).

Sans préjudice des recettes fiscales qui, même si elles concernent aussi l'activité catnat, ne lui sont pas spécifiques, comme l'impôt sur les sociétés payé par la CCR et les entreprises d'assurance ou comme la taxe sur les conventions d'assurance<sup>10</sup>, l'Etat a donc tiré globalement des recettes non négligeables de l'activité catnat.

### **B/ Néanmoins, les difficultés de pilotage rencontrées par l'État et la réduction des marges de manœuvre financières montrent que le système a sans doute atteint ses limites**

#### **1. Le cadre juridique imprécis et fragile du dispositif catnat de même que le recours insuffisant à une expertise scientifique incontestable placent les pouvoirs publics dans une situation de plus en plus délicate**

L'absence de liste limitative des événements naturels couverts et la définition subjective du seuil d'intervention de la garantie, reposant sur les notions « d'intensité anormale » et de « cause déterminante » constituent une double exception française au sein des pays dotés d'un régime d'assurance, public ou privé, contre ce type de risques. Si le laconisme des textes français peut éventuellement être vu comme un gage d'adaptabilité du dispositif, il place les agents économiques dans une situation d'incertitude et oblige l'État à la recherche permanente d'une synthèse entre les intérêts contradictoires des assureurs et des assurés, sans oublier les siens propres en tant que garant ultime de la solvabilité du régime et ceux des élus locaux en tant que porte-parole de leurs administrés. Les attermolements de l'État face à l'indemnisation de la sécheresse 2003 (*cf.* le rapport particulier consacré à cette question) en sont l'illustration.

Par ailleurs, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relève d'une procédure fragile du point de vue juridique comme scientifique. Les dossiers constitués par les communes en vue de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sont examinés par une commission

---

<sup>10</sup> La mission indique cependant que l'impôt sur les sociétés acquitté par la CCR pour sa branche catnat a atteint, en euros constants 2004, un peu plus de 30 millions d'euros par an en moyenne entre 1985 et 2004 et environ la moitié de ce montant pour les assureurs. La taxe sur les conventions d'assurance due sur la prime additionnelle catnat représente quant à elle environ 120 millions d'euros par an.

interministérielle « catnat » dont la CCR assure le secrétariat et qui souffre d'un déficit certain de visibilité et de reconnaissance, notamment au plan scientifique. Celui-ci est imputable à la fois à une base juridique modeste (création par une simple circulaire), à une composition purement administrative en dehors de la CCR (représentants des ministères en charge de l'intérieur, des finances, de l'environnement et le cas échéant de l'outre-mer) et aux contraintes de fonctionnement induites par une fréquence de réunions insuffisante et des moyens humains limités. Ces facteurs expliquent que la commission ait toujours peine à établir des critères objectifs de définition des catastrophes naturelles, notamment en ce qui concerne la sécheresse.

Enfin, le dispositif actuel, qui conditionne le déclenchement de la garantie à la parution d'un arrêté interministériel, est source de lenteurs mal comprises par l'opinion et introduit des éléments ou des suspicions d'opportunité, dont les services du médiateur de la République se sont fait l'écho auprès de la mission. Cette procédure a en outre pour conséquence de déresponsabiliser les assureurs et la CCR et de faire jouer à l'État un rôle qui ne devrait pas être le sien – ou pourrait ne pas l'être. Il convient de noter à cet égard que l'intervention réglementaire des pouvoirs publics dans la procédure d'indemnisation ne se retrouve que dans les pays dotés de mécanismes budgétaires de prise en charge des catastrophes naturelles.

**2. Alors même que le coût de la sinistralité ne cesse d'augmenter, le régime catnat ne comporte pas les « mécanismes de rappel » indispensables permettant de garantir son équilibre sur le long terme**

L'observation de la période 1989-2003 montre que la charge de sinistres pour le marché suit spontanément une tendance à la hausse d'environ **5,3%** en moyenne par an en euros courants, résultant à la fois de l'augmentation du nombre de sinistres (environ 2,8% par an) et de leur coût moyen (2,5% par an). Cette progression rapide est d'autant plus préoccupante que son rythme excède de près de 1 point le taux spontané d'augmentation des encaissements de primes, qui est de **4,1%** par an en moyenne d'après les estimations de la mission.

Freiner l'augmentation de la vulnérabilité économique aux risques naturels, sous l'effet de la pression urbaine et des phénomènes d'augmentation et de concentration de la valeur assurée, doit devenir dans ces conditions une priorité. Or, les pouvoirs publics se sont contentés jusqu'ici pour l'essentiel d'adopter une approche strictement financière consistant à augmenter graduellement le taux de la prime additionnelle et le montant des franchises. Ce faisant, ils ont contribué à accroître la disparité de situation entre les assurés qui bénéficient du régime catnat, parfois de manière répétitive, et ceux dont la probabilité d'en bénéficier un jour est presque nulle. Surtout, ils ont laissé irrésolue la question fondamentale de l'incitation à la prévention.

Or, par ses caractéristiques, le régime catnat contribue à affaiblir, sinon supprimer, toute incitation à réduire l'exposition au risque, par une autre localisation des activités ou par des investissements dans la prévention. Les primes et les franchises ne dépendent ni du risque subi ni des efforts consentis pour adopter des mesures de prévention. Même un mécanisme comme la multiplication des franchises en cas de reproduction d'un sinistre dans une même commune en l'absence de plan de prévention des risques (PPR) prescrit fait en réalité peser une obligation de résultat sur l'État beaucoup plus que sur l'assuré, ce dernier pouvant en outre être pénalisé en raison de lenteurs administratives dont il n'est pas responsable. Par ailleurs, si les entreprises d'assurance ne sont pas tenues en théorie à l'obligation d'assurance

contre les catastrophes naturelles pour les biens construits ou les activités exercées en violation des règles administratives, et notamment des règles d'inconstructibilité définies par un plan de prévention des risques, elles ne peuvent faire usage de cette possibilité que lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat, et ne disposent pas en tout état de cause d'un fichier central leur permettant de localiser les biens situés en zone de risque.

Indépendamment de l'augmentation de la sinistralité, l'État lui-même a contribué à empêcher la constitution de réserves à un niveau suffisant en gérant le régime selon une logique qui tient plus de la répartition plus que de la capitalisation, comme l'illustre la baisse du taux moyen de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dans les périodes (1984-1989 et 2000-2003) où la priorité est donnée à la reconstitution des réserves de la CCR, et son augmentation au contraire une fois les objectifs de réserve atteints (ce qui est la caractéristique des années 1990 à 1999). Cette caractéristique, jointe à la réassurance illimitée en excédent de perte annuelle accordée par la CCR aux assureurs, qui ne sont donc pas incités à porter leur provisionnement à un niveau élevé, explique sans doute que la France soit, parmi les pays que la mission a visités et étudiés en détail et qui sont dotés d'un système développé d'assurance des catastrophes naturelles<sup>11</sup>, celui où les réserves de financement pour faire face à des catastrophes graves sont les plus faibles<sup>12</sup>. Exprimé en pourcentage des primes acquises par la CCR, le total des provisions d'égalisation et de la réserve spéciale catnat du réassureur public s'élevait fin 2004 à 135% et se situait donc toujours en deçà de son niveau maximum du début des années 1990 (207%).

Cette situation n'est pas satisfaisante pour l'État, qui supporte un engagement « hors bilan » très élevé et voit s'accroître la probabilité de son appel en garantie, automatique dès lors que la charge de sinistres de la CCR atteint 90% du total des provisions d'égalisation et de la réserve spéciale « catnat » (soit 805 M€ pour 2005). La situation n'est pas non plus satisfaisante pour les assurés, dont les indemnisations futures ne sont pas essentiellement gagées sur les fonds propres d'assureurs ou de réassureurs soumis à des engagements contractuels, mais dépendent de la volonté ou de la possibilité pour l'Etat d'honorer ses engagements, dans un contexte budgétaire de plus en plus difficile.

**C/ Une réforme doit être envisagée pour renforcer les réserves de la CCR, créer des incitations à la prévention et rendre la gestion du régime plus rigoureuse et plus transparente**

En introduction à cette partie du rapport, la mission souligne qu'elle a considéré, pour ce qui la concerne, que les diverses réformes qu'elle propose ci-dessous devraient s'appliquer, dans la mesure du possible, à l'ensemble du territoire national, y compris les départements, territoires et collectivités d'outre-mer. Les textes de mise en œuvre de ces réformes devraient, le moment venu, le préciser expressément.

---

<sup>11</sup> Il s'agit, outre la France, du Royaume-Uni, de la Suisse et de l'Espagne. La mission n'a pas recueilli d'information précise sur ce point concernant l'Allemagne.

<sup>12</sup> Un expert en risques naturels de l'*Association of British insurers* a déclaré à la mission que le marché de l'assurance britannique avait la capacité de faire face à un événement naturel catastrophique ayant une durée de retour bicentennale. En Suisse, les établissements cantonaux d'assurances (qui détiennent 80% du marché de l'assurance immobilière) ont accumulé des réserves très importantes, représentant près de 3 950 M€ soit environ 12 années de sinistralité moyenne. En Espagne, les réserves et provisions d'égalisation du *Consortio de compensación de seguros*, qui dispose d'un monopole de fait en matière d'assurance des risques naturels, représentent plus de 5 fois le montant de son chiffre d'affaires.

## **1. Les principes de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes ne paraissent pas devoir être remis en cause**

L'exemple des pays étrangers montre qu'en l'absence d'obligation d'assurance ou de mutualisation des primes (les deux principes étant liés), le marché de l'assurance contre les catastrophes naturelles peut fonctionner soit sur le modèle britannique, caractérisé par une densité d'assurance élevée et une faible élasticité-prix de la demande, soit sur le modèle allemand, où la densité d'assurance est faible et l'éventail des risques couverts restreint.

Dans le cas de la France, l'évolution vers le deuxième modèle serait la plus probable, dans la mesure où l'apparition spontanée au Royaume-Uni, dès le début des années 1970, d'une couverture privée complète contre les risques naturels (incluant la sécheresse) est liée à un contexte particulier, caractérisé notamment par l'absence d'intervention des pouvoirs publics dans l'indemnisation des catastrophes. Par conséquent, le renoncement à l'un des deux principes sur lesquels repose l'organisation macroéconomique du régime français, à savoir l'obligation d'assurance et la mutualisation des primes, aurait pour conséquence qu'une proportion significative de la population serait exclue de l'assurance contre les risques naturels. Une telle situation étant évidemment du point de vue français peu satisfaisante sur le plan social, cela implique donc en pratique que l'État serait amené à proposer un dispositif d'indemnisation complémentaire, financé sur ressources budgétaires, pour compenser les carences du marché.

Le dispositif français comprend déjà, quoique de façon devenue marginale, quelques crédits budgétaires susceptibles d'être utilisés, en sus des mécanismes assuranciers, en cas de catastrophe naturelle<sup>13</sup>. En outre, la décision prise récemment à propos de l'indemnisation des victimes de la sécheresse 2003 s'inspire également et partiellement de cette logique puisqu'un mécanisme purement budgétaire a été décidé, à titre complémentaire et exceptionnel, afin de compléter les indemnités du régime catnat<sup>14</sup>. Il reste que, pour être mobilisable rapidement, ne pas exercer d'incitation négative à la souscription d'assurance et ne pas faire peser de risque excessif sur les finances publiques, un mécanisme de type fonds budgétaire doit rester limité à une logique de secours et ne pas viser une indemnisation des préjudices réels. L'introduction d'un tel mécanisme en France, dans le but de compléter un marché de l'assurance dérégulé, devrait ainsi rester limitée aux circonstances exceptionnelles et n'apporterait pas une réponse suffisante aux problèmes d'exclusion de l'assurance.

Sur la base de ce constat, la mission a choisi d'écarter de ses recommandations l'hypothèse d'une refondation complète du régime qui se traduirait par l'abandon des principes cardinaux de l'obligation d'assurance et de la mutualisation des primes. Des aménagements peuvent néanmoins être envisagés.

---

<sup>13</sup> Le « fonds de secours pour les victimes de sinistres et calamités » créé en 1956 existe toujours, même si sa portée a été réduite et ne concerne plus guère que l'outre-mer. Les crédits correspondants sont inscrits au chapitre **46-02** du budget des charges communes et s'élèvent pour 2005 à 2 300 000 €, dont 760 000 € pour la métropole et 1 540 000 € pour l'outre-mer.

<sup>14</sup> Financée par le reliquat du fonds de compensation de l'assurance construction, cette mesure devrait permettre l'indemnisation de victimes de cette sécheresse résidant dans 750 communes autres que celles qui ont été ou seront classées dans le cadre du régime catnat sur la base d'un critère d'intensité anormale fondé (avec les marges d'erreur inhérentes à l'état des connaissances théoriques actuelles et des outils disponibles) sur une période de retour minimale homogène de 25 ans.

## **2. Le fonctionnement macroéconomique du régime catnat pourrait être amélioré en précisant la définition des risques couverts et en réaménageant les modalités de fixation des primes et de répartition du risque**

### *a. Préciser la définition des risques couverts*

D'une manière générale, et sous réserve que les phénomènes considérés ne soient pas dépendants les uns des autres et corrélés positivement (condition partiellement satisfaite car les tempêtes s'accompagnent par exemple parfois d'inondations), la diversification des aléas inclus dans l'assurance des événements naturels permet une meilleure mutualisation des risques. Le fonctionnement macroéconomique du régime s'en trouve amélioré par le biais de deux effets : l'augmentation de la dispersion géographique des sinistres et surtout la diminution de la volatilité relative de la sinistralité d'une année sur l'autre (l'adjectif « relative » signifiant : pour une même charge totale de sinistres). Cette diminution de la volatilité permet de réduire ce que les assureurs appellent le chargement de sécurité, lequel est une composante importante de la prime dans le cas de l'assurance des catastrophes naturelles.

Une réduction de l'éventail des risques couverts n'est donc en général pas souhaitable, sauf lorsque la volatilité absolue (et non relative) de la charge de sinistres devient trop élevée par rapport aux capacités d'assurance ou de réassurance disponibles. Dans cette optique, le choix opéré en France en 1990 de faire sortir du champ d'intervention du régime catnat les dommages résultant des effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones<sup>15</sup> était largement pertinent, d'autant que la tempête présente une corrélation significative avec les autres risques et notamment les averses intenses, qui peuvent entraîner des inondations. En revanche, la mission ne considère pas que le contexte actuel justifie d'aller plus loin dans cette voie, en excluant par exemple la sécheresse du régime catnat.

En revanche, la définition des risques couverts gagnerait à être objectivée et précisée, dans la mesure où le laconisme des textes engendre plus d'inconvénients que d'avantages, tant pour l'État, chargé de la difficile mission d'interpréter la notion de « catastrophe naturelle », que pour les preneurs d'assurance, placés dans l'incertitude quant à l'indemnisation éventuelle de leur préjudice. Une évolution du régime sur ce point semble donc souhaitable, d'autant qu'elle est une condition nécessaire à la mise en œuvre des aménagements préconisés par la mission en ce qui concerne par exemple le pilotage du régime. Le maintien d'une condition d'intensité anormale du phénomène semble à cet égard souhaitable, à la fois pour préserver le principal mécanisme de rationalisation des comportements et d'incitation à la prévention existant aujourd'hui dans le régime catnat et pour maintenir le niveau absolu des primes additionnelles dans des limites acceptables.

La mission recommande (*cf. infra*) que la définition des risques couverts intervienne sur décision ou après avis d'un organe collégial doté d'une autorité scientifique incontestable.

---

<sup>15</sup> Cette décision résulte de la loi n° 90-509 du 25 juin 1990. Il convient de noter que l'exclusion du régime catnat s'est accompagnée d'une obligation d'assurance contre les effets du vent (article L122-7 du Code des assurances), la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 rétablissant en outre dans le champ du régime « les événements cycloniques pour lesquels les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur 10 minutes ou 215 km/h en rafales ».

*b. Aménager le dispositif afin de renforcer la solidité financière de la CCR et d'insérer des mécanismes de rappel permettant de garantir l'équilibre du régime sur le long terme*

⇒ **Renforcer la solidité financière de la CCR**

La mission a considéré qu'il y avait lieu de renforcer la solidité financière de la CCR afin de réduire la probabilité d'intervention du budget de l'Etat par le jeu de la garantie illimitée accordée au réassureur public.

La première étape doit être la définition d'un objectif de réserves pour la CCR. A cet égard, il semble raisonnable d'attendre de cette société qu'elle soit en mesure, dans un délai de quelques années, de faire face sans appel à la garantie de l'Etat à un événement catastrophique du type de l'inondation de la Seine en 1910 (dont le coût aujourd'hui pour les assureurs serait d'au moins 5 mds € dont 3 pour la CCR). Il convient de noter qu'une sécheresse majeure qui atteindrait 9 000 communes aurait un coût voisin, estimé par la CCR à environ 4 mds € pour le marché.

Au total, il paraît possible de retenir comme objectif de porter à terme (une période de 10 ans paraît un maximum à cet égard) le total de la provision d'égalisation et de la réserve spéciale catnat de la CCR dans une fourchette de 3,5 à 4 mds €

Pour parvenir à cet objectif, la mission a, après réflexion et débat, élaboré cinq propositions qui visent selon les cas à renforcer les recettes tirées par la CCR des primes additionnelles catnat, à réduire son exposition au risque ou à lui permettre d'augmenter sa provision d'égalisation et sa réserve spéciale catnat.

➤ ***L'institution au profit de la CCR d'un prélèvement général et obligatoire « à la source » sur les primes catnat, par exemple au taux de 1/12, ou de 1/6 pour les véhicules à moteur (soit 1% sur le taux actuel de 12% ou de 6% des primes).***

Une telle mesure serait justifiée, fût-ce pour une période de temps limitée à quelques années, par l'intérêt général qui s'attacherait à l'accumulation des réserves au sein de la CCR afin de garantir la solidité d'ensemble du dispositif catnat sans intervention directe de l'Etat (ou avec une moindre probabilité d'intervention de sa part).

Elle permettrait d'augmenter de manière rapide et facilement contrôlable les recettes de la CCR. Sa mise en œuvre n'impliquerait pas nécessairement une augmentation de la prime additionnelle, dans la mesure où, à l'égard des assureurs, le prélèvement serait compensé, au moins partiellement, par la diminution de la charge moyenne de sinistres qui devrait résulter des recommandations formulées par ailleurs par la mission en ce qui concerne la réduction de la couverture des dommages liés à la sécheresse, le plafonnement des indemnisations et la modulation des franchises.

Une étude réalisée par la direction des affaires juridiques du ministère des finances à la demande de la mission souligne toutefois qu'il serait prudent de notifier au préalable le projet à la Commission afin qu'elle apprécie sa compatibilité avec le traité sur la communauté européenne (article 88§3).

➤ ***L'assouplissement des limitations à la provision d'égalisation pour les réassureurs accordant des garanties illimitées en stop loss (notamment la CCR)***

Le code général des impôts impose des limitations à la provision d'égalisation susceptible d'être constituée en franchise d'impôt par les assureurs et



réassureurs en matière de risques catnat : plafonnement de la dotation annuelle à 75% du résultat technique, plafonnement de la provision globale à trois années de chiffre d'affaires, reprise obligatoire au-delà de dix ans.

La mission recommande que, dans le cas de la CCR, et plus généralement des réassureurs en catnat accordant des garanties illimitées en stop loss, le taux actuel de 75% soit porté à 90, voire 100%, compte tenu des risques particuliers qui pèsent sur eux. Concomitamment, les autres limitations rappelées ci-dessus pourraient également être assouplies dans les mêmes conditions, par exemple en portant le plafonnement à cinq années de primes émises et le délai de réintégration à 20 ans. Enfin, la base de calcul du plafond annuel de la dotation pourrait être élargie en y incluant certaines recettes « non techniques », comme les produits financiers ou le prélèvement à la source dont l'institution est envisagée supra ; d'après les simulations réalisées par la CCR à la demande de la mission, il apparaît que cette dernière mesure aurait, sur une période de 10 ans, un impact favorable d'environ 925 M€ sur les réserves du réassureur public. En contrepartie, les encaissements d'impôt sur les sociétés seraient évidemment réduits à due concurrence, pour ne plus représenter que 150 M€ sur 10 ans (au lieu de 1 075 M€ environ si la base de calcul du plafond de la dotation n'est pas modifiée).

➤ ***Le relèvement du seuil des garanties « stop loss » et du coût de ces garanties***

La mission recommande que le seuil de déclenchement de la garantie « stop loss » de la CCR soit relevé, en le portant progressivement, sauf exception dûment justifiée, à 300% des primes conservées par l'assureur (au lieu de 200% aujourd'hui). Cette mesure permettrait de responsabiliser davantage les compagnies d'assurance et de réduire le risque pesant sur la CCR, et corrélativement sur l'Etat.

Le relèvement pourrait lui-même s'accompagner (ou s'inscrire dans le cadre) d'une modulation adaptée au cas particulier de chacune des compagnies d'assurances cédantes de manière à inciter celles-ci, en période de basse sinistralité, à augmenter leurs propres dotations annuelles à la provision d'égalisation et à reprendre sur cette provision en période de forte sinistralité. A cette fin, le seuil de déclenchement des garanties stop loss, fixé dans chacun des traités annuels entre la CCR et ses cédantes, serait relevé proportionnellement à la dotation maximum autorisée à la provision d'égalisation de chaque cédante<sup>16</sup> lorsque la sinistralité de l'année précédente aurait été faible, et serait ajusté à la baisse en fonction des reprises opérées<sup>17</sup> lorsque la sinistralité de l'année précédente aurait été élevée.

Parallèlement, le coût de cette garantie pourrait être relevé. Il est aujourd'hui de 13% en moyenne des primes conservées par les assureurs après la cession en quote-part (qui est de 50%). Une hausse de l'ordre de 5 à 7 points serait envisageable ; elle pourrait, de l'avis de la mission, être acceptée par le marché dès lors que les autres mesures préconisées par ailleurs devraient se traduire par une diminution de la charge de sinistres et donc par une augmentation de la marge des assureurs.

➤ ***L'introduction à titre transitoire d'une tranche complémentaire de réassurance de l'ordre de 200 M€ entre l'État et la CCR, positionnée « à cheval » sur le seuil d'intervention de l'Etat.***

---

<sup>16</sup> Les dotations et les reprises demeureraient par conséquent, comme aujourd'hui, une simple faculté.

<sup>17</sup> Les reprises sur provisions d'égalisation constituées antérieurement à cette mesure devraient sans doute demeurer à l'écart de cet ajustement.

Pour un coût annuel de 10 à 20 M€ environ, cette opération (décrite de façon détaillée dans le rapport particulier sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat) permettrait, en cas de sinistralité importante, d'alléger de 200 M€ au maximum la charge de sinistres revenant à la CCR et à l'Etat. Son bilan coût / avantages dépend évidemment de la probabilité de déclenchement de la réassurance et, en cas de non utilisation de cette tranche dans un délai de 10 ans environ, elle s'avèrerait évidemment défavorable. Elle permettrait néanmoins de sécuriser le régime pendant une phase transitoire.

En revanche la mission, après avoir examiné cette hypothèse, ne recommande pas l'émission par la CCR d'obligations catastrophe (« cat bonds »). En effet, les caractéristiques de mise en œuvre des « cat bonds » ne répondent qu'imparfaitement au volume réduit, à l'impératif absolu de limitation de la charge de sinistres et aux contraintes de coût qui doivent caractériser le programme de diversification de la couverture de la CCR.

➤ ***Le renoncement temporaire de l'Etat à tout ou partie des dividendes servis par la CCR***

Le montant des dividendes servis par la CCR à l'Etat actionnaire a représenté plus de 250 millions d'euros courants depuis 1985, soit 53% environ de la réserve spéciale catnat de la CCR. Il pourrait dès lors être envisagé, sous réserve que les autorités communautaires n'y voient pas une forme d'aide prohibée, que l'Etat renonce à tout ou partie de ses dividendes jusqu'à ce que l'objectif de réserves de la CCR soit atteint.

➤ ***La mission a fait simuler l'ensemble de ce scénario, pour la période 2006-2015, par la CCR*** sur la base d'un jeu d'hypothèses comprenant, outre les mesures ci-dessus, une évolution spontanée des primes de 4,1%/an<sup>18</sup> et une sinistralité correspondant aux 10 charges annuelles de sinistres les plus élevées de la période 1989-2003, elles-mêmes actualisées de 5,3%/an<sup>19</sup> et diminuées de 100 M€ par an pour tenir compte de l'effet des mesures préconisées par la mission en ce qui concerne la modulation des franchises, l'incitation à la prévention, et l'indemnisation de la subsidence.

Il en ressort qu'à la fin de la période, la provision d'égalisation et la réserve spéciale catastrophes naturelles de la CCR atteindraient respectivement 1,35 et 2,15 mds € contre 418 et 477 M€ à fin 2004. Ainsi les réserves totales de la CCR en catnat atteindraient-elles à fin 2015 le chiffre de 3,5 mds € (soit 3,6 années des primes catnat de la CCR estimées en 2015) contre moins de 0,9 md € à fin 2004, et ce malgré une sinistralité relativement élevée dans l'intervalle. Le seuil d'intervention de l'Etat passerait de 805 M€ en 2005 à 3,3 mds € en 2016.

L'inclusion des produits financiers et du prélèvement « spécial » à la source dans la base de calcul du plafond de la dotation à la provision d'égalisation permettrait d'accélérer encore un peu plus le rythme de progression des réserves de la CCR. D'après les simulations réalisées par le réassureur public à la demande de la mission, il apparaît que cette mesure aurait, sur une période de 10 ans, un impact favorable d'environ 940 M€ sur les réserves (provisions d'égalisation et réserve spéciale catnat) de la CCR. En contrepartie, les encaissements d'impôt sur les sociétés seraient

---

<sup>18</sup> Taux moyen de croissance constaté sur la période 1986-1999, période assez longue caractérisée par une stabilité des taux des primes catnat.

<sup>19</sup> Taux moyen de croissance constaté sur la période 1993-2002.

évidemment réduits à due concurrence, pour ne plus représenter que 135 M€ environ sur 10 ans (au lieu de 1 075 M€ environ si la base de calcul du plafond de la dotation n'est pas modifiée).

*Par ailleurs, et en tout état de cause, la mission a, après examen, écarté de ses recommandations certaines options possibles, mais qu'elle croit devoir cependant mentionner pour l'information des ministres. A cet égard, il y a lieu de citer plus particulièrement les suivantes :*

- *La suppression de la garantie illimitée de l'Etat à la CCR.*  
De toute évidence, la solidité et la crédibilité même du régime catnat français repose sur cette garantie (dont bénéficie également le Consorcio espagnol). Sa suppression le compromettrait probablement de façon irrémédiable et condamnerait immédiatement l'excellente notation accordée depuis 2001 à la CCR par les agences de notation (notamment le triple A de S&P)
- *La transformation de la CCR, sur le modèle du Consorcio espagnol, en un assureur de premier rang à vocation monopolistique en matière de catastrophes naturelles.*  
Dans ce schéma, les autres assureurs ne rendraient qu'un service de collecte des primes (qui demeurerait bien sûr obligatoires), en rémunération duquel il percevraient un pourcentage fixe. Malgré ses avantages, la mission a écarté cette hypothèse car, notamment, elle contreviendrait très certainement aux obligations et engagements européens de la France en matière de liberté de prestation de services dans le domaine de l'assurance.
- *L'augmentation de la quote-part de la CCR dans les traités de réassurance proportionnelle, en la portant par exemple de 50% à 75%.*  
Cette solution, plus modeste que la précédente, a également été envisagée en considérant que le maintien du taux de rétention des assureurs à un niveau plus faible qu'aujourd'hui mais néanmoins substantiel (au minimum de 25%) suffirait à prémunir la CCR contre les risques de gestion insuffisamment serrée de la part des assureurs, tandis que l'augmentation du taux de cession lui permettrait de drainer un volume de primes plus important, donc d'accélérer théoriquement le rythme de reconstitution de ses réserves. Les simulations réalisées par la mission ont néanmoins révélé que cette solution serait globalement contre-productive, car elle conduirait à une augmentation du risque pesant sur la CCR proportionnellement plus importante que celle de ses réserves.
- *Le relèvement des taux des primes additionnelles catnat :* la situation financière actuelle du régime catnat, analysée précédemment, n'a pas paru à la mission de nature à justifier, en l'état actuel des choses, une augmentation du taux de cette prime. Quant à l'avenir, la mission, comme on l'a vu, a privilégié les voies de la réduction de la sinistralité couverte par le régime catnat et du renforcement des réserves financières de la CCR par d'autres moyens que celui d'une nouvelle augmentation des primes catnat.
- *L'exonération de la CCR d'impôt sur les sociétés.*  
La mission a écarté cette solution en notant qu'un tel avantage fiscal, dont il n'existe pas d'exemple à l'étranger, devrait probablement être étendu à l'ensemble des réassureurs et irait à rebours des efforts consentis de longue date par l'Etat pour

réduire progressivement les multiples mesures dérogatoires qui réduisent l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

- *Le renoncement de l'Etat à la rémunération qu'il perçoit au titre de la convention de garantie.*

Cette rémunération, au demeurant modeste puisque son montant cumulé depuis 1993 s'élève à 88,5 millions d'euros courants, fut introduite pour satisfaire aux exigences imposées par les autorités européennes en matière de droit de la concurrence. La mission ne recommande donc pas sa suppression.

⇒ **Insérer, grâce à une politique de prévention adaptée, des mécanismes de rappel permettant de garantir l'équilibre du régime sur le long terme**

La mission a consacré un rapport particulier à la prévention des risques naturels et à la responsabilisation des acteurs. Elle renvoie donc sur cette question au chapitre II du présent rapport de synthèse qui fait écho à ce rapport particulier en résumant le contenu.

Elle souligne cependant ici sa position sur un point particulier: s'il est légitime selon elle que, dès lors que le régime catnat bénéficie en dernier ressort de la garantie illimitée de l'Etat, les assureurs participent à la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels, encore faut-il qu'ils puissent le faire de façon efficace et dans des conditions économiquement raisonnables.

C'est pourquoi la mission a proposé que, parmi ses propositions en matière de prévention, celles qui impliquent l'intervention des assureurs et de la CCR fassent l'objet d'un groupe de travail technique entre l'Etat et les parties concernées en vue de s'assurer de leur faisabilité et d'en définir les modalités d'application les mieux adaptées.

### **3. L'organisation institutionnelle du régime doit être aménagée afin de rendre sa gestion plus rigoureuse et plus transparente**

Une éventuelle réforme devrait avant tout viser à rendre les décisions d'ouverture de la garantie « catnat » plus « techniques », plus objectives et plus transparentes.

*a. Instituer un organe collégial bénéficiant d'une autorité incontestable, notamment au plan scientifique*

Ayant éliminé pour des raisons antérieurement exposées l'hypothèse où la CCR deviendrait, comme le Consorcio espagnol, un assureur de premier rang à vocation monopolistique en matière de catastrophes naturelles, solution qui par elle-même aurait pourtant assez bien satisfait aux objectifs exposés ci-dessus, la mission préconise, à partir de l'actuelle commission interministérielle ou en remplacement de celle-ci, la mise en place en matière de catastrophes naturelles d'un organe collégial, doté d'une autorité professionnelle et morale incontestée et d'une visibilité certaine.

Cet organe exercerait une triple mission : 1° une mission de recommandation en ce qui concerne la modification éventuelle du niveau de la prime additionnelle catnat, 2° une mission de régulation ou de décision en ce qui concerne l'élaboration (ou la mise à jour) et la publication de critères objectifs et scientifiques de définition des catastrophes naturelles de toutes natures et enfin 3° une mission de mise en œuvre pratique de ces critères soit – selon le statut qui serait donné à l'organe en cause – en médiation ou en appel des positions prises ou à prendre par les compagnies d'assurances à l'égard de leurs assurés, soit par publication de décisions constatant, par commune ou par zone concernée, l'état de catastrophe naturelle, soit encore par un rôle consultatif obligatoire auprès des pouvoirs publics.

La mission a envisagé quatre options de réforme institutionnelle :

- une adaptation du fonctionnement de l'actuelle commission interministérielle, laquelle recevrait le renfort d'un comité scientifique de haut niveau ;
- la création d'un comité professionnel de développement économique régi par la loi du 22 juin 1978 ;
- la création d'un conseil ou comité supérieur à vocation consultative ;
- la création d'une autorité administrative indépendante.

Parmi ces quatre possibilités, la création d'un conseil ou comité supérieur à vocation consultative est celle qui recueille l'adhésion la plus large au sein de la mission.

*b. Supprimer l'arrêté interministériel ou rénover son contenu*

Dès lors que les critères de définition des catastrophes naturelles auraient été suffisamment précisés et publiés, la mission a tout d'abord envisagé la possibilité que les assureurs soient chargés de les appliquer (directement ou avec une coordination de leurs organisations professionnelles) sans décision publique préalable constatant l'état de catastrophe naturelle. Dans cette hypothèse, l'organe collégial national dont la mise en place est préconisée *supra* verrait sa mission limitée en la matière à un rôle de conseil des assureurs ou de médiation, voire d'appel, dans leurs différends avec les assurés. Ce mécanisme permettrait d'alléger la procédure d'indemnisation et d'accélérer le règlement des sinistres mais présenterait également l'inconvénient d'affaiblir le rôle des maires, avec en outre le risque que l'organe collégial national soit systématiquement sollicité par les assureurs ou les assurés.

La mission préconise donc que le principe d'une décision publique formelle permettant l'ouverture des droits à indemnisation soit maintenu, avec les aménagements suivants :

- d'abord, comme déjà indiqué, il pourrait être décidé, dans le cas où l'organe collégial qui se substituerait à la commission interministérielle serait, malgré

l'avis formulé ci-dessus, une autorité administrative indépendante, de remplacer les arrêtés actuels par des décisions, rendues publiques et publiées, de cette autorité. S'il devait s'agir d'un Conseil ou comité supérieur à attributions consultatives, les arrêtés interministériels pourraient n'intervenir que sur avis conforme de cet organe<sup>20</sup> ;

- la zone constatée comme affectée par la catastrophe naturelle pourrait être infra-communale, comme le prévoit d'ailleurs la proposition de loi du sénateur Biwer adoptée en première lecture par le Sénat le 16 juin 2005 ;
- la nature des dommages couverts par l'indemnisation devrait enfin être mieux précisée ; s'agissant de la sécheresse, la mission préconise notamment (cf. page 53 ci-dessous) que ne soit prise en charge que la réparation des dégâts atteignant les structures mêmes des bâtiments.

## **II. LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS : UN CADRE JURIDIQUE LARGEMENT CONSTITUE MAIS UNE COHERENCE QUI RESTE A RENFORCER ENTRE LES POLITIQUES DE PREVENTION ET D'INDEMNISATION**

**A/ La France a élaboré depuis longtemps, principalement en matière foncière, urbanistique et dans le domaine des règles de construction, un très grand nombre de textes, législatifs et réglementaires, visant à la prévention des catastrophes naturelles**

### **1. Un cadre juridique foisonnant a été progressivement mis en place jusqu'au milieu de la dernière décennie avec des résultats limités**

L'État a progressivement construit un cadre juridique et un corps de doctrine importants en vue de prévenir les risques naturels.

Dans un premier temps, et depuis très longtemps, les efforts ont porté sur la réalisation d'ouvrages de protection ; la construction de nombreuses digues contre les inondations s'est inscrite dans cette démarche. Par exemple, les digues actuelles dans le Val de Loire datent du XVI<sup>ème</sup> siècle comme celles de la ville de Grenoble. La loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations a, il y a un siècle et demi, fondé l'action de l'État dans ce domaine.

A partir de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la gestion de l'occupation des sols est devenue peu à peu l'un des vecteurs majeurs de la prévention des risques naturels. Différents instruments juridiques, parfois redondants, ont été mis en place dans ce but entre 1935 et 1955<sup>21</sup>, souvent à la suite de catastrophes.

---

<sup>20</sup> Des précédents de « compétence liée » des ministres par rapport à l'avis d'une commission existent : ainsi en matière de dépôt de plainte pour fraude fiscale ou douanière et en matière de cession de participations de l'Etat.

<sup>21</sup> Notamment le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a conduit à la mise en place de « plans de surfaces submersibles », ou PSS, et, en 1955, le texte devenu l'article R.111-3 du code de l'urbanisme qui a permis la définition de zones dans lesquelles la construction est subordonnée au respect de prescriptions spéciales du fait du risque auquel elles sont exposées.

L'empilement des dispositifs a été poursuivi avec la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles. En même temps qu'elle instituait le régime catnat, cette loi a créé les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER). Ces plans devaient comporter l'interdiction de construire dans les zones les plus exposées, l'obligation d'observer des prescriptions spéciales pour les constructions situées dans les zones moins exposées et la diminution de la vulnérabilité des constructions existantes.

La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs a encore complété ce dispositif.

L'instauration de procédures particulières a été poursuivie en matière de protection de la forêt contre les risques d'incendie ; la loi du 3 janvier 1991 a institué les plans de zone sensible aux incendies de forêt.

Toutefois, au milieu de la dernière décennie, ce cadre juridique foisonnant n'avait produit que des effets limités. Le bilan établi en 1995 était en effet le suivant :

- les plans de surfaces submersibles ou PSS (issus de la loi de 1858 ou du décret-loi de 1935) en vigueur étaient au nombre de 3 116. Ils couvraient notamment toute la vallée de la Saône et celle du Rhône de Lyon à la mer ;
- la procédure longue et compliquée pour adopter les plans d'expositions aux risques (PER) n'avait pu être achevée que dans 319 communes ;
- les zones délimitées au titre de l'article R 111-3 du code de l'urbanisme<sup>22</sup> étaient au nombre de 780.

## **2. Une base plus simple et plus claire existe depuis la loi du 2 février 1995**

Une clarification et une simplification du cadre juridique ont été réalisées par la loi du 2 février 1995 (dite "loi Barnier") créant notamment les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) qui ont remplacé l'ensemble des dispositifs précédents en matière de réglementation locale de prévention des risques naturels.

Les PPR sont des outils puissants car ils peuvent rendre des zones inconstructibles, soumettre les constructions neuves ou existantes à des prescriptions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, ou comporter toutes sortes de mesures de prévention, de protection et de sauvegarde nécessaires dans les zones exposées à des risques.

La procédure d'élaboration et d'approbation des PPR est entièrement maîtrisée par l'État.

On ajoutera, sans les détailler ici, que plusieurs autres textes législatifs ou réglementaires contiennent également des dispositions concernant la prévention des risques naturels.

---

<sup>22</sup> Cet article permet de subordonner à des prescriptions spéciales les constructions situées dans certaines zones exposées à des risques particuliers.

### **3. Les mesures de prévention bénéficient aussi d'importants efforts qualitatifs**

Parallèlement à l'amélioration du cadre législatif et réglementaire, l'administration a développé un effort qualitatif : un corps de doctrine a été progressivement mis au point pour guider l'élaboration des mesures réglementaires et notamment des PPR.

La détermination des zones exposées à un risque repose en particulier sur la définition d'un "aléa de référence" (événement naturel dont l'ampleur sert de référence pour définir les zones susceptibles d'être touchées et les risques encourus par les personnes et les biens). Des règles ont été fixées au niveau national pour déterminer les différents types d'aléas de référence.

La prévention concerne en premier lieu les règles d'urbanisme et de construction. C'est pourquoi des règles de prévention relatives aux constructions ont été établies, soit de manière réglementaire au niveau national, soit sous la forme de guides pour les services déconcentrés chargés de la rédaction des PPR<sup>23</sup>.

#### **B/ Le bilan concret de l'application de cet ensemble de textes reste cependant encore modeste**

##### **1. L'écart entre les enjeux et les résultats obtenus pour réduire la vulnérabilité reste important**

⇒ *Une analyse quantitative montre l'importance de l'effort de prévention qui reste à accomplir*

Une évaluation des risques est régulièrement effectuée dans le cadre des "dossiers départementaux des risques majeurs" (DDRM).

Au total, et selon le dernier état des informations ainsi recueillies, 21 796 communes – soit environ 60% des communes françaises – sont considérées comme soumises à un ou plusieurs risques naturels, essentiellement les inondations (16 113 communes) et les mouvements de terrain (7 623 communes).

Quant à l'importance de la population exposée à des risques, elle peut être illustrée par une étude effectuée en mars 2003, par les services déconcentrés de l'État sur le risque inondation dans la région Languedoc-Roussillon, hors département de la Lozère. Pour les 4 départements concernés, cette étude estime à 321 000 personnes (soit 14% de la population totale), la population résidant en zone à risque d'inondation fort ou très fort.

Parallèlement, les projections de l'INSEE indiquent que la croissance de la population devrait se poursuivre à un rythme soutenu au moins jusqu'en 2030, notamment dans l'ensemble Montpellier, Nîmes, Sète.

---

<sup>23</sup> Le risque sismique constitue actuellement le seul exemple de réglementation nationale de la construction au titre de la prévention des risques naturels. Pour les risques autres que sismiques, des orientations pour la définition de règles de prévention dans les PPR figurent dans des guides méthodologiques par type de risque établis par l'administration centrale.



Comparativement, l'état actuel et les perspectives de réalisation des PPR restent encore modestes, même si une très nette accélération a été obtenue depuis dix ans.

En effet, au 30 juin 2005, et en en tenant compte du fait que certains PPR sont multirisques, 4 639 PPR ont été approuvés et 6 198 ont été prescrits<sup>24</sup> ou sont en cours de révision.

Au rythme actuel, 300 à 500 nouveaux PPR sont approuvés chaque année. Sur cette base, il faudrait encore entre 12 et 20 ans pour achever ces plans.

Comme ces chiffres le montrent, il existe de nombreuses communes exposées à un risque mais non couvertes par des PPR approuvés ou en cours de rédaction. Cette situation n'est pas anormale car la procédure des PPR est normalement réservée aux zones soumises à des risques importants. Encore faut-il que d'autres dispositions soient prises dans les communes moins exposées mais soumises à un risque significatif.

⇒ *La mise en œuvre des mesures de prévention doit aussi être améliorée au plan qualitatif*

Même si le développement de l'expérience et la production de documents de doctrine ont permis une amélioration nette de la qualité des PPR, des efforts doivent être poursuivis dans ce domaine.

Ainsi, les crues catastrophiques de la dernière décennie ont rappelé les enjeux de l'élaboration au niveau adéquat de règles, souvent de bon sens, qui, si elles avaient été appliquées, auraient fortement limité les dommages aux personnes et aux biens.

Les « missions de retour d'expérience » qui les ont suivies ont montré que le contenu des PPR "inondation" s'éloigne en effet encore trop souvent de la doctrine établie par l'administration centrale.

Par ailleurs, quand les règles sont de bonne qualité, leur application est souvent imparfaite (le rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs en donne divers exemples).

⇒ *Malgré les résultats obtenus, la politique de prévention des risques naturels n'est pas parvenue à contenir significativement la croissance de l'indemnisation des catastrophes naturelles*

Globalement, la politique de prévention des risques naturels doit réduire les risques et notamment la vulnérabilité, et, en conséquence, limiter le coût des sinistres et faciliter ainsi la gestion du mécanisme d'indemnisation. Les mesures sur les constructions, portant essentiellement sur les constructions neuves, mettent cependant du temps à produire des effets économiquement perceptibles (au rythme du renouvellement du parc) et il est encore trop tôt pour juger de l'impact réel de la politique actuelle de prévention qui n'a pris son essor qu'il y a une dizaine d'années<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> La prescription par le Préfet est la première étape réglementaire de l'élaboration d'un PPR.

<sup>25</sup> Certaines mesures, comme l'annonce de crues à cinétique lente accompagnée de recommandations sur la mise à l'abri des matériels sensibles, peuvent toutefois avoir des effets économiques immédiats.

Cela étant, les résultats des retours d'expérience faisant suite aux inondations, les statistiques des indemnisations des catastrophes naturelles et diverses études économiques<sup>26</sup> convergent pour conclure à un accroissement de la vulnérabilité économique face aux risques naturels (c'est-à-dire de la valeur économique des biens exposés). Il résulte d'une croissance à la fois en volume et en valeur des biens exposés. C'est essentiellement le développement de la construction en zone inondable qui est à l'origine de cette croissance en volume. Et la politique de prévention des risques ne réussit, au mieux, qu'à freiner cette expansion, mais pas à l'empêcher.

## **2. La contribution des assureurs à la politique de prévention n'est pas à la hauteur de celle d'autres pays**

La contribution des assureurs français à la politique de prévention s'avère au total assez limitée.

Parmi les raisons susceptibles d'expliquer cette situation, il y a d'abord sans doute le fait que la législation sur la prévention des risques naturels et celle sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles répondent à des logiques et à des objectifs assez différents, si ce n'est contradictoires.

Certains experts vont même jusqu'à se demander si le mécanisme d'indemnisation des catastrophes naturelles ne pourrait pas, par lui-même, être soupçonné de nuire à la politique de prévention : la perspective d'être indemnisé en tout état de cause réduirait, voire supprimerait, l'intérêt de la prévention et par conséquent la sensibilité de la population aux mesures préventives que les pouvoirs publics souhaiteraient voir mises en œuvre.

Sans trancher ce débat, on notera que la législation sur la prévention des risques naturels donne clairement la priorité à la prévention des risques humains. Par contre, les objectifs recherchés en matière de prévention des risques à conséquences économiques n'ont pas fait l'objet, pour le moment, d'un énoncé très clair.

La législation sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles est au contraire centrée sur le risque économique. Certes le mécanisme n'ignore pas la prévention. Au contraire, il y incite – du moins en théorie – en limitant l'indemnisation au cas où "*les mesures habituelles à prendre pour prévenir (les) dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises*" (article L. 125-1 du code des assurances). De même, lorsqu'il existe un PPR, les assurés qui ne respectent pas les prescriptions de ces plans peuvent se voir refuser la couverture "catastrophes naturelles" à l'occasion de la conclusion ou du renouvellement de leur contrat. Mais l'application qui est faite de ces possibilités reste très modeste.

Quant à la majoration des franchises d'indemnisation en fonction du nombre de sinistres catnat intervenus antérieurement dans la même commune et à la dispense de cette majoration quand un PPR a été « prescrit », les rapports particuliers sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs et sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat ont montré l'un et l'autre les limites et certains effets pervers de cette politique.

---

<sup>26</sup> Voir par exemple le récent rapport, déjà cité, du groupe "Télémaque" du Commissariat général du Plan.

Dans d'autres pays au contraire, l'intervention des assureurs en matière de prévention des catastrophes naturelles paraît être beaucoup plus active qu'en France. La Suisse en est un exemple particulièrement marquant (voir le rapport particulier sur les régimes catnat dans une vingtaine de pays étrangers).

Finalement, s'agissant de la France, on peut considérer que la politique de prévention et les mécanismes d'indemnisation sont deux dispositifs qui ont été plus juxtaposés que conçus comme convergents.

### **C/ Diverses mesures de renforcement de la politique de prévention des risques naturels peuvent donc être proposées**

Sur la base de ces divers constats, la mission a été conduite à formuler diverses recommandations qui, comme celles mentionnées aux pages 20 et suivantes, devraient selon elle, être applicables à l'ensemble du territoire national, y compris (sous réserve d'éventuels aménagements) aux départements, territoires et collectivités d'outre-mer. Ces recommandations sont les suivantes :

#### **1. Faire reposer les prescriptions de prévention sur un diptyque : d'une part, des prescriptions générales définies au niveau national et, d'autre part, des prescriptions particulières relevant des PPR**

La mission propose que le dispositif de prescription des mesures de prévention repose désormais sur deux piliers :

- les PPR pour les mesures lourdes ou à adapter au terrain local ;
- un dispositif, en partie nouveau, de prescriptions nationales relativement légères et faciles à déployer.

⇒ *Affirmer le rôle du PPR comme l'outil réservé aux prescriptions particulières de prévention adaptées au terrain et pouvant comporter des contraintes fortes*

L'élaboration des PPR repose sur une procédure assez lourde : la délimitation des zones soumises à des règles contraignantes doit être soigneusement étudiée et justifiée de la façon la moins contestable possible. Sa mise en application doit, sauf cas d'urgence, être précédée de concertations approfondies.<sup>27</sup>

La capacité et la vitesse de réalisation des PPR par l'administration sont ainsi nécessairement limitées. Il faut donc orienter l'effort dans ce domaine là où il est le plus urgent et le plus nécessaire, c'est-à-dire en priorité vers la prévention des risques pour lesquels des vies humaines sont en jeu.

De ce fait même, les risques de nature exclusivement économique ne constituent pas, et ne peuvent pas constituer, une priorité pour les PPR, alors qu'ils sont très importants en ce qui concerne le régime d'indemnisation (c'est le cas notamment des phénomènes de retrait-gonflement d'argile).

---

<sup>27</sup> La réalisation d'un PPR dure en moyenne 3 ans. Le coût pour l'État est de l'ordre de 35.000 € par plan.

La proposition définie ci-dessous vise donc à compléter la procédure des PPR par une autre procédure, allégée mais applicable d'emblée dans de nombreuses zones du territoire.

⇒ *Développer l'usage de prescriptions générales de prévention définies au niveau national et applicables dans toutes les zones sensibles à un risque*

Le nouveau mécanisme proposé par la mission devrait permettre de traduire rapidement en mesures réglementaires de nombreux travaux de détermination de zones à risque qui, réalisés en dehors de la procédure des PPR, n'ont pas pu avoir un tel résultat<sup>28</sup>. Il viserait notamment les risques résultant de phénomènes récurrents et pour lesquels des mesures générales de prévention peuvent être efficacement mises en œuvre au niveau individuel : il s'agit en particulier des risques liés au retrait-gonflement d'argile, aux inondations lentes, aux séismes ou aux cyclones.

Il fonctionnerait de la manière suivante :

- **Définition au niveau national de prescriptions générales de prévention pour un type de risque donné.** Il s'agirait essentiellement de mesures constructives concernant les constructions neuves ; mais elles pourraient aussi prévoir des adaptations sur des constructions existantes ou des modalités particulières d'utilisation. Comme dans les PPR, ces mesures pourraient être obligatoires ou simplement recommandées. Elles devraient être d'un coût limité. Le rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs en donne une liste indicative.
- **Mise en place d'un mécanisme simple de zonage pour l'application de ces dispositions.** Les règles générales de définition de ce zonage pourraient être fixées par le texte national arrêtant les prescriptions générales, mais il serait sans doute plus opérationnel de renvoyer au niveau local la traduction pratique de ces règles sur des cartes pouvant être superposées au cadastre<sup>29</sup>.
- **Application systématique des prescriptions générales dans les zones ayant antérieurement fait l'objet d'une constatation de catastrophe naturelle pour le risque en cause<sup>30</sup>.**

## 2. Développer les outils d'information sur les prescriptions de prévention

La mission souligne par ailleurs la nécessité qui s'attache à ce qu'une information claire soit facilement mise à la disposition du public .

---

<sup>28</sup> On peut citer notamment à ce titre tout ce qui entre dans la catégorie de la "cartographie informative": cartographie des zones sensibles à l'aléa "retrait-gonflement des argiles" en cours de réalisation par le BRGM, atlas de zones inondables, cartes de localisation des phénomènes d'avalanche...

<sup>29</sup> Cette traduction pourrait prendre la forme d'un arrêté préfectoral pris après une procédure simple de concertation. Le caractère relativement peu contraignant des mesures en cause permettrait de fixer leur zone d'application de manière plus extensive, avec des études moins détaillées, de les rendre assez générales sans adaptation fine au terrain et de simplifier les procédures d'adoption.

<sup>30</sup> De même, on pourrait étudier la possibilité d'appliquer automatiquement, sous la forme de recommandations, les prescriptions générales relatives à un risque donné dans les communes dont le "dossier communal synthétique" mentionne l'existence de ce risque.

Trois voies, dont le détail figure dans le rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs, ont été proposées pour renforcer le dispositif actuel :

- Clarifier l'information sur les risques données dans les documents et procédures d'urbanisme ;
- Développer les actions d'information sur les risques prévues par le code de l'environnement ;
- Améliorer l'information disponible sur Internet.

S'agissant de ce dernier point, le site [www.prim.net](http://www.prim.net) donne déjà une information assez large sur l'exposition aux risques naturels.<sup>31</sup>

Dans un premier temps, il faudrait compléter ce site par la mention de l'application de prescriptions générales qui seraient définies en application de la mesure proposée plus haut.

A plus long terme, il faudrait étudier la possibilité de mettre en ligne un système d'information géographique permettant, à partir d'une donnée simple (adresse...), d'accéder aux prescriptions effectivement applicables vis-à-vis de la prévention des risques.

### **3. Mieux moduler l'indemnisation des catastrophes naturelles et les primes correspondantes en fonction de la mise en œuvre des mesures de prévention**

Comme cela a été rappelé plus haut, la modulation de l'indemnisation des catastrophes naturelles en fonction de la mise en œuvre des mesures de prévention reste actuellement très théorique. Quant aux primes correspondantes, leur barème n'en tient aucun compte. La mission a établi plusieurs propositions pour améliorer cette situation .

⇒ *Rendre opérationnelle la disposition d'exclusion des biens en situation d'infraction avec les mesures de prévention grâce à une procédure fondée sur la déclaration des assurés*

Actuellement, les biens nouveaux construits en infraction avec une disposition d'un PPR, ou de toute autre règle de prévention des risques, peuvent être exclus de la couverture des catastrophes naturelles. Mais cette exclusion doit être prononcée a priori, lors de la conclusion ou du renouvellement du contrat et, vu la simplicité des procédures généralement mises en œuvre dans ces occasions, il est peu probable que les assureurs soient en état de détecter avant cette date les biens effectivement en infraction. En outre, cette exclusion n'est que facultative<sup>32</sup>. Elle est manifestement très peu appliquée, ce qui enlève à cette mesure tout caractère d'incitation à la prévention.

---

<sup>31</sup> Ce site indique notamment, pour chaque commune, les risques auxquels elle est exposée au vu du "dossier communal synthétique", l'état des éventuels PPR concernant la commune, la situation de celle-ci vis-à-vis de certains risques particuliers (et notamment le retrait-gonflement d'argile dans les départements déjà inventoriés par le BRGM), ainsi que les constatations de catastrophe naturelle dont la commune a fait l'objet. Mais il ne comprend pas, actuellement, de zonage détaillé de l'exposition aux risques dans la commune (sauf pour certains risques comme la subsidence due à la sécheresse, dans les départements étudiés à ce titre par le BRGM).

<sup>32</sup> L'article L. 125-6 du code des assurances indique que "*l'obligation (de couvrir les catastrophes naturelles) ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et activités (situés en zone rendue inconstructible par un PPR)...à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan*". Il ajoute que "*Cette obligation ne s'impose pas non plus aux entreprises d'assurance à l'égard des biens*

La mission propose que cette exclusion soit rendue obligatoire et, pour rendre ce mécanisme opératoire, qu'une déclaration de conformité aux prescriptions de prévention soit demandée par l'assureur à son client. Ce dispositif est présenté plus loin.

Le cas des biens en infraction par rapport à des mesures concernant les constructions existantes devrait aussi faire l'objet de dispositions plus incitatives à la mise en conformité.

⇒ *Tenir compte de l'exposition aux risques et de l'application des prescriptions à caractère de recommandation par un barème différencié de la prime additionnelle "catastrophes naturelles"*

A côté des mesures obligatoires, les PPR contiennent parfois aussi de simples recommandations, notamment en ce qui concerne les constructions existantes<sup>33</sup>. Or, la mise en œuvre – ou non – de ces recommandations n'est actuellement nullement prise en compte dans le régime catnat. Pourtant, dans un domaine où il n'y a pas d'obligation, la mise en place d'un dispositif d'incitation semble particulièrement opportune.

La modulation de la prime additionnelle "catastrophes naturelles" pourrait jouer un rôle efficace en ce sens car cette prime est payée périodiquement et, si la modulation est clairement expliquée, l'assuré non seulement se verra rappeler chaque année qu'il est exposé – si tel est le cas – à des risques naturels mais aussi constatera qu'il peut bénéficier d'une réduction de tarif s'il prend des mesures de prévention. La mission propose donc que, sans remettre en cause fondamentalement le principe de mutualisation du régime catnat, une certaine modulation de la prime en fonction de l'exposition au risque soit instituée selon le dispositif suivant :

- le taux de la prime "catastrophes naturelles" serait modulé selon les zones : un taux "réduit" serait appliqué dans les zones non déclarées comme exposées à un risque, et un taux "majoré" dans les zones déclarées comme exposées à un risque soit par la procédure PPR, soit dans le cadre des procédures de définition de prescriptions générales proposées précédemment<sup>34</sup> ;
- dans les zones à taux "majoré", les assurés se verraient cependant appliquer un taux "intermédiaire" s'ils se déclarent en conformité avec les prescriptions obligatoires ou recommandées qui les concernent. Ce taux "intermédiaire" devrait être très nettement inférieur au taux "majoré" mais assez proche du taux "réduit" ;
- cette évolution devrait être faite sans évolution du niveau général des primes. Le taux moyen pondéré devrait donc rester égal au taux actuel<sup>35</sup>.

---

*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".*

<sup>33</sup> Le mécanisme de prescriptions nationales de prévention proposé dans ce rapport pourrait aussi prévoir des recommandations en complément des mesures obligatoires.

<sup>34</sup> On pourrait aussi prévoir plusieurs taux majorés en fonction, par exemple, des risques en cause mais en limitant le nombre de cas possibles. La majoration devrait être suffisante pour avoir un effet incitatif sans remettre en cause le principe de mutualisation.

<sup>35</sup> Pour sa part, la mission a envisagé les taux suivants pour les dommages aux biens de particuliers (hors automobiles), qui sont soumis actuellement à un taux de 12% : un taux réduit de l'ordre de 9%, un taux

⇒ *Ouvrir une marge de modulation des franchises*

La franchise n'étant appliquée qu'après un sinistre, sa modulation a souvent un caractère incitatif moindre que celle de la prime, sauf pour les assurés soumis à un aléa fort et pleinement conscients de ce fait<sup>36</sup>. Cependant, une telle modulation peut jouer un rôle complémentaire à celle de la prime.

Les assureurs consacrent en général davantage de moyens à l'analyse des sinistres survenus qu'au calcul a priori des primes individuelles. C'est pourquoi, s'il est souhaitable, selon la mission, que des marges nouvelles de liberté leur soient laissées en ce qui concerne l'application du régime catnat, elles doivent porter sur les franchises plutôt que sur le calcul des primes<sup>37</sup>.

La mission propose donc de créer une possibilité de modulation des franchises en fonction de l'exposition au risque des biens assurés et des mesures de prévention prises. Il reposerait sur les principes suivants :

- fixation par l'État d'une fourchette pour les franchises applicables en cas de catastrophe naturelle<sup>38</sup>, au lieu de la franchise unique et obligatoire actuellement pratiquée<sup>39</sup> ;
- possibilité pour l'assureur de moduler les franchises individuelles à l'intérieur de cette fourchette en fonction de l'exposition au risque des biens des assurés mais aussi des mesures de prévention prises par eux ;
- obligation pour l'assureur d'afficher clairement dans le contrat la ou les franchises applicables et de les rappeler explicitement à chaque renouvellement ou émission de prime.

⇒ *Conséquences de ces mesures sur les relations entre l'assureur et l'assuré*

En l'état actuel (ou rapidement disponible) du dispositif d'information sur les prescriptions, l'assureur devrait identifier si la commune de l'assuré est répertoriée comme soumise ou non à des prescriptions de prévention des risques et, si oui, pour quels risques et avec quel type de prescriptions (prescriptions nationales ou PPR). Il pourrait le faire en utilisant le site [www.prim.net](http://www.prim.net) dont la mission a recommandé par ailleurs l'enrichissement ou grâce aux outils et bases de données développés par la CCR.

Si la réponse est positive, il devrait, à la signature du contrat, demander à l'assuré de déclarer s'il est, ou non, situé dans une zone effectivement soumise à des prescriptions de prévention

---

intermédiaire égal à 12% et un taux majoré de l'ordre de 30%, les niveaux étant périodiquement ajustés afin que le taux moyen pondéré reste égal à 12%.

<sup>36</sup> A cet égard, on peut penser qu'une modulation des franchises applicables en matière de perte d'exploitation serait particulièrement efficace car les entreprises, plus que les particuliers, se doivent d'étudier a priori l'impact économique des risques auxquelles elles sont soumises.

<sup>37</sup> On rappelle en outre qu'il incombe à l'assureur d'apprécier l'existence d'un lien de causalité déterminante entre le phénomène naturel constaté par arrêté et le sinistre déclaré par l'assuré.

<sup>38</sup> Par exemple, entre 300 € et 1 500 € pour les biens non professionnels (entre 1 200 € et 6 000 € pour la subsidence, risque qui justifie des règles spécifiques. Cf. le rapport particulier consacré à ce sujet) et entre 1 000 € et 5 000 € pour les biens professionnels (entre 3 000 € et 15 000 € pour la subsidence)

<sup>39</sup> Même si la mission a eu connaissance de cas où l'assureur prend à sa charge la franchise, le code des assurances impose l'application de clauses-types (art. A. 125-1 du code) parmi lesquelles figure le montant de la franchise.

et, dans l'affirmative, de préciser sa situation à l'égard de ces prescriptions. La documentation remise à l'assuré devrait préciser les moyens d'accéder à cette information.

Tant que l'assuré n'a pas déclaré qu'il est situé dans une zone non exposée de la commune, ou qu'il applique l'ensemble des prescriptions obligatoires et facultatives auxquelles son bien est soumis, le taux de prime majoré lui serait appliqué. Dans l'hypothèse inverse, il bénéficierait du taux réduit ou du taux intermédiaire.

A chaque renouvellement de contrat, l'assureur devrait vérifier que la situation de la commune n'a pas changé; en cas de changement, il inviterait l'assuré à faire une nouvelle déclaration ; sinon, il rappellerait les déclarations antérieures de l'assuré et l'inviterait à les corriger le cas échéant. Il rappellerait également explicitement les franchises applicables.

Une éventuelle fausse déclaration serait traitée selon les règles habituelles en matière d'assurance.

#### **4. Responsabiliser davantage les assureurs dans la prévention**

Les assureurs peuvent jouer un rôle important dans la prévention s'ils incitent leurs clients à appliquer les mesures prescrites ou recommandées. Le présent rapport a rappelé plus haut que des dispositions du régime catnat permettent une certaine prise en compte des actions de prévention. Or, le mécanisme de réassurance garanti par l'État à travers la CCR peut, en limitant le risque pour l'assureur, réduire son intérêt à encourager la prévention.

La mission propose donc qu'un sinistre survenu sur un bien qui aurait pu faire l'objet d'une exclusion de la garantie catnat au titre des dispositions actuelles soit exclu de la réassurance garantie par l'État. Une même exclusion devrait viser les sinistres survenus sur des biens qui auraient dû faire l'objet d'une majoration de la prime catnat en application des propositions précédentes et auxquels l'assureur n'aurait pas appliqué cette majoration.

Cette mesure serait appliquée spontanément par l'assureur lui-même, ou par la CCR à l'occasion des contrôles qu'elle exerce et qu'il conviendrait de renforcer en tout état de cause.

Outre la possibilité d'exclure certains dossiers de la prise en charge par la CCR, une responsabilisation accrue des assureurs pourrait en outre être recherchée par une modulation des conditions financières de la réassurance en fonction de l'application plus ou moins stricte par l'assureur des mesures prévues pour éviter les dérives du système.

#### **5. Supprimer la règle de modulation automatique de franchise en fonction de la sinistralité de la zone et de l'avancement des PPR**

Depuis 2000, les franchises du régime catnat sont automatiquement modulées en fonction de la sinistralité de la zone et de l'avancement des PPR<sup>40</sup>. Les inconvénients de ce dispositif vont

---

<sup>40</sup> La franchise est modulée en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophe naturelle au cours des cinq années précédentes dans la même commune ; égale à la valeur de base pour les deux premières catastrophes, elle est ensuite doublée pour la troisième catastrophe, triplée pour la quatrième et quadruplée pour la cinquième et les suivantes éventuelles. Cette augmentation est suspendue pendant 4 ans en cas de prescription d'un PPR. Elle est définitivement supprimée lors de l'approbation du PPR.



devenir de plus en plus patents : beaucoup de PPR ont été prescrits à la suite de la mesure de modulation alors qu'ils ne correspondent pas à une priorité de la politique de prévention conduite par l'État. Les travaux d'élaboration de ces PPR, qui relèvent de l'État, n'ont donc naturellement pas progressé. Or, le délai fixé pour la réalisation de ces PPR (4 ans) va s'achever. Les assurés vont donc prochainement être soumis à une augmentation de franchise du seul fait d'une contradiction entre deux politiques de l'État.

La mission propose par conséquent d'abroger la règle de modulation automatique des franchises introduite en 2000. Au demeurant, on peut penser que le dispositif de modulation individuelle des franchises proposé plus haut devrait la remplacer avantageusement.

### **6. Permettre une gestion économique des risques naturels ne mettant pas en cause les vies humaines en créant des zones où le coût des sinistres serait mieux pris en compte par les acteurs économiques**

Dans le dispositif issu de la loi de 1982, l'application du mécanisme mutualisé d'indemnisation des catastrophes naturelles trouve une limite : lorsque l'importance des risques auxquels elle est exposée le justifie, une zone devrait être rendue inconstructible et, à compter de ce moment, les éventuelles constructions nouvelles qui y seraient implantées devraient être automatiquement exclues du dispositif catnat.

Ces zones seraient ainsi, en quelque sorte, soumises à une double pénalisation : l'exclusion du système d'indemnisation et l'inconstructibilité (avec ses conséquences administratives et pénales pour ceux qui passeraient outre).

Lorsque des vies humaines sont en jeu, l'État est incontestablement légitime à imposer des contraintes fortes telles que l'inconstructibilité.

Mais certains risques naturels ne menacent pas les vies humaines, soit parce que les personnes peuvent facilement résister aux aléas, soit parce que la cinétique de ces aléas et les conditions de présence de la population permettent une évacuation préventive simple, efficace et sans dommage majeur pour la collectivité. Il n'est pas alors illégitime de comparer l'intérêt économique de l'utilisation d'une zone soumise à un tel risque, avec le coût global d'un éventuel sinistre ; si le premier l'emporte sur le second, est-il justifié d'interdire l'usage de la zone?<sup>41</sup> Mais il est difficile d'évaluer globalement ces différents impacts économiques pour la collectivité et l'État, sur qui repose actuellement la décision, a bien du mal à le faire.

Il serait certainement préférable que les acteurs économiques directement concernés procèdent eux-mêmes à cette évaluation et en supportent les conséquences. Mais il faut alors que ce soit les mêmes acteurs qui bénéficient de l'avantage économique de l'utilisation de la zone et qui supportent le coût d'un sinistre éventuel. Or ceci n'est actuellement pas le cas en raison de la mutualisation propre au régime catnat qui reporte le coût des sinistres sur l'ensemble de la communauté des assurés, voire sur les contribuables.

C'est pourquoi, la mission a estimé qu'il fallait étudier la possibilité suivante : il s'agirait de donner aux agents économiques locaux la possibilité d'évaluer eux-mêmes l'intérêt réel de leur

---

<sup>41</sup> L'expérience montre que les services de l'État ont déjà souvent des difficultés à expliquer pourquoi sont rendues inconstructibles certaines zones pourtant soumises à des risques pour les personnes. A fortiori, ils sont très difficilement compris s'ils essaient d'interdire une zone pour des motifs purement économiques.

implantation dans une zone exposée à un risque qui ne menacerait que les biens mais pas les personnes elles-mêmes, mais aussi d'en supporter les conséquences financières. Cela supposerait qu'ils assument le coût d'une éventuelle catastrophe naturelle et par conséquent qu'ils ne soient pas couverts par le régime d'indemnisation mutualisé. Ce dispositif pourrait ne concerner que les biens liés aux activités économiques, et donc exclure notamment les constructions à usage d'habitation.<sup>42</sup>

Une autre voie pourrait consister, à l'instar de certains pays étrangers (la Suisse notamment), à plafonner dans ces zones les indemnisations par preneur d'assurance. En adaptant convenablement les valeurs du plafond (par exemple, avec un plafond spécifique pour l'assurance des pertes d'exploitation), ce plafonnement concernerait en pratique des entreprises ayant la capacité d'acheter une couverture complémentaire sur les marchés internationaux. Ces entreprises seraient donc conduites à intégrer le coût du risque soit directement soit au travers de cette couverture spécifique.

### **7. Renforcer les moyens financiers de la prévention des risques en augmentant le recours au fonds de prévention des risques naturels majeurs**

La mission a observé que la mise en œuvre de certaines des mesures proposées par elle (réalisation du zonage, recherches sur la subsidence...) seraient facilitées par un accroissement des moyens que l'État consacre à la prévention des risques naturels. Comme ces mesures ont pour objectif de réduire à terme la vulnérabilité et donc les dépenses d'indemnisation, il ne serait pas anormal de les financer, au moins en partie, par un prélèvement sur les primes additionnelles catnat. C'est dans cette logique qu'a été créé le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit "fonds Barnier") déjà mentionné. La mission propose donc que l'objet de ce fonds soit élargi pour couvrir les dépenses de l'État au titre des mesures proposées par elle.

### **8. Propositions particulières relatives au risque sismique**

Certains risques particuliers justifient des mesures spécifiques. La mission a notamment examiné le cas du risque sismique et du risque de subsidence. Les propositions qui résultent de cette étude sont présentées dans le rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs. Elles sont résumées ci-dessous en ce qui concerne le risque sismique et au chapitre III du présent rapport en ce qui concerne le risque de subsidence.

Depuis 1998, les règles de construction parasismique fixées par la réglementation contribuent, en théorie, efficacement à la prévention du risque sismique pour ce qui concerne les constructions neuves et les constructions existantes ayant subi des modifications importantes de leurs structures.

---

<sup>42</sup> En pratique, une solution consisterait à permettre aux PPR de rendre certaines zones inconstructibles en prévoyant une exception pour certaines activités économiques mais en traitant ces zones, au titre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, comme celles rendues inconstructibles sans dérogation (les biens et activités situés dans la zone seraient exclus du régime à l'exception de ceux existant antérieurement à la publication du plan).

Les contrôles effectués par l'administration sont très peu nombreux mais ils ont suffi à mettre en évidence de fréquents manquements à l'obligation de respect de la réglementation lors de la construction de bâtiments privés de faible hauteur. Leur très faible fréquence les rend peu dissuasifs et ce d'autant plus que faute d'avoir exercé un contrôle en cours de chantier, il devient très difficile de vérifier le respect des règles de construction après achèvement des travaux. Or les montants en jeu sont considérables<sup>43</sup>.

L'extension du champ du contrôle technique obligatoire à certaines constructions qui, en raison de leur localisation dans des zones d'exposition à des risques naturels ou technologiques, présentent des risques particuliers pour la sécurité des personnes a certes été prévue par l'article 78 de la loi du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ».

Mais il n'est pas réaliste de vouloir rendre obligatoire le contrôle technique pour la construction de maisons individuelles, même dans les zones les plus sismiques. C'est donc bien davantage dans la voie du développement des mesures de contrôle administratif et d'incitation qu'il faut chercher une solution pour les bâtiments non soumis à une obligation de contrôle technique.

La mission recommande en conséquence que soient mises en œuvre les mesures suivantes :

- un **contrôle du respect des règles de construction parasismique**, par les services déconcentrés de l'État, pour les bâtiments non soumis à une obligation de contrôle technique, **dans les zones les plus exposées au risque sismique** (zones II et III du zonage en vigueur, zones Z2a, Z2b et Z3 du futur zonage) ;
- une incitation, par une tarification favorable des assurances garantie décennale et dommage-ouvrage, au **recours à une entreprise qualifiée ou labellisée** qui s'engagerait de ce fait à appliquer une démarche qualité<sup>44</sup> pour la conception et l'exécution des constructions soumises à la réglementation parasismique et à se soumettre à certains contrôles ;
- une incitation au respect des dispositions du projet et des règles de l'art lors de la réalisation des travaux par un **contrôle minimal sur le chantier** qui pourrait être une condition mise à l'octroi d'un prêt bancaire ou à la couverture par une assurance (assurance garantie décennale, assurance dommage-ouvrage, assurance liée aux emprunts, assurance catnat). Ce contrôle serait exercé par des représentants des assureurs ou des banques ou par des experts mandatés par eux.

---

<sup>43</sup> Le projet européen de recherche RISK-UE, dans son application à la ville de Nice, a conduit à une évaluation des dommages économiques directs variant entre 3 et 11,5 milliards d'euros pour la seule ville de Nice dans l'hypothèse d'un séisme de magnitude 6,3 analogue au séisme ligure de 1887 (cf. document de présentation synthétique des principaux résultats des scénarios sismiques – Nice, 2 avril 2004)

<sup>44</sup> Démarche qui impliquerait par exemple l'utilisation d'un outil similaire au guide d'autocontrôle élaboré par le cercle qualité « CEQUAMI Alsace » pour la maîtrise du risque sismique

### **III. LE PROBLEME DE LA SUBSIDENCE AU SEIN DU REGIME CATNAT : UNE QUESTION DIFFICILE QUI DEMANDE NEANMOINS UNE REponse CLAIRE ET STABLE**

#### **A/ Le traitement de la sécheresse 2003 : une réponse circonstancielle à un problème ponctuel ou la première étape d'une solution pertinente à une question complexe ?**

##### **1. Considérations générales**

Sans entrer de façon détaillée dans l'histoire de la prise en compte de la sécheresse (et des dommages dits de subsidence<sup>45</sup> provoqués par elle aux bâtiments<sup>46</sup>) au sein du régime français d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, ni même dans celle du traitement du dossier de la sécheresse 2003, la mission rappelle néanmoins quelques caractéristiques et données générales de ce dossier :

- les dommages causés aux bâtiments par la sécheresse du sol sont un phénomène traditionnel et fréquent, qui affecte un très grand nombre de pays dans toutes les parties du monde. Rien qu'en France, depuis une quinzaine d'années, il n'est guère d'année où un état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse ou de la réhydratation<sup>47</sup> des sols n'ait pas été reconnu dans un nombre significatif de communes<sup>48</sup> ;
- pour cette raison, les dégâts de subsidence causés par la sécheresse aux bâtiments, ne sont, en dehors de la France et de la Grande Bretagne<sup>49</sup>, jamais couverts par des mécanismes collectifs et stables d'indemnisation, qu'ils soient publics ou privés ;
- la sécheresse 2003, qu'il faut d'ailleurs plutôt considérer comme une canicule, s'est essentiellement distinguée des sécheresses antérieures par son caractère très concentré dans le temps (on a parlé du « coup de chaleur » de l'été 2003), et, surtout, par le fait qu'elle n'avait pas été précédée d'une pluviosité anormalement basse au cours des mois de l'hiver précédent (janvier-mars 2003), alors que le critère appliqué depuis les années 1999-2000 pour caractériser sur le plan météorologique les sécheresses du sol d'une intensité anormale était justement fondé sur ce phénomène de « choc hivernal » ;
- pour cette raison, l'Etat a tardé à prendre les premiers arrêtés constatant l'état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse 2003<sup>50</sup> et à définir les critères météorologiques à appliquer pour définir les zones géographiques dans lesquelles cet

---

<sup>45</sup> Il s'agit plus précisément, en termes technico-juridiques, des dommages causés par les mouvements différentiels de terrain consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

<sup>46</sup> La mission rappelle qu'elle n'a pas été invitée à examiner le régime des calamités agricoles.

<sup>47</sup> Ces deux phénomènes se traduisant par des mouvements contraires, de retrait ou de gonflement, des sols.

<sup>48</sup> Pour la période 1989-2000, le coût des sinistres de subsidence (dommages aux bâtiments) causés en France par la sécheresse du sol est évalué par la CCR à 3 200 M€ pour l'ensemble du marché. De 1990 à 2003, 160 à 1 800 communes ont chaque année été déclarées en état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse.

<sup>49</sup> Il semble que la Belgique, dans son projet de réforme actuellement débattu, envisage également d'inclure la subsidence dans les risques couverts par son futur dispositif, lequel devrait présenter certaines analogies avec le régime catnat français.

<sup>50</sup> Les deux premiers arrêtés sont datés des 25 août 2004 et 11 janvier 2005.

état devait être reconnu ; de nouveaux critères<sup>51</sup> ont été définis en février 2004 puis assouplis à l'été<sup>52</sup> pour une première série de communes, avant d'être généralisés sous leur forme élargie à toutes les communes au cours de l'automne : ainsi les règles du jeu ont-elles été modifiées en cours de partie, et même après la partie, ce qui est évidemment très critiquable en soi mais s'explique par la raison mentionnée au paragraphe précédent.

## **2. Le traitement des risques de subsidence due à la sécheresse à l'étranger : entre exclusion et stricte sélectivité**

Comme il a été indiqué ci-dessus, la subsidence est exclue des régimes catnat dans la vingtaine de pays étrangers étudiés par la mission, sauf, et dans des conditions qu'elle a examinées de près, en Grande Bretagne. La mission s'est donc interrogée sur les raisons pour lesquelles, par delà leurs situations propres qui sont très diverses, tous ces pays avaient exclu la subsidence de leur couverture du risque catnat.

### *a. Les raisons de l'exclusion quasi générale de la subsidence dans les régimes catnat étrangers*

Selon les pays et les interlocuteurs, les principales raisons alléguées pour cette exclusion ont été les suivantes :

- 1° il n'y aurait aucune demande du marché en ce sens ;
- 2° dans la plupart des pays la subsidence est considérée comme un risque connu d'avance et sur lequel on peut agir ;
- 3° dans certains des pays en cause, il y aurait moins de nappes argileuses qu'ailleurs ;
- 4° autre argument évoqué dans le cas de l'Espagne, la sécheresse est une situation permanente et traditionnelle à laquelle les techniques et normes de construction se sont adaptées ;
- 5° en tout état de cause ce serait au secteur privé à couvrir ce risque s'il y avait une demande. Or les assureurs et encore plus les réassureurs ne couvrent que des risques clairement identifiés et définis, ce qui, dans certains pays et surtout en France, n'est pas le cas de la subsidence ;
- 6° le risque est trop localisé et il est difficile d'évaluer la responsabilité respective du phénomène naturel et d'éventuels défauts de construction.

### *b. Le cas particulier de la Grande Bretagne : un risque assurable mais de façon strictement encadrée*

---

<sup>51</sup> Le critère appliqué à partir de la fin 1999-début 2000 retenait, pour qualifier la sécheresse, l'existence de 4 trimestres secs (niveau moyen de la réserve hydrique au cours du trimestre inférieur à la normale) consécutifs, conjugués avec un choc hydrique dans le trimestre de recharge des nappes phréatiques (niveau de la réserve hydrique inférieur à 50% de la valeur normale sur une ou plusieurs décades des mois de janvier à mars). Celui appliqué à partir du début 2004 retient une double condition : la réserve hydrique moyenne au 3<sup>ème</sup> trimestre 2003 doit avoir été inférieure ou égale à 20% de la réserve hydrique normale et le nombre de décades en 2003 où la réserve hydrique a été nulle doit se situer au premier ou deuxième rang sur la période 1989-2003. Le taux de 20% a ensuite (août 2004 pour certaines communes et décembre 2004 pour toutes les communes) été porté à 21% et le 1<sup>er</sup> ou 2<sup>ème</sup> rang élargi au 3<sup>ème</sup>.

<sup>52</sup> Cet élargissement a ou aura permis d'étendre la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à près de 2 000 communes supplémentaires.

En Grande-Bretagne, le risque de subsidence a été inclus dans les polices d'assurance habitation à partir de 1971, sous la pression des associations de consommateurs et des sociétés de crédit hypothécaire. Compte tenu du faible nombre de sinistres imputables à ce risque, les compagnies d'assurance avaient alors accepté de le prendre en charge sans augmentation des primes. Depuis lors, la sinistralité a fortement augmenté et se situe en général entre 200 et 400 M€/an.

Il convient de noter que contrairement à la solution adoptée en France, où les mouvements de terrain ne sont couverts que 1° s'ils sont imputables à la sécheresse et à la réhydratation des sols et 2° si celles-ci sont d'une intensité anormale, ***les assureurs britanniques indemnisent ce type de sinistre quelle qu'en soit la cause<sup>53</sup>, les seules conditions étant que la structure de la construction ait été endommagée et que les désordres ne soient pas imputables à un défaut de conception, à une réalisation inadéquate des fondations (« inadequate construction of foundations ») ou à l'utilisation de matériaux défectueux.***

La tarification des primes est très généralement basée sur des modèles interactifs prenant en compte de multiples facteurs : zone urbaine ou rurale, exposition au risque d'inondations ou de subsidence, historique de sinistres dans la zone concernée, etc.

Il semble que la proportion de constructions réellement exclues de la garantie subsidence soit faible. Dans la plupart des cas, les assureurs parviennent à proposer une garantie, mais en augmentant au besoin fortement les primes et les franchises (*cf. infra*).

Les principales restrictions d'accès à l'assurance concernent en pratique les constructions qui ont déjà subi un sinistre et fait l'objet de mesures de confortement des fondations par reprise en sous-œuvre (*underpinning*).

Indépendamment de la question de « l'assurabilité », la présence de risques de subsidence attestée par des dommages passés constitue un facteur courant de dépréciation du bien. Les propriétés à vendre font en effet souvent l'objet d'inspections, généralement à la demande de l'acquéreur, par des « *chartered surveyors* » entraînés à identifier les dommages causés par les mouvements de terrain

Pour tous les risques naturels à l'exception de la subsidence, les franchises appliquées par les compagnies d'assurance britanniques sont couramment comprises entre 75 et 225 euros. Ces montants peuvent être majorés à la suite de sinistres multiples.

S'agissant de la subsidence, la franchise minimale est typiquement de 1 500 euros. Elle peut cependant atteindre 7 500 euros dans les zones particulièrement exposées.

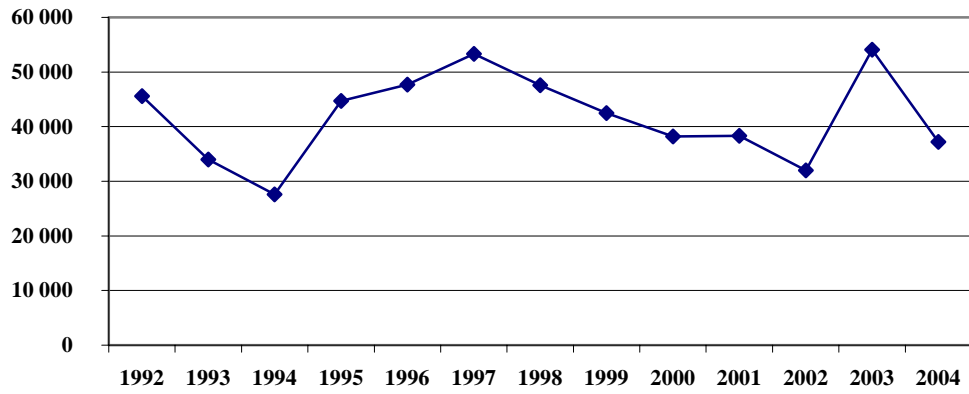
Le nombre annuel de sinistres de subsidence a évolué entre 27 000 et 54 000 sur la période 1992-2004.

### **Evolution des sinistres de subsidence**

---

<sup>53</sup> En contrepartie, la tarification est libre et très modulée en fonction du risque et certaines propriétés supportent des franchises fortement majorées (*cf. infra*).

Nombre de sinistres



Le coût moyen des sinistres de subsidence, après avoir atteint des pics compris entre 13 300 et 13 800 € entre 1997 et 2000, est revenu en 2003 à environ 10 800 €. La moyenne des années 1992-2003 s'est ainsi située à 10 500 €.

### 3. La situation actuelle en France : bilan et difficultés

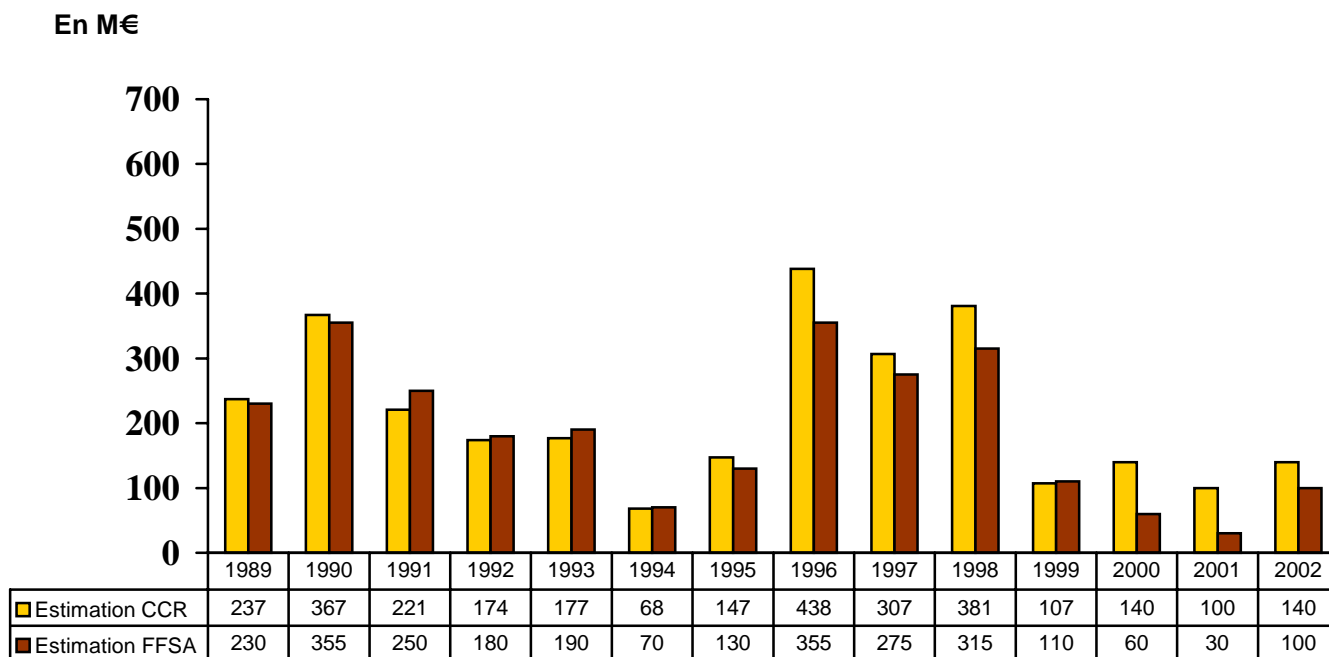
#### a. Le bilan

##### ➤ La situation technique et financière de la subsidence au sein du régime catnat

Selon les renseignements fournis par la CCR :

- la première vague de sécheresse a débuté en 1989 ; elle a touché environ 65 départements à raison d'une quarantaine de communes par département et pour un coût moyen par commune de l'ordre de 500 k€;
- la deuxième vague a débuté en 1995, touchant 70 départements à raison d'une quarantaine de communes par département et pour un coût moyen de l'ordre de 600 k€;
- le coût moyen par sinistre a été voisin de 10,5 k€ pour les deux vagues ;
- le coût total de la sécheresse pour le marché a été de 3 003 M€ sur la période 1989-2002, soit 215 M€ d'exercice de survenance en moyenne avec des pointes en 1990 (367 M€) et en 1996-97-98 (respectivement 438 et 381 M€).

#### Coût estimé de la sécheresse pour le marché, par exercice de survenance



##### ➤ Le cas de la sécheresse 2003

La direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) recensait, au 30 juin 2005, 7 496 communes ayant déposé une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse 2003. Parmi ces communes, 3 191 ont déjà fait l'objet d'un avis favorable, publié ou non, et 922 dossiers sont en attente. En faisant l'hypothèse que ces dernières communes soient toutes en mesure d'attester de la présence d'argile dans leur sol un



peu plus de 4 100 communes ont ou auront bénéficié, en plusieurs étapes, d'un arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Mais près de 3 400 autres ont déposé des dossiers qui ne devraient pas être reconnus

D'après les éléments communiqués par la CCR, si la totalité des communes demanderesses avaient été retenues, le risque financier global aurait pu atteindre près de 3 500 M€, dont 60 à 70% auraient été supportés par la CCR elle-même (en raison des traités de réassurance en quote-part et en stop-loss). Cette société aurait alors été amenée à faire appel en 2005 à la garantie de l'Etat pour des sommes pouvant atteindre un ordre de grandeur de 500 à 1 000 M€. Les mesures décidées et annoncées récemment par le gouvernement, et qui seront décrites *infra*, auront cependant permis d'éviter cette situation.

### *b. Les difficultés*

Sur un plan général, la mission a constaté que les mécanismes par lesquels la sécheresse suivie de la réhydratation des sols peut être la cause de mouvements de terrain différentiels, eux-mêmes susceptibles de créer des perturbations et des dégâts plus ou moins importants dans les constructions, demeurent encore relativement mal connus. Elle a donc souhaité qu'un effort particulier de recherche pluridisciplinaire, à la fois théorique et appliquée, soit poursuivi en la matière.

En dépit de ces limites, la mission a considéré comme établi par les experts le fait que les phénomènes de subsidence liés à la sécheresse du sol et les dégâts qu'ils peuvent entraîner pour les bâtiments<sup>54</sup> ne peuvent se produire que si deux conditions se trouvent conjointement remplies : ***d'une part une condition de nature météorologique*** (une sécheresse du sol d'intensité anormale) ; ***d'autre part une condition géotechnique*** (un sol d'assise des constructions constitué d'argile sensible aux phénomènes de retrait et/ou de gonflement<sup>55</sup>). Chacune de ces conditions, prise séparément, est nécessaire mais non suffisante.

Mais en pratique, les critères retenus pour l'application à la sécheresse du régime des catastrophes naturelles n'ont que récemment, et de façon très partielle, cumulé les deux conditions : jusqu'à la fin des années 1990, le critère géotechnique a été appliqué de façon prédominante, voire exclusive. A partir de 2000, les critères météorologiques sont devenus prépondérants, le critère géotechnique n'étant appliqué – quand il l'est – qu'avec peu de rigueur (*cf. infra*). Ces critères météorologiques correspondent dans leur principe même, à une évidente nécessité mais ils n'en ont pas moins comporté certaines faiblesses quant à leur formulation : la plus importante est qu'ils correspondent à des « temps de retour » (c'est-à-dire à des périodicités de répétition mesurées, sauf exception, sur les 50 dernières années environ) des sécheresses réputées anormales<sup>56</sup> extrêmement variables d'une région à l'autre, de 4 ans environ – voire moins – sur le pourtour méditerranéen à 50 ans ou plus dans d'autres régions.

---

<sup>54</sup> En pratique il s'agit principalement des maisons individuelles. Les immeubles collectifs en hauteur ne sont presque jamais concernés en raison de l'importance de leurs fondations.

<sup>55</sup> Ponctuellement, il peut s'agir de certains autres sols, de tourbes notamment.

<sup>56</sup> Il est rappelé que la loi de 1982 (article L125-1 du code des assurances) indique que : « 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 »..

Quoi qu'il en soit, la mission a estimé que la grande disparité qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui en matière de « temps de retour » des sécheresses considérées comme d'une intensité anormale au regard du critère légal soulevait une réelle difficulté.

En l'absence d'observation directe du phénomène de retrait-gonflement, ni même de mesure de la présence d'eau dans le sol, la commission interministérielle chargée de donner un avis sur la constatation de l'état de catastrophe naturelle a eu recours à un modèle utilisé par Météo France pour fournir une évaluation de la variation de la teneur en eau des sols en fonction de critères météorologiques "amont" effectivement mesurés dans une centaine de stations du territoire métropolitain (température, rayonnement, vent, pluviométrie...).

Cette méthode, bien qu'elle demeure à aujourd'hui la seule disponible, n'a pas été conçue spécifiquement pour modéliser le phénomène de retrait-gonflement. Sa précision est donc par nature limitée et son utilisation peut conduire à ignorer des phénomènes locaux d'assèchement exceptionnel des sols, ou au contraire à en reconnaître à tort. Au niveau global, l'équilibre atteint peut être satisfaisant mais il ne l'est pas nécessairement pour chaque particulier.

Par ailleurs, au fil des années, le critère géotechnique (la présence d'argiles sujettes à « retrait-gonflement ») a été, on l'a dit, progressivement affadi, voire plus ou moins ignoré, au profit du seul critère météorologique, lui-même adapté au gré des circonstances. De ce fait, et sans pouvoir quantifier cette affirmation, la mission a acquis la conviction qu'un certain nombre de communes ont été reconnues comme étant en état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse 2003, alors que la présence d'argiles gonflantes n'y était pas sérieusement démontrée<sup>57</sup> ou même qu'il était probable qu'elles ne se situaient pas en zone fortement argileuse<sup>58</sup>. Il est vrai toutefois que, au dire même des spécialistes, des poches ou lentilles argileuses très localisées mais susceptibles de créer ponctuellement des phénomènes de subsidence peuvent se rencontrer dans des zones ou des communes considérées par ailleurs comme non exposées.

Autre difficulté, l'habitude a été prise, sans que la loi de 1982 ne l'ait imposé, de mentionner dans les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle des communes entières et non des zones infracommunales<sup>59</sup>. Pourtant, la géologie ignorant les découpages administratifs, dans beaucoup de communes ce sont certaines zones seulement qui sont argileuses : les cartes d'aléas du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), là où

---

<sup>57</sup> Le cas le plus fréquent est celui où les communes ayant bénéficié antérieurement d'un arrêté de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse ont été dispensées de produire une étude de sol au motif qu'elles étaient réputées en avoir déjà fourni une. On rencontre aussi de nombreux cas où la présence d'argile n'est attestée que de façon sommaire et peu satisfaisante (pas ou peu de sondages réalisés de façon suffisamment professionnelle). Par ailleurs, 36 communes ont été déclarées en état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse 2003 par l'arrêté du 25 août 2004 sans qu'il leur soit demandé d'attester de la présence d'argile sur leur territoire.

<sup>58</sup> La référence la plus satisfaisante à cet égard est fournie par les cartes d'aléa du BRGM, établies au 1/25 000<sup>e</sup>, en principe en vue de l'établissement de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Sur ces cartes apparaissent les zones fortement exposées au risque de retrait-gonflement des sols. Mais ce zonage n'est établi pour l'instant que dans 23 départements, il est vrai les plus exposés à cet égard. Ce chiffre devait atteindre 33 d'ici la fin 2005, puis 43 ultérieurement. En fait, le mouvement, on le verra plus loin, pourrait être accéléré (cf. la note de bas de page n°63).

<sup>59</sup> Cette pratique est générale en matière de constatation de l'état de catastrophe naturelle, mais elle est plus gênante pour des phénomènes comme les mouvements différentiels du sol, dont l'identification est délicate, que pour des aléas tels que l'inondation dont le constat est évident (même si l'appréciation de son caractère exceptionnel est sans doute plus difficile). La proposition de loi Biwer, déjà votée par le Sénat, contient précisément une disposition qui permettrait de constater l'état de catastrophe naturelle dans seulement une partie de commune.

elles existent, permettent de les délimiter avec une assez bonne précision (mais sans toutefois permettre de descendre au niveau des parcelles).

S'agissant des déclarations individuelles de sinistres dus à la sécheresse établies par les particuliers, les sondages réalisés par la mission auprès de certains assureurs révèlent que, dans un certain nombre de cas, les contrôles effectués par les compagnies d'assurances et leurs experts en matière géotechnique, et plus globalement en ce qui concerne les liens de causalité entre la sécheresse et les désordres observés au niveau de la construction, demeurent superficiels, voire nuls, ce qui est une quatrième source de difficulté.

***Cette situation provient manifestement du fait que les arrêtés de constatation de l'état de catastrophe naturelle sont de facto considérés (y compris par les tribunaux) comme renversant la charge de la preuve, en cas de contestation, au détriment des assureurs.*** L'expertise préalable, qui semble de règle en matière de sécheresse, ne pourra donc déboucher sur un refus de garantie que dans les cas où une autre cause (défaut d'entretien ayant entraîné un faïençage des ravalements extérieurs, dilatation thermodynamique dans les parties hautes de la construction, etc.) peut être invoquée sans ambiguïté. Même lorsque la sécheresse n'a joué qu'un rôle secondaire, du fait par exemple de facteurs aggravants, comme une végétation trop proche ou une vulnérabilité de la construction, il suffit que son rôle déclenchant puisse être présumé pour emporter la mise en jeu de la garantie.

*A contrario*, la mission a observé certains cas de refus d'indemnisation au titre de la sécheresse qui, au vu des dossiers, lui ont semblé discutables.

Enfin, et de façon globale, l'inclusion de la subsidence dans le dispositif français des catastrophes naturelles, fondé sur la notion d'intensité anormale d'un élément naturel et dont le déclenchement est subordonné à un acte réglementaire, c'est-à-dire gouvernemental, lequel rend *de facto* l'indemnisation quasi certaine dès lors qu'il est intervenu, est considéré par beaucoup d'observateurs professionnels<sup>60</sup>, notamment à l'étranger, comme une source majeure de fragilité, de lenteur et d'insécurité de ce dispositif. Il en va d'autant plus ainsi que, comme on l'a vu, les critères de classement des communes ont été évolutifs, relativement peu pertinents et souvent fixés a posteriori.

**La question se trouve ainsi posée de savoir si les dernières mesures prises pour solder le dossier de la sécheresse 2003 doivent être considérées comme une réponse circonstancielle à un problème ponctuel ou comme la première étape d'une solution pertinente à apporter à une question durable.**

## **B/ Quelle réponse pérenne faut-il apporter au problème de la subsidence ?**

### **1. La nécessité d'envisager un traitement distinct pour ce risque**

---

<sup>60</sup> Plus particulièrement chez les réassureurs.

Des commentaires plus détaillés sur les limites et inconvénients généraux du système actuel de constatation par arrêté interministériel et au niveau communal de l'état de catastrophe naturelle figurent dans le rapport particulier sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat et au chapitre I (§ B.1 et C.3) du présent rapport.

La réflexion de la mission l'a conduite à la conclusion que, compte tenu des difficultés mentionnées ci-dessus et dont la plupart sont spécifiques au phénomène de subsidence, ce dernier devait faire l'objet d'un traitement distinct des autres risques naturels.

Cette appréciation se fonde, de façon synthétique, sur quatre considérations générales :

- d'une part, le risque de subsidence ne résulte pas nécessairement du caractère anormal d'un aléa : certaines communes sont de façon très fréquente, voire quasi permanente, en situation de « catastrophe naturelle » au titre de la sécheresse depuis le début des années 1990, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit de la loi de 1982, qui ne vise que les cas où un agent naturel est d'une intensité anormale<sup>61</sup>. En fait, plus de la moitié des communes françaises seraient situées au moins partiellement en zone argileuse (même s'il ne s'agit pas toujours d'argile "gonflante"). A plus ou moins brève échéance, ces communes risquent donc toutes d'être soumises à une période de sécheresse. Si les règles et les pratiques actuelles régissant la constatation de l'état de catastrophe naturelle demeuraient inchangées, il en résulterait des conséquences financières particulièrement importantes et difficiles à maîtriser ;
- d'autre part, la subsidence est un risque qui peut être presque supprimé par le recours à des techniques de construction adaptées ;
- par ailleurs, la prévention de ce risque coûte sensiblement moins cher que la réparation – sauf pour le maître d'ouvrage, qui a finalement et objectivement intérêt à attendre qu'un sinistre survienne car c'est le système assurantiel qui supporte alors le coût de la remise en état . En outre, pour éviter une répétition du sinistre, l'assureur est souvent conduit à indemniser des travaux de confortement de la construction allant au delà d'une simple réparation et qui conféreront au bien une qualité supérieure à celle qu'il avait auparavant ;
- enfin, les désordres invoqués par les assurés pour demander réparation sont généralement difficiles à rattacher à un événement précis, que ce soit en termes de causalité (d'autres phénomènes pouvant produire les mêmes effets) ou en termes de datation.

## **2. La revue des solutions envisageables**

La mission n'a évidemment pas traité de cette question sans la relier à l'ensemble des réflexions et propositions qu'elle a consacrées à l'ensemble des problèmes posés par le régime catnat français et sans rechercher une cohérence générale.

Elle a, dans ce contexte, envisagé deux hypothèses :

- celle du retrait, même partiel ou par étapes, de la subsidence du régime catnat et de son renvoi au marché normal de l'assurance ;

---

<sup>61</sup> Sur la période de 1995 à aujourd'hui, 14,5% des communes reconnues en état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse l'ont été 3 fois ou plus (dont une 11 fois et une autre 9 fois). Cette proportion n'a atteint que moins de 13% pour l'inondation et de 9 % pour les mouvements de terrain. Elle est nulle ou quasi nulle pour les autres risques naturels.

- celle de son maintien dans ce régime mais avec un certains nombre d'aménagements visant à mieux encadrer ce risque.

*a / L'hypothèse du retrait de la subsidence du régime catnat*

Cette éventualité a été évoquée devant la mission par plusieurs de ses interlocuteurs, notamment dans les milieux de l'assurance et de la réassurance.

***On voit bien ses avantages potentiels*** : elle supprimerait d'un coup, pour ce risque particulièrement difficile à encadrer, tous les problèmes de mise au point de critères objectifs de délimitation et tous les inconvénients du système des arrêtés interministériels. Elle mettrait ainsi la France dans la même situation que la quasi totalité des pays étrangers et faciliterait grandement la possibilité éventuelle pour la CCR d'interposer entre elle-même et l'Etat une couche de réassurance (ou de cat bonds) sur le marché international, hypothèse recommandée par ailleurs par la mission.

A noter que, pour éviter une opération trop brutale, ce retrait pourrait n'être que partiel ou progressif : par exemple, il pourrait n'entrer en vigueur que pour les subsidences intervenues à partir d'une date annoncée à l'avance (2007, voire 2008), de manière à laisser aux particuliers le temps de prendre toutes dispositions, ou encore il pourrait ne s'appliquer qu'aux constructions nouvelles situées dans des zones particulièrement exposées, de manière à favoriser une politique de prévention et à ne pas menacer ou dévaloriser les constructions anciennes .

***Mais un tel changement présenterait aussi des inconvénients sérieux.*** Le moindre n'est pas que, maintenant que l'habitude a été prise de considérer la subsidence comme une catastrophe naturelle, il serait certainement difficile de justifier le changement envisagé devant l'opinion publique et devant le Parlement (car, comme en 1990, il y aurait sans doute lieu de passer par la loi, compte tenu de la généralité des termes utilisés par la loi de 1982 pour définir les catastrophes naturelles), d'autant que tout ce qui a trait à la sécheresse est devenu particulièrement sensible depuis les évènements de l'été 2003.

Par ailleurs, il faut réfléchir à la réponse à apporter aux propriétaires de logements qui ne seraient plus couverts, pour le risque de subsidence, par le régime catnat. Soit, s'agissant de logements neufs ou récents, ils seraient protégés (mais de façon relativement étroite) pendant dix ans par la garantie décennale des constructeurs et/ou la garantie dommage-ouvrage et, au delà, supporteraient le risque eux-mêmes, soit ils pourraient s'assurer sur le marché « libre » de l'assurance. Mais, comme le montre l'exemple de la Grande Bretagne, celui-ci n'accepterait d'offrir des couvertures que moyennant une large liberté des tarifications et des franchises en fonction du niveau de risque, et après un travail préalable important de zonage et de modélisation sur une période d'observation suffisamment longue. Sans doute des phénomènes d'exclusion seraient-ils même à craindre dans les zones les plus exposées, qui sont bien entendu celles où le besoin est le plus fort. Et malgré le précédent des assurances obligatoires<sup>62</sup>, en automobile et en accidents de chasse notamment, on n'imagine guère l'Etat rendre obligatoire pour les assureurs non-vie de présenter une offre en matière de subsidence sans reconstituer purement et simplement le dispositif public de réassurance et de garantie

---

<sup>62</sup> Obligation qui ne s'applique d'ailleurs, dans ces deux cas, qu'aux assurés et pour les seuls risques qu'ils font courir aux tiers.

illimitée de l'Etat tel qu'il est aujourd'hui, car les réassureurs internationaux poseraient de leur côté des conditions très strictes avant d'accorder leur propre couverture.

Dans le cas des tempêtes qui, en métropole, ont été transférées, comme on l'a vu, du régime catnat au marché libre de l'assurance, ce transfert n'a été bien accepté par les assureurs et les assurés que parce qu'il s'agissait d'un risque aléatoire et géographiquement diffus, alors que la subsidence est un phénomène concentré et largement prévisible.

*b. L'hypothèse du maintien de la subsidence dans le régime catnat mais avec un certain nombre d'aménagements visant à mieux encadrer ce risque*

Cette hypothèse est celle qui, après réflexion, est recommandée par la mission, mais celle-ci a estimé qu'un certain nombre d'aménagements devraient, dans ce cas, être introduits dans le régime actuel:

Bien entendu, les réformes de portée générale et non spécifiques à tel ou tel risque, telles qu'elles sont proposées dans d'autres parties du présent rapport et dans les rapports particuliers sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat et sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs s'appliqueraient à la subsidence comme aux autres risques.

- **S'agissant de ce qui est spécifique à la subsidence**, la mission a retenu un certain nombre de pistes d'amélioration possibles, lesquelles sont précisées et détaillées dans le rapport particulier sur les risques de subsidence dus à la sécheresse :
  - ***La première, et l'une des plus importantes, concerne « l'objectivation » du phénomène de subsidence provoquée sur les immeubles par un retrait - gonflement des sols d'une intensité anormale.***

Sur ce point, la mission estime qu'une telle mesure est non seulement nécessaire mais possible, et qu'elle exige un travail en commun qui pourrait être entrepris sans retard par (ou sous l'égide de) l'organe dont elle propose par ailleurs la création en remplacement de l'actuelle commission interministérielle (Conseil consultatif ou autorité administrative indépendante), ou, à défaut par un groupe d'experts à constituer.

Pour sa part (mais il appartiendra à l'organe collégial précité de traiter et de trancher cette question), la mission considère, pour les raisons antérieurement exposées – et qui vont d'ailleurs au-delà du cas de la seule subsidence –, qu'une place importante sinon exclusive devrait être accordée au double critère de la présence d'argile dans les sols et d'une suffisante homogénéité d'une zone à l'autre des périodicités (ou fréquences) de retour retenues comme constituant le seuil d'intensité anormale<sup>63</sup> du phénomène de sécheresse (le degré de sécheresse étant mesuré à travers le niveau de la réserve hydrique<sup>64</sup> ou de tout autre indicateur

---

<sup>63</sup> Cela implique en pratique que les niveaux absolus de sécheresse retenus comme représentant le seuil de l'intensité anormale pourraient varier d'une région à l'autre selon le climat naturel : il seraient plus bas en Normandie ou Bretagne, régions naturellement humides, qu'en Provence ou dans le Languedoc, régions naturellement sèches.

<sup>64</sup> La réserve hydrique est supposée égale à son niveau maximal l'hiver de la première année d'observation. Ses évolutions en cours d'année sont estimées à partir du bilan hydrique, constitué par l'écart mesuré entre l'eau « entrée » par pluviosité et l'eau « sortie » par évaporation ou transpiration végétale.

que les experts mentionnés ci-dessus auraient, à l'issue de leurs travaux, retenu comme plus approprié). Une périodicité minimale de 20 ou même 25 ans pourrait constituer un niveau raisonnable.

La mission a d'ailleurs noté avec intérêt que le critère d'une périodicité de retour minimale et homogène, en l'espèce de 25 ans, avait, pour la première fois, été retenu par le gouvernement en matière de sécheresse dans le cadre des décisions prises en mai 2005 pour traiter les dossiers des quelque 4 000 communes encore en instance à l'époque.

Ces décisions, prises par le Premier Ministre à la suite de deux réunions interministérielles tenues à son Cabinet le 30 mars et le 18 mai 2005, ont consisté à retenir, pour l'application du régime catnat aux 4 000 communes en cause, le critère de la périodicité de retour et à ajouter, en dehors du dispositif juridique des catastrophes naturelles, et à titre exceptionnel, un mécanisme budgétaire additionnel et spécifique permettant de tenir compte des situations individuelles dans la limite de 750 communes. Cette procédure d'indemnisation complémentaire et exceptionnelle sera financée par une enveloppe de 150 millions d'euros prélevée sur le reliquat du Fonds de l'assurance construction. Devrait être privilégiée l'indemnisation des dégâts qui posent des problèmes de sécurité. Des précisions sur ce mécanisme sont attendues prochainement.

Lors de la discussion au Sénat de la proposition de loi Biwer le 16 juin 2005, le ministre délégué aux collectivités territoriales a indiqué que la référence au critère de la périodicité de retour de 25 ans devrait permettre de rendre éligibles 925 communes supplémentaires. Cette proposition de loi comporte par ailleurs deux dispositions qui sont en fait des confirmations et qui vont dans le sens des recommandations de la mission : d'une part, le fait que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pourrait concerner désormais des communes entières *ou seulement des parties de communes* ; d'autre part, l'affirmation par la loi de ce que cette reconnaissance ne constitue pas une présomption de droit à indemnisation.

S'agissant de la présence d'argile, ce critère géotechnique pourrait être apprécié notamment à partir des cartes d'aléas du BRGM définissant les zones exposées au risque de mouvements de terrain différentiels<sup>65</sup>. Les communes situées dans les zones à aléa fort ou moyen (le cas des zones à aléa faible, mais non nul restant à préciser) seraient réputées satisfaire au critère géotechnique, *mais à raison seulement des zones en cause et non pour l'ensemble du territoire communal*<sup>66</sup>.

▪ ***La deuxième piste consisterait à indemniser moins largement les dégâts de subsidence par application de l'une ou/et l'autre des dispositions suivantes :***

- exclusion – comme en Grande Bretagne et comme en matière d'assurance décennale construction – des dégâts n'atteignant pas les structures mêmes des bâtiments, c'est-

---

<sup>65</sup> Ces cartes existent actuellement dans 33 départements. D'après les contacts pris par la mission, la couverture complète du territoire pourrait être accélérée et achevée d'ici 2 ans. A cette fin, la proposition de loi Biwer autorise le financement de ce type d'action , à hauteur de 6,5M€par an pendant 3 ans sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement

<sup>66</sup> L'article 11 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoit certes que l'arrêté interministériel précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des ministres. Mais ce texte ne paraît pas faire pour autant obstacle à ce que cette reconnaissance puisse ne concerner que certaines zones à l'intérieur d'une même commune, ce que confirme d'ailleurs la proposition de loi Biwer mentionnée précédemment.

à-dire concrètement des dégâts superficiels qui relèvent plus de l'esthétique que de la solidité ou de la sécurité des constructions ainsi que de certaines malfaçons à l'origine de sinistres fréquents (jonctions entre bâtiments en cas d'extension, murs non harpés et ouvrages non chaînés, etc.) ;

- modulation sensible par les assureurs, dans des limites qui seraient à fixer par la loi, des franchises applicables à chacun de leurs clients en matière de subsidence<sup>67</sup> en fonction du degré d'exposition au risque et des mesures de prévention mises en œuvre par les assurés<sup>68</sup> ; une fourchette plus élevée que pour les autres risques, par exemple de 1 200 à 6 000 € pour les biens non professionnels et de 3 000 à 15 000 € pour les biens professionnels, pourrait ainsi être retenue. La mission rappelle qu'en Grande Bretagne, les franchises appliquées en cas de subsidence varient couramment entre 1 500 et 7 500 € selon les compagnies d'assurance et l'appréciation qu'elles font du risque ;
  - indemnisation subordonnée à la réalisation des travaux de réparation (afin d'éviter qu'un propriétaire perçoive l'indemnité sans entreprendre ces travaux ou revende la propriété avant de les avoir engagés).
- ***La troisième piste concerne les mesures de prévention spécifiques au risque de subsidence et les incitations à prendre de telles mesures***

Sur ce point, les recommandations de la mission sont les suivantes :

- **élaboration d'un zonage** couvrant l'ensemble du territoire et délimitant les **zones soumises à un aléa significatif de retrait-gonflement des argiles** (zonage basé soit sur les cartes d'aléa établies par le BRGM dans les départements où elles existent, soit, à défaut, sur la liste des communes ayant fait l'objet d'un arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle pour les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols) ;
- institution d'une obligation réglementaire de respecter, pour les constructions neuves, une profondeur minimale de fondation dans les zones ainsi définies sauf si une étude géotechnique démontre que cela n'est pas nécessaire. En cas de non-respect de cette obligation réglementaire, la construction ne serait pas éligible au régime catnat. Des modalités pratiques devraient être définies en concertation avec les assureurs de manière à rendre cette disposition d'exclusion pleinement opérationnelle (voir le rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs) ;

---

<sup>67</sup> Dans le régime actuel, les franchises applicables en cas de sécheresse sont depuis 2000, et hormis les cas de majoration pour cause de sinistralité répétitive dans la même commune, de 1524,50 € pour les biens non professionnels (contre 381,12 € pour les autres sinistres naturels) et de 3048,98 € pour les biens à usage professionnel (au lieu de 1143,37 €).

<sup>68</sup> De façon générale, la mission recommande (cf. le rapport particulier sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat) le remplacement du dispositif actuel en matière de franchises entièrement régulé par l'Etat par un dispositif où les assureurs auraient une plus grande liberté de fixation et de modulation individuelle des franchises en tenant compte du double critère de l'exposition aux risques naturels de leurs clients et des mesures de prévention mises en œuvre par eux. C'est dans ce cadre général qu'une modulation particulière pourrait être appliquée en matière de subsidence.



- **modification de la loi n° 90-1126 du 19 décembre 1990 relative au contrat de construction de maison individuelle** de telle sorte que le constructeur ne soit pas engagé sur un prix forfaitaire et définitif de la construction lorsque les informations relatives aux caractéristiques du sol n'ont pas été fournies par le maître de l'ouvrage et que la construction se situe **dans les zones définies ci-dessus** (possibilité d'un **avenant** éventuel en fonction des constatations faites à l'ouverture des fouilles ou signature d'un **pré-contrat** avant le contrat définitif) ;
- incitation à la **mise en révision du document technique unifié (DTU) 13.12 "fondations superficielles"** par les organisations professionnelles concernées afin de définir des dispositions plus précises en matière d'études de sol et de conception, calcul et exécution des fondations et d'envisager, pour les maisons individuelles, la définition de dispositions types et de règles de dimensionnement forfaitaires ;
- institution d'une **obligation de fournir une étude de sol** lors de la vente d'un terrain constructible pour l'information de l'acheteur ainsi que lors du dépôt d'un permis de construire **dans les zones visées ci-dessus** ;
- incitation, par une tarification favorable des assurances garantie décennale et dommage-ouvrage, au **recours à une entreprise qualifiée ou labellisée** qui s'engagerait de ce fait à réaliser, si nécessaire, une étude de sol et à se soumettre à certains contrôles ;
- incitation au respect des dispositions du projet et des règles de l'art lors de la réalisation des travaux par **un contrôle minimal sur le chantier** ;
- encouragement, pour les raisons générales antérieurement exposées, des **efforts de recherche** engagés en commun par les établissements et organismes concernés (BRGM, LCPC, Météo France, CSTB, bureaux d'études spécialisés, etc.) en vue d'aboutir à une meilleure connaissance du phénomène de retrait-gonflement des argiles et de ses effets et à l'optimisation des solutions constructives en matière de prévention et de réparation.

▪ ***La quatrième piste s'adresse aux assureurs.***

S'agissant des déclarations individuelles de sinistres, il devrait être rappelé de façon insistante par les pouvoirs publics aux compagnies d'assurance que l'intervention d'un arrêté de classement d'une commune ne dispense nullement leurs experts de rechercher<sup>69</sup> dans chaque cas (sauf peut-être pour les sinistres mineurs) si les dégâts déclarés sont bien dus à la présence d'argile gonflante au droit des immeubles assurés, et notamment au niveau de leurs fondations. La CCR serait invitée par l'Etat à exercer des contrôles plus stricts et plus fréquents qu'aujourd'hui sur ce point auprès des compagnies qu'elle réassure. La mission souligne à nouveau à cet égard que la proposition de loi Biwer rappelle que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne constitue pas une présomption de droit à indemnisation.

---

<sup>69</sup> En principe les rapports d'expertise répondent depuis peu à un modèle standard, qui comprend notamment des rubriques géotechniques. Il faudrait que cette normalisation soit systématiquement appliquée et les rubriques géotechniques contrôlées.

Par ailleurs les assureurs pourraient participer plus activement qu'aujourd'hui à la mise en œuvre de la politique de prévention – sans en devenir pour autant les acteurs majeurs – grâce aux mesures de modulation des franchises, d'exclusion de certains immeubles du régime catnat et de contrôle des chantiers antérieurement mentionnées.

## CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la mission est parvenue à une conclusion globale : la France, qui s'est dotée – assez tardivement – d'un véritable régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, a mis en place, par comparaison avec les autres pays développés, un régime original mais désormais potentiellement fragile.

Fondé sur le double principe de l'obligation d'assurance et de la mutualisation des risques, le régime catnat français combine, non sans certaines ambiguïtés, des mécanismes assuranciers classiques et des interventions étatiques assez lourdes concernant le pilotage général du dispositif, le déclenchement des couvertures et l'octroi d'une garantie financière de dernier ressort.

Tel qu'il est aujourd'hui, ce régime a appelé de la part de la mission un diagnostic ambivalent.

Certes, offrant aux assurés une couverture étendue pour un coût modéré, il est globalement perçu de façon positive par le grand public mais aussi apprécié des assureurs à qui il a procuré des ressources significatives, de même qu'à la CCR et à l'Etat lui-même.

Néanmoins, les difficultés de pilotage rencontrées par l'Etat et la réduction des marges de manœuvre financières montrent que le système a sans doute atteint ses limites, notamment parce qu'il ne comporte pas les « mécanismes de rappel » indispensables permettant de garantir son équilibre sur le long terme.

D'autre part, s'agissant de la prévention des risques naturels et de la responsabilisation des acteurs, la mission a estimé que, si le cadre juridique de la prévention est aujourd'hui largement constitué, la cohérence nécessaire entre les politiques de prévention et d'indemnisation reste à renforcer.

Enfin, s'agissant du problème de la situation au sein du régime catnat des risques de subsidence dus à la sécheresse, elle a constaté qu'il s'agissait d'une question difficile mais qui appelait désormais une réponse claire et stable.

C'est à partir de ce constat global que la mission a élaboré les recommandations finales qui font l'objet du récapitulatif ci-dessous.

### 1. ASPECTS ASSURANCIELS

#### 1.1. Préciser la définition des risques couverts

⇒ La mission recommande que la définition des risques couverts intervienne sur décision ou après avis d'un organe collégial doté d'une autorité scientifique incontestable (cf. § 2.1 *infra*).

#### 1.2. Renforcer la solidité financière de la CCR

La mission recommande :

⇒ L'institution au profit de la CCR d'un prélèvement général et obligatoire « à la source » sur les primes catnat, par exemple au taux de 1/12 (soit 1% sur le taux actuel de 12% des primes) ;

- ⇒ l'élargissement des limites actuelles imparties à la provision d'égalisation pour les réassureurs accordant des garanties illimitées en stop loss, y compris par inclusion des produits financiers dans la base de calcul du plafond annuel de la dotation ;
- ⇒ le relèvement du seuil et du coût des garanties « stop loss » consenties par la CCR, en assortissant ce relèvement d'une modulation adaptée au cas particulier de chacune des compagnies d'assurances cédantes de manière à les inciter, en période de basse sinistralité, à augmenter leurs propres dotations annuelles à la provision d'égalisation et à reprendre sur cette provision en période de forte sinistralité ;
- ⇒ L'introduction à titre temporaire d'une tranche complémentaire de réassurance de l'ordre de 200 M€ entre l'État et la CCR, positionnée « à cheval » sur le seuil d'intervention de l'Etat ;
- ⇒ Le renoncement temporaire de l'Etat à tout ou partie des dividendes servis par la CCR.

Les simulations réalisées par la CCR à la demande de la mission montrent que ces diverses mesures devraient permettre à la CCR de porter le total de ses réserves à plus de 3,5 mds € en 2015, soit un niveau suffisant pour lui permettre de faire face sans intervention de l'Etat à un sinistre du type de l'inondation de la Seine en 1910.

### **1.3. Insérer, grâce à une politique de prévention adaptée, des mécanismes de rappel permettant de garantir l'équilibre du régime catnat sur le long terme**

- ⇒ Sur ce point, voir les § 3 et 4 *infra*.

## **2. ASPECTS INSTITUTIONNELS**

La mission recommande :

- 2.1.** L'institution d'un organe collégial bénéficiant d'une autorité incontestable, notamment au plan scientifique ; parmi les diverses formules possibles, la mission recommande celle d'un Conseil ou Comité supérieur à vocation consultative
- 2.2.** La suppression des arrêtés interministériels catnat ou, formule proposée de préférence par la mission, la rénovation de leur contenu sous les angles suivants :
  - ⇒ en cas de création d'un Conseil ou Comité supérieur à attributions consultatives, les arrêtés interministériels pourraient n'intervenir que sur avis conforme de cet organe ; en cas de création d'une autorité administrative indépendante, les arrêtés actuels pourraient être remplacés par des décisions, rendues publiques et publiées, de cette autorité ;
  - ⇒ la zone constatée comme affectée par la catastrophe naturelle pourrait être infra-communale, comme le prévoit d'ailleurs la proposition de loi Biwer ;
  - ⇒ la nature des dommages couverts par l'indemnisation devrait enfin être mieux précisée.

### 3. LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS

Sur ce sujet la mission a formulé principalement les recommandations suivantes :

- ⇒ *Améliorer l'efficacité du cadre réglementaire des prescriptions de prévention en les appuyant sur un diptyque : des prescriptions générales définies au niveau national complétées par des prescriptions particulières relevant des PPR.* La mise en place d'un tel cadre national, adapté à certains types de risques ou certains cas d'exposition, et reposant sur des mesures simples, notamment en termes de règles de construction, pourrait être effectuée rapidement. La mission a illustré cette recommandation par des propositions concrètes de prescriptions générales vis-à-vis des risques liés à la sécheresse ("subsidence") ou aux inondations.
- ⇒ *Développer les outils d'information sur les prescriptions de prévention :* amplifier les actions déjà engagées pour l'information de la population et des professions concernées telles que les assurances est indispensable si l'on veut que le renforcement des mesures de prévention et leur prise en compte dans le cadre du régime catnat produisent des effets réels dans des conditions socialement acceptables.
- ⇒ *Moduler la tarification de l'assurance catnat et mieux adapter l'indemnisation des dommages en fonction de la mise en œuvre des mesures de prévention :* il s'agirait notamment de définir un barème de modulation des primes en fonction de l'exposition aux risques et de l'adoption des mesures de prévention, et de compléter ce mécanisme en remplaçant le système actuel de modulation des franchises, totalement défini par l'État, par un mécanisme de fourchettes à l'intérieur desquelles les assureurs fixeraient les franchises selon des critères de même nature. Il s'agirait également de rendre obligatoire l'exclusion du régime catnat des biens construits en infraction aux mesures de prévention ; l'assureur disposerait à cet effet d'une déclaration de l'assuré sur sa situation au regard des prescriptions de prévention.
- ⇒ *Améliorer la prise en compte des enjeux économiques des risques naturels par les différents acteurs :* des adaptations du dispositif actuel de réassurance auprès de la CCR pourraient notamment inciter davantage les assureurs à une gestion anticipative des risques ; une clarification des objectifs de l'État en matière de prévention des risques à effet purement économique serait également nécessaire et pourrait être accompagnée d'un mécanisme de responsabilisation des acteurs économiques souhaitant construire dans certaines zones exposées.

La mission a complété ses recommandations en matière de prévention par des propositions relatives à deux risques particuliers : le risque sismique et le risque de subsidence dû à la sécheresse. Ce dernier fait l'objet d'un examen plus détaillé dans le rapport particulier qui lui est consacré, rapport dont les recommandations sont résumées ci-dessous.

#### 4. LE CAS PARTICULIER DE LA SUBSIDENCE

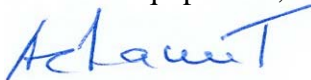
- ⇒ Sur un plan général, et bien que la subsidence (dégâts provoqués aux immeubles par un retrait-gonflement des sols d'une intensité anormale) soit dans presque tous les pays étrangers exclue de toute couverture assurancielle, la mission recommande son maintien dans le régime catnat mais avec un certain nombre d'aménagements visant à mieux encadrer ce risque ;
- ⇒ La première amélioration, et l'une des plus importantes, devrait être « l'objectivation » du phénomène de subsidence ;
- ⇒ La deuxième évolution consisterait à indemniser moins largement les sinistres de subsidence, notamment par l'exclusion des dégâts n'atteignant pas les structures mêmes des bâtiments et par la mise en place de franchises majorées pour ce risque ;
- ⇒ La troisième recommandation concerne les mesures de prévention spécifiques au risque de subsidence et les incitations à prendre de telles mesures. Ces mesures sont détaillées dans le rapport ; elles concernent principalement la cartographie des zones argileuses, la profondeur minimale des fondations dans les zones en cause, les études de sols et le contrôle des chantiers de construction ;
- ⇒ La quatrième recommandation vise à une participation plus active des assureurs au contrôle des déclarations de sinistres de subsidence et à la mise en œuvre de la politique de prévention.

Fait à Paris, le 19 septembre 2005

L'Inspecteur général  
des finances,

Philippe DUMAS

L'Inspecteur général  
de l'équipement,



André CHAVAROT

L'Inspecteur général  
de l'environnement,



Henri LEGRAND

L'Inspecteur des finances,

Alexandre MACAIRE

L'Ingénieur général  
des ponts et chaussées,



Christo DIMITROV

L'Inspecteur général  
de l'environnement,



Xavier MARTIN

L'Ingénieur général  
des ponts et chaussées,



Christian QUEFFELEC

**ANNEXE 1**

**LETTRE DE MISSION**



Le Ministre de l'Intérieur,  
de la Sécurité intérieure et des Collectivités locales

Le Ministre de l'Economie,  
des Finances et de l'Industrie

Le Ministre de l'Équipement,  
des Transports, de l'Aménagement du Territoire,  
du Tourisme et de la Mer

Le Ministre de l'Écologie  
et du Développement durable

Le Ministre délégué au Budget  
et à la Réforme budgétaire  
Porte-Parole du Gouvernement

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale de l'Administration  
Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale des Finances  
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées  
Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement

OBJET : Régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

Nous souhaitons vous confier conjointement une mission répondant à un double objectif. Elle vise d'une part à faire le point sur le dispositif d'indemnisation au titre de la sécheresse de l'été 2003, d'autre part, et en s'appuyant sur la situation rencontrée au titre de 2003, à réexaminer le fonctionnement du régime de reconnaissance et d'indemnisation des catastrophes naturelles pour assurer son efficacité et sa pérennité face aux catastrophes rencontrées sur le territoire métropolitain, dans les départements d'Outre-Mer ainsi qu'à Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon où ce régime est applicable.

1. La sécheresse de l'été 2003 a causé d'importants dégâts à un grand nombre de bâtiments d'habitation. A ce jour, près de 7 000 communes ont présenté une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Le nombre de ces demandes a conduit à mettre en lumière la fragilité financière du régime et les difficultés liées à son mode de déclenchement qui repose, conformément à la loi, sur un arrêté interministériel reconnaissant l'intensité anormale du phénomène.

Les décisions prises depuis le début de l'année 2004 sur la base de critères météorologiques et pédologiques permettent de rendre éligibles au régime plus de 3 000 communes et de leur reconnaître l'état de catastrophe naturelle lorsqu'elles en font la demande.



Le gouvernement souhaite pouvoir être éclairé sur le zonage résultant des décisions prises en lien avec l'intensité du phénomène et la réalité des dommages subis. Il s'agit de s'assurer que les critères retenus in fine n'ont pas conduit à des effets d'aubaine alors que, dans le même temps, des situations critiques n'auraient pas été traitées. Il s'agit également de mesurer comment le dispositif catastrophe naturelle actuel permet de répondre à ces questions. Le cas échéant, et tout en restant dans un cadre juridique sécurisé par rapport au dispositif catastrophe naturelle et aux décisions prises, vous proposerez les aménagements permettant de répondre à ces difficultés, y compris pour la sécheresse 2003.

2. Dans un second temps, et en vous appuyant notamment sur l'expérience acquise lors de l'examen de l'application de cette procédure à la sécheresse 2003, vous formulerez des propositions d'amélioration structurelle du dispositif de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Les critiques qui peuvent être adressées au dispositif actuel sont de plusieurs natures :

- Si les critères techniques pris en compte pour définir les communes éligibles au dispositif s'efforcent d'apprécier aussi objectivement que possible le caractère anormal du phénomène, la cartographie à laquelle ils renvoient ne reflète pas toujours de manière satisfaisante celle des dommages subis. Ils restent par ailleurs soumis à des choix subjectifs quant à l'intensité des facteurs à prendre en compte, et le mode de déclenchement de l'éligibilité repose lui sur un arrêté interministériel ;
- le dispositif d'indemnisation, très protecteur, est susceptible de déresponsabiliser les assurés, les constructeurs et les élus locaux se trouvant dans des zones à fort risque, affaiblissant ainsi l'incitation à la prévention ;
- même s'ils contribuent au dispositif, les assureurs eux-mêmes peuvent se trouver en partie déresponsabilisés une fois l'éligibilité d'une commune reconnue ;
- le dispositif représente une part significative des cotisations acquittées par les assurés pour la garantie de leurs biens ; malgré cela, il peut en cas de succession de catastrophes naturelles faire peser sur les assureurs et l'Etat une charge financière importante ;

En tenant compte de la diversité des types de catastrophes et des situations rencontrés, ainsi que de l'augmentation de la sinistralité, vous proposerez diverses pistes d'amélioration conciliant les principes d'équité pour nos concitoyens, de responsabilisation pour les acteurs et de pérennité financière du régime. Vous graduerez vos propositions qui pourront aller du simple ajustement des paramètres du régime, à des évolutions plus structurelles quant à la définition des conditions d'éligibilité, voire à une diversification du financement du régime avec modulation possible de la tarification afin d'introduire une responsabilisation accrue des acteurs dès le stade de la prévention.

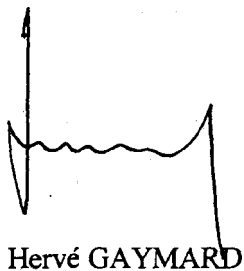
Vous vous appuyerez notamment sur les exemples présentés par nos principaux partenaires en réalisant une comparaison avec différents systèmes étrangers.

En conclusion, vous pourrez examiner le lien entre le régime de catastrophe naturelle et les normes de construction et d'urbanisme et, le cas échéant, l'opportunité que soit engagée une étude complémentaire relative à l'amélioration de ces normes.

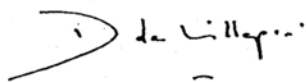
3.-

Les conclusions relatives à la première partie de la mission feront l'objet d'un rapport d'étape qui nous sera remis pour la fin février. Le rapport final comprenant vos préconisations pour une remise à plat plus générale du régime nous sera transmis pour la mi-mai.

2 5 FEV. 2005



Hervé GAYMARD



Dominique de VILLEPIN



Gilles de ROBIEN



Serge LEPELTIER



Jean-François COPÉ

## ANNEXE 2

### LISTE DES ORGANISMES RENCONTRES PAR LA MISSION

#### Ministères et autorités administratives indépendantes

*\* Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Cabinet du ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie et cabinet du ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire

Mme Delphine d'AMARZIT, conseiller technique

Mme Cécile FONTAINE, conseiller technique

Direction générale du Trésor et de la politique économique

M. Thierry FRANCO, chef du service du financement de l'économie

M. Hervé de VILLEROUCHE, sous-directeur des assurances

M. Valéry JOST, chef du bureau marchés et produits d'assurance (ASSUR 1)

M. Hervé BEC, adjoint au chef du bureau marchés et produits d'assurance

Direction du Budget

Mme Christine BUHL, sous-directrice, 5<sup>ème</sup> sous-direction

M. Vincent RICHARD, chef du bureau intérieur, finances locales, outre-mer

M. François MICHEL, bureau intérieur, finances locales, outre-mer

*\* Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*

Cabinet du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Henri-Michel COMET, directeur adjoint du cabinet

M. David JULLIARD, conseiller technique

Direction de la défense et de la sécurité civiles

M. Jean-Claude HERMET, directeur de cabinet

*\* Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

M. François DELARUE, directeur général

M. Alain JACQ, adjoint au directeur général

M. Jean-Pierre BARDY, sous-directeur de la qualité de la construction

M. Jean-Pierre SIMONET, adjoint au sous-directeur de la planification stratégique

Mme Marie-Christine ROGER, chef du bureau de la qualité technique et de la prévention

M. Jean-Pierre BREST, chef du bureau des partenariats et des actions territoriales

M. Bruno SENECA, chef de projet pour la sécurité (risques naturels, incendie)

Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique

M. François PERDRIZET, directeur

M. Bertrand SOYEZ, adjoint au chef de la mission recherche et innovation en génie civil

*\* Ministère de l'Ecologie et du développement durable*

Direction de la prévention des pollutions et des risques

M. Thierry TROUVE, directeur

M. Michet SEGARD, sous-directeur de la prévention des risques majeurs

M. Patrick SIMON, chef du bureau des risques naturels

Mme Hélène DELMAS, chargée de mission « risques de mouvements de terrains »

Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale

M. Louis de GIMEL, sous-directeur des politiques environnementales

M. Emmanuel MASSE, chef du bureau évaluation des normes et sécurité environnementale

*\* Ministère de l'outre-mer*

Cabinet de la ministre

Mme Marie-Jeanne AMABLE-BONNIN, directrice de cabinet

M. Jean-Sébastien LAMONTAGNE, chef de cabinet

Direction des affaires politiques, administratives et financières

M. Patrice LATRON, directeur de cabinet

M. Jean-Luc FRIZOL, sous-directeur des affaires administratives et financières

M. Pierre BRUNHES, sous-directeur des affaires économiques

M. Aymeric JAU, mission chargée des questions de sécurité civile

*\* Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP)*

M. Patrick de MALHERBE, commissaire contrôleur général

M. Benjamin SERRA, commissaire contrôleur

*\* Médiateur de la République*

M. Bernard DREYFUS, délégué général

Mme Nathalie FICHET

**Etablissements publics**

*\* Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC)*

M. Jean-Pierre MAGNAN, directeur technique géotechnique

*\* CEMAGREF (Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts)*

M. Gérard BRUGNOT, délégué aux risques majeurs

*\* Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)*

M. Charles BALOCHE, chef de département  
M. Michel BAZIN

*\* BRGM*

M. Philippe VESSERON, président  
M. Marc VINCENT, chef de projet service aménagement et risques naturels

*\* Météo France*

M. Jean-Pierre BEYSSON, président directeur général  
M. Alain RATIER, directeur général adjoint  
M. Pierre BESSEMOULIN, directeur de la climatologie  
Mme Michèle BLANCHARD  
M. J.-P. GOUTORBE

**Organismes professionnels**

*\* Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)*

M. Gérard de la MARTINIÈRE, président  
M. Jean-Marc BOYER, délégué général  
M. ROZENWALD, directeur de l'association des sociétés dommages

*\* Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)*

M. Jean-Luc de BOISSIEU, secrétaire général  
Mme Catherine TRACA, secrétaire général adjoint

*\* Compagnie des experts agréés*

M. Michel STAGNARA, président  
M. Yves VILLETTE, secrétaire général

**Compagnies d'assurance**

*\* AXA*

M. Pierre FLORIN, responsable des relations institutionnelles  
M. Pierre-Yves THIRIEZ, directeur technique sinistres  
M. Jean-Marcel PIMOND  
M. Eric PETITPAS

\* *AZUR GMF*

M. Jean-Louis SIMON, directeur adjoint des sinistres  
M. Martial PONÇOT, responsable du département IRD  
M. Dominique LEBEAU, expert conseil IRD

\* *MATMUT*

M. François LENEVEU, secrétaire général

\* *GROUPAMA*

M. Jean AZEMA, directeur général

\* *SMABTP*

M. Emmanuel EDOU, directeur général  
M. Philippe MARIE-JEANNE, directeur technique et marketing IARD et réassurance  
M. François AUSSEUR, délégué général

**Compagnies de réassurance**

\* *Caisse centrale de réassurance (CCR)*

M. Thierry MASQUELIER, président directeur général  
Mme Suzanne VALLET, senior vice président  
M. Patrick BIDAN, directeur de marché  
Mme Ségolène REUNGOAT, actuaire

\* *MUNICH Re*

Mme Margarita VON TAUTPHOEUS, directrice exécutive pour la France, la Belgique et le Luxembourg  
M Stephan RUOFF

\* *SWISS Re*

M. Christian HERZOG, délégué pour la France  
M. Michel MESSNER, responsable de la souscription des traités pour la France  
M. Ulrich SCHWEIZER  
M. Jaime FUCHS  
M. Thierry LEGER  
M. Jérôme DOMENICCHINI  
M. Vincent ECK

\* *XL Re*

M. Charles-Werner SKRZYNSKI, directeur général XL Re Europe

\* *SCOR*

M. Patrick DUBOIS, directeur technique Non Vie  
Mme Anne-Marie CICAL, directeur adjoint Non Vie

### **Courtiers en assurance et réassurance**

\* *Gras Savoye*

M. Luc MALATRE, directeur général délégué réassurance, prévoyance, international

\* *Willis*

M. Mark JENKINS, executive director

### **Constructeurs de maisons individuelles**

\* *Maisons Individuelles Ile de France SA*

M. Xavier FERREIRA

\* *Maisons Ecureuil*

M. Salomon HAZZIZA, président directeur général

\* *Maisons SATEC*

M. Guy SCHAPIRA, président

### **Autre société**

\* *CEQUAMI (gestion de la marque NF Maisons Individuelles)*

M. Christophe DUBAIL, gérant  
Mme Corinne MAUPIN, directeur communication et marketing

### **Associations**

\* *Agence Qualité Construction (AQC)*

M. Michel GIACOBINO, directeur général

\* *Association « Haute Qualité Environnementale » (HQE)*

M. Dominique BIDOUE, président

### **Personnalités diverses**

M. Paul-Henri BOURRELIER, vice-président de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPC)

M. Jean-Paul BETBEZE, chief economist, Crédit Agricole SA

M. Guilhem BENTOGLIO, Commissariat général du Plan

### **Déplacement dans la région Martinique**

#### *\* Préfecture de la région Martinique*

M. Bachir BAKHTI, directeur de cabinet du Préfet

M. Raymond JEAN NOEL, chef du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC)

M. Brunice CAIUS, adjoint au chef du SIDPC

#### *\* Trésorerie générale*

M. Alain THEBAULT, trésorier payeur général

#### *\* Direction régionale de l'équipement*

M. Eric LEGRIGEOIS, directeur adjoint et chef des subdivisions territoriales maritimes

#### *\* Direction régionale de l'environnement*

M. Jean-Louis VERNIER, directeur régional

M. Alain DELAUNAY, chargé de mission pollution et risques majeurs

M. Bruno CAPDEVILLE, chef du service de l'eau et des milieux aquatiques

#### *\* Conseil régional de la Martinique*

M. Georges BUISSON, président de la commission de la santé, de l'action sociale et du logement

#### *\* Conseil général de la Martinique*

M. Garcin MALSA, conseiller général

M. Michel MANQUANT, directeur de la gestion financière et administrative

#### *\* Association des maires de la Martinique*

M. Eric HAYOT



*\* Commune de Fort-de-France*

M. Bruno RIBAC, directeur général adjoint des services

*\* Météo France*

M. Jean-Noël DEGRACE, chef de centre

*\* Comité martiniquais des sociétés d'assurance (CMSA)*

M. Jacob NAYARADOU, président

*\* GFA Caraïbes (société d'assurance)*

M. Serge CANTIRAN, directeur général

*\* Syndicat des entreprises du bâtiment, travaux publics et annexes de Martinique (SEBTPAM)*

M. Serge JEAN-JOSEPH, président

*\* CARAIB MOTER (entreprise de bâtiment)*

M. Jean-Noël POLLET, directeur général

**Déplacement dans le département du Pas-de-Calais**

*\* Préfecture du Pas-de-Calais*

M. Gilles GAUDICHE, directeur de cabinet du Préfet

M. Francis MANIER, chef du service interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC)

Mme Corine FEUTRY, adjointe au chef du SIDPC

Mme Marie-Bernadette MASSET, chargée des dossiers catnat au SIDPC

M. Vincent LUCOTTE, urbanisme

*\* Direction départementale de l'équipement*

M. François YOYOTTE, directeur adjoint

Mme Marie-Josée MORDACQ, service urbanisme et environnement

M. Robert DEMOULIN, responsable droit des sols

Mme Sandrine FRANÇOIS-CARETTE, cellule eau

*\* Direction régionale de l'environnement*

M. Francis BEAUREPAIRE

M. François CLERC

*\* Commune de Gonnehem*

Mme Françoise DELVOIX, maire

*\* Commune de Boiry-Notre-Dame*

M. Jacques LEGRIS, maire

*\* Météo France*

M. Gérard DOLIGEZ, délégué départemental

*\* Société anonyme d'HLM Le Logement rural*

M. Eric DURAND

M. Henri KAPRAZ

**Déplacement dans le département de la Charente-Maritime**

*\* Préfecture de la Charente-Maritime*

M. Vincent NIQUET, secrétaire général

Mme Michèle AUDONNET, service de l'environnement

M. Alain DUPUY, service interministériel de défense et de protection civiles

*\* Direction départementale de l'équipement*

M. Paul ANDRE, chef du service urbanisme et habitat

Mme Josiane BADO, cellule servitudes, risques et veille juridique

*\* Direction régionale de l'environnement*

M. Jacky BROSSEAU, adjoint au chef du service de l'eau et des milieux aquatiques

*\* Commune de Rochefort*

M. Régis SEUWIN, directeur de l'urbanisme

*\* Commune de Fouras*

M. Jean-Jacques DUFAY, adjoint au maire, chargé de l'urbanisme, des travaux et de l'environnement

M. Patrick VIOLLEAU, directeur général des services

*\* Société anonyme d'HLM Atlantique aménagement*

M. Jean-Paul FOUCAUD, directeur technique

\* *MAAP* (entreprise de bâtiment)

M. André PENAUD, gérant, également vice-président de l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles

### **Déplacement en Espagne**

\* *Mission économique de Madrid*

Mme Laura TORREBRUNO

\* *Ministère de l'Intérieur*

Direction générale de la protection civile et des situations d'urgence

M. J. SAAVEDRA MALDONADO, sous-directeur général pour la gestion des ressources et les subventions

\* *Ministère de l'économie et des finances*

Consortio de compensación de seguros (consortium de compensation des assurances),  
M. I. MACHETTI BERMEJO, directeur général

Direction générale des assurances et des fonds de pensions

M. R LOZANO ARAGUES, directeur général

\* *Ministère de l'environnement*

Direction générale de l'eau

M. J. MORA ALONSO-MUNOYERRO, chef de la division de coordination extérieure)

\* *Communauté autonome de Madrid*

M. J. TRIGUEROS RODRIGO, vice-conseiller pour l'environnement et l'aménagement du territoire

\* *AXA Seguros e Inversiones*

M. J. de AGUSTIN, conseiller délégué

\* *UNESPA* (Union des assurances espagnoles)

Mme P. GONZALEZ de FRUTOS, présidente

\* *GROUPAMA Seguros*

M. G. de GARAY ARCONES, sous-directeur général des risques personnels

## Déplacement en Allemagne

\* *Mission économique de Berlin*

M. Guillaume CHABERT

\* *Ministère fédéral des Finances*

M. T. RUGE, Regierungsdirektor, bureau des assurances

M. G. KAUMANN, Ministerialrat, chef du bureau des charges communes, direction du budget

\* *Ministère fédéral de l'économie et du travail*

Dr. B. VELTRUP, Ministerialrat, chef du bureau des nouveaux Etats fédérés (Bundesländer)

\* *Etat du Brandenburg*

Ministère des infrastructures et de la planification de l'espace

M. G. GRÖGER, directeur de l'autorité de supervision de la construction

\* *Etat de Saxe*

M. U. KRAUS, directeur de l'agence pour la reconstruction mise en place après les inondations de l'Elbe en août 2002

\* *Etat de Bavière*

Ministère de l'intérieur et de la construction

M. Th. ENGEL, Regierungsdirektor, autorité de supervision de la construction

Ministère des finances

M. H. KRANZ, Ministerialrat, chef du bureau IV-6

\* *GDV (Fédération des assurances allemandes)*

M. S. RICHTER, directeur général des assurances dommages

\* *Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (Munich Re)*

Mme von TAUTPHOEUS

M. KLEIN

M. ALLMANN

\* *Allianz Versicherungs-AG*

M. O. BOGENRIEDER, directeur général de la branche assurance dommages

\* *Institut économique DIW*

M. R. SCHWARZE, chercheur

### **Déplacement en Suisse**

\* *Mission économie de Berne*

Mme Jeannine LOOCK

\* *Département fédéral des finances*

Office fédéral des assurances privées

M. Gérald STOOSS, responsable de la surveillance des assurances

\* *Département fédéral de l'environnement*

Office fédéral des eaux et de la géologie

M. Andreas GÖTZ, vice-directeur

\* *Ville de Berne*

Département de l'aménagement du territoire

M. Christian WIESMANN, directeur

\* *Association Suisse d'Assurances*

M. NADIG, président de la commission règlements dommages naturels

\* *Association des établissements cantonaux d'assurance*

Mme Christina RÖSSLER, directrice générale adjointe, directrice juridique

### **Déplacement au Royaume-Uni**

\* *Agence financière à Londres*

Mme Valérie MONTANE

\* *FSA (Financial Services Authority)*

Mme Amanda BOWE

M. Alastair TOSH

\* *Thames Gateway London Partnership*

Mme Kate NELSON, Environment Officer

\* *Royal Institute of Chartered Surveyors*

M. David BROOKS, porte-parole et surveyor chez Robinson & Hall LLP, Land & Property Consultants

\* *Milliman (cabinet d'actuares)*

M. David SANDERS, consultant

\* *Lloyd's*

M. Sean McGOVERN, Director Legal & Compliance

M. Roger SELLEK, Commercial Director

\* *Association of British Insurers*

Dr Sebastian CATOVSKY, Policy Adviser, Natural Perils

\* *Groupama*

M. François-Xavier BOISSEAU, Managing Director

\* *Swiss Re*

M. David CHAMBERS, Head of Client Team

M. Gordon FOX, Head of Underwriting

\* *Willis*

M. Alkis TSIMARATOS, Divisional Director

### ANNEXE 3

## **LE BENCHMARKING INTERNATIONAL DES REGIMES « CATNAT » : DES MODELES DIVERSIFIES MAIS REVELANT CERTAINES « BONNES PRATIQUES »**

La mission a, sur ce sujet, procédé à l'examen des régimes catnat d'une vingtaine de pays étrangers et s'est rendue elle-même dans quatre d'entre eux (la Grande Bretagne, l'Espagne, L'Allemagne Fédérale et la Suisse). Pour 15 autres pays<sup>70</sup>, elle a adressé aux missions économiques près les ambassades de France, un questionnaire standardisé.

### **A/ Les régimes catnat des quatre pays européens dans lesquels la mission s'est rendue sont caractérisés par la variété des modèles correspondants :**

#### **1° La Grande Bretagne :**

Le régime catnat britannique repose fondamentalement sur quatre grandes caractéristiques :

- Pour les indemnisations, il s'en remet exclusivement aux assureurs privés dans le cadre d'un marché libre et concurrentiel
- Le secteur des assurances couvre à peu près tous les risques de catastrophes naturelles (y compris la subsidence), mais au prix de contrats facilement résiliables, de clients très volatils, de primes très modulées et de certaines exclusions pour cause de risque excessif
- Les pouvoirs publics britanniques n'interviennent ni dans l'assurance, ni dans la réassurance des catastrophes naturelles. Ils n'accordent pratiquement pas d'aides financières sur fonds publics aux victimes lorsqu'une telle catastrophe se produit.
- En revanche, ils mènent, sous plusieurs formes, une politique assez active de prévention.

#### **2° L'Espagne :**

Le régime espagnol est caractérisé par une forte intervention de l'Etat en matière de catastrophes naturelles, à travers le Consorcio de compensación de seguros, organisme public d'assurance (mais non pas de réassurance). Celui-ci détient un monopole de fait en matière d'assurance des principaux risques naturels, monopole assis sur des primes obligatoires et complémentaires aux polices ordinaires d'assurance dommages aux biens y compris les véhicules à moteur, et, depuis 2003, aux polices d'accidents de personnes. Il bénéficie d'une garantie illimitée de l'Etat (qui n'a cependant jamais eu à être mise en œuvre) .

---

<sup>70</sup> L'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, les Etats Unis, l'Irlande, l'Italie, la Hongrie, le Japon, le Mexique, les Pays Bas, la Pologne, la Suède et la Turquie. Les missions économiques en Allemagne, Espagne et Suisse ont également répondu au questionnaire malgré le voyage sur place de la mission.

Comme en France, le dispositif repose sur le principe de la mutualisation généralisée, qui implique l'obligation d'assurance et la non modulation des primes selon le niveau de risque. A la différence de notre pays, il comporte même, depuis 2004, une absence de franchise dans les indemnisations au titre des polices MRH et automobiles, y compris en fonction des sinistres antérieurement déclarés.

Toutefois le dispositif espagnol ne couvre pas les risque de subsidence.

Ce dispositif assure une situation globalement très sécurisée, pour ne pas dire très prospère, du Consorcio. Celui-ci a pu accumuler 3,8 mds € de réserves dont 2,4 mds € de provisions d'égalisation au titre de ses activités dites générales, soit plus de cinq années de primes (contre à peine plus de une année pour la CCR française). Ce matelas lui permettrait, s'il y avait lieu, de faire face à au moins deux catastrophes concomitantes d'ampleur exceptionnelle, voire bien davantage, y compris sur le front du terrorisme.

Un autre aspect important du dispositif espagnol est qu'à côté du système indemnitaire mis en œuvre par le Consorcio, il comporte la possibilité pour le gouvernement de décider de subventions ou aides particulières et complémentaires en cas de situation d'urgence résultant notamment d'une catastrophe naturelle.

Enfin, l'Espagne mène, comme tous les pays développés, une politique de prévention des risques naturels qui est une des composantes de sa politique d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

### **3° L'Allemagne :**

Le principe cardinal affiché par l'Allemagne en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, est d'abord celui de la non intervention de la puissance publique et du libre jeu des mécanismes assuranciers.

L'Allemagne dispose d'un système d'assurance contre les catastrophes naturelles dont les caractéristiques fondamentales sont les suivantes :

- Les conditions de couverture sont libres en termes de tarification, de franchises, de modulation des primes et des indemnisations en fonction des risques couverts, ce qui entraîne un taux d'assurance effective relativement faible et des cas d'exclusion de fait assez nombreux ;
- Les risques de subsidence dus à la sécheresse ne sont jamais assurés et aucune couverture n'est proposée par le marché pour ces risques.

Cela dit, quelles que soient les affirmations de principe, à base quasiment idéologique, concernant la non intervention de la puissance publique, Bund et Länder, en cas de sinistres résultant d'un élément naturel, la réalité est toute différente : lorsque l'ampleur des sinistres est importante, et *a fortiori* exceptionnelle, les finances publiques allemandes interviennent généralement, le cas échéant de façon massive. Le cas le plus significatif de cette intervention a été celui des inondations de l'Elbe en 2002 qui ont déclenché des aides publiques à hauteur de 7,1 mds €



Enfin, l'Allemagne a mis en place, notamment en ce qui concerne les inondations, une politique assez active de prévention des risques naturels, du moins au niveau des concepts et des outils si ce n'est toujours à celui de l'application concrète qui en est faite. Ces outils sont constitués à la fois par des règles générales fixées au niveau fédéral en matière d'utilisation et de planification de l'espace (*Planungsrecht*), par des documents d'urbanisme assez contraignants élaborés au niveau local et par des normes techniques de construction assez strictes qui sont sinon à caractère obligatoire du moins d'usage professionnel courant.

En définitive, l'Allemagne offre une intéressante illustration des mécanismes d'antisélection dans le domaine de l'assurance, dont la contrepartie presque inévitable est l'intervention des pouvoirs publics pour venir en aide aux sinistrés économiquement les plus fragiles et pour assurer la reconstruction après les événements majeurs.

#### **4° La Suisse :**

La Suisse est caractérisée, en matière de catastrophes naturelles, par la coexistence d'un modèle d'assurance privé et d'un modèle d'assurance public, fondé, dans 19 cantons, sur le monopole local d'**établissements cantonaux d'assurance** (ECA).

L'assurance contre les dommages dus à des événements naturels constitue aujourd'hui une extension obligatoire des contrats d'assurance incendie, en vertu de l'Ordonnance du 18 novembre 1992 sur l'assurance des dommages dus à des événements naturels.

Les assureurs privés sont regroupés au sein du Pool suisse pour la couverture des dommages causés par les forces de la nature . Ce pool institue une double solidarité entre les assureurs et les assurés. :

L'adhésion au pool est libre et réservée aux assureurs privés. Parmi ceux-ci, seuls deux ou trois ont choisi de ne pas adhérer au pool.

S'agissant des ECA, ils ont mis en place un système de mutualisation du risque comportant plusieurs niveaux de réassurance :

- *l'Union Intercantonale de Réassurance (UIR) s'apparente à un organisme de réassurance* offrant des conditions privilégiées.
- lorsque le total des sinistres dus aux éléments naturels atteint un certain montant, *le fonds CIREN* (Communauté Intercantonale de Risques Eléments Naturels) prend en charge l'excédent de sinistres au delà de ce plafond .

Par ailleurs, La Suisse mène une politique de prévention des catastrophes naturelles particulièrement élaborée. Cette politique combine une forte implication des pouvoirs publics (aménagement du territoire, urbanisme, réduction du risque, normes de construction) et un rôle actif des assureurs.

**B/ L'examen comparatif des régimes catnat de la vingtaine de pays passés en revue par la mission fait ressortir quelques conclusions de portée générale**

**1° Il n'y a pas modèle de référence qui rassemblerait une large majorité des pays, mais aux moins trois modèles dominants, plus divers modèles « hybrides » :**

- les pays dont le régime catnat repose entièrement sur les assurances et la réassurance privée au sein d'un marché libre et concurrentiel et où les pouvoirs publics n'interviennent que peu ou pas du tout en matière d'aides ou d'indemnisation des particuliers et des entreprises.
- les pays qui n'ont pratiquement pas de marché assuranciel organisé ou développé en catastrophes naturelles et qui se limitent à des interventions publiques ponctuelles soit au coup par coup, soit dans le cadre d'un mécanisme permanent .
- les pays qui ont mis en place un dispositif public obligatoire et monopolistique (en droit ou en fait) d'assurance catnat, qu'ils complètent souvent par certaines aides publiques directes.

La France appartient à la catégorie des modèles « hybrides », mais se rapproche clairement de la troisième famille.

**2° Parmi les « bonnes pratiques » relevées par la mission et qui ont inspiré certaines de ses recommandations formulées par ailleurs pour la France, il y a lieu de citer plus particulièrement les points suivants :**

- une certaine modulation des primes et des franchises peut être un facteur important d'une politique de prévention des risques naturels et de responsabilisation des assurés ; une telle modulation n'est pas incompatible avec une large mutualisation fondée sur une obligation d'assurance.
- « l'objectivation » des risques de catastrophe naturelle, fondée sur leur définition claire et sur leur délimitation précise, quantifiée et stable est une condition importante pour la mise en œuvre et le déclenchement de mécanismes normaux d'assurance et de réassurance.
- comme le montre l'exemple espagnol (et dans une certaine mesure l'exemple suisse), et même si l'intervention directe de l'Etat dans les mécanismes assuranciel relatifs aux catastrophes naturelles est une situation globalement peu fréquente, il est possible d'avoir une institution publique d'assurance obligatoire des risques de ce type qui soit prospère, régulièrement bénéficiaire et dotée de réserves importantes. Il faut pour cela accepter de fixer ses primes et les conditions d'indemnisation des sinistres à des niveaux qui assurent un rapport sinistres/primes suffisamment bas et pendant suffisamment longtemps .
- dans un système public, la concentration des décisions en matière de gestion des risques naturels en un lieu unique et de nature purement professionnelle, à savoir une société d'assurances et non pas de réassurance, dotée d'un monopole de fait et d'un conseil d'administration paritaire, concourt de toute évidence au même résultat, alors que leur éclatement entre de nombreuses sociétés d'assurances de premier rang est, en

France, l'une des causes majeures de l'interventionnisme actif de l'Etat en tant que régulateur en la matière .

- l'inclusion de la subsidence dans les dispositifs assuranciers n'est, à deux exceptions près (France et Grande Bretagne), jamais prévue ni admise.  
L'exemple de la Grande Bretagne montre que, en tout état de cause, ce risque ne peut être couvert par des mécanismes libres de marché, et d'abord en réassurance, qu'au prix d'une politique de large liberté tarifaire, de modélisation et de zonage performants du risque et d'objectivation poussée de sa définition et de sa mesure.
- enfin, le développement, par divers canaux et outils, d'une politique efficace de prévention est une condition nécessaire de la maîtrise du risque de catastrophe naturelle, malgré les contraintes dont une telle politique est nécessairement porteuse. Les assureurs eux-mêmes peuvent et doivent contribuer à cette politique.