

A la suite de la tempête Xynthia de 2009, le gouvernement a voulu une réforme du régime des catastrophes naturelles. Une vaste consultation a été lancée et s'est achevée le 13 juillet 2011. Les résultats en seront prochainement débattus au Parlement.

**INDEMNISATION**

# La réforme des Cat nat' sort de l'eau



**VLADIMIR ROSTAN D'ANCEZUNE,**

avocat au barreau de Paris et au Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, chargé d'enseignement à l'université Paris II – Assas, cabinet HMN & Partners

Si vous souhaitez contribuer à la rubrique "Droit & technique", vous pouvez contacter Géraldine Bruguière-Fontenille (chef de rubrique) : gbruguiere@profideo.com

**L**a survenance et l'intensité des catastrophes naturelles n'ont eu de cesse de s'accroître ces dernières années. En France, de 1995 à 2006, 8,3 Md€ ont ainsi été versés au titre du régime des Cat nat'. La FFSA estime que le coût des catastrophes naturelles pour les 20 prochaines années atteindra environ 60 Md€<sup>(1)</sup>. Dans l'Hexagone, le coût et la fréquence des Cat nat' ont fortement augmenté. En janvier 2009, la tempête Klaus a causé la mort de 12 personnes et mobilisé 1,6 Md€ de garantie. En février 2009, la tempête Quinten a coûté 200 M€. En février 2010, la tempête Xynthia a entraîné la disparition de 53 personnes et la mobilisation des garanties Cat nat' à hauteur de 1,5 Md€. En juin 2010, les inondations dans le Var ont vu périr 25 personnes et ont coûté 500 M€. En 2011, le coût des catastrophes naturelles a connu une nouvelle explosion à 350 Md\$ au niveau mondial<sup>(2)</sup>. Pour les compagnies d'assurance, la facture s'est élevée à 103 Md\$. En France, pour le seul coût des intempéries du sud de la France de l'automne 2011, la Caisse centrale de réassurance (CCR) a estimé un montant variant entre 550 et 800 M€<sup>(3)</sup>. Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, le Gema évaluait que l'exposition de ses adhérents au titre de cette catastrophe représenterait un coût de 52 M€, hors pertes d'exploitation subies par les entreprises. La tempête Joachim du 16 décembre 2011 devrait, pour sa part, mobiliser entre 180 et 250 M€ selon la FFSA.

**ENTRE INSUFFISANCES ET CRITIQUES**

Aujourd'hui, le régime financier des Cat nat' repose sur quatre piliers. Il y a tout d'abord les assureurs qui produisent les contrats pour les particuliers et les entreprises ; viennent ensuite les réassureurs qui mutualisent le risque entre les assureurs. S'insère dans ce dispositif également la titrisation des risques qui permet une diversification des risques<sup>(4)</sup> sur l'ensemble des actifs financiers. S'ajoute enfin la couverture éventuelle en dernier ressort par l'Etat, via la CCR. Trente ans après l'instauration du régime des Cat nat' en 1982<sup>(5)</sup>, mieux gérer les catastrophes naturelles apparaît comme le nouveau défi pour les pouvoirs publics et les professionnels de l'assurance afin qu'un déséquilibre financier ne vienne détruire l'édifice assurantiel construit. Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles « les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises »<sup>(6)</sup>. Le régime actuel d'indemnisation est dit à péril non dénommé. En effet, il n'existe pas de liste exhaustive des périls ou aléas qu'il couvre. Seules les personnes physiques ou morales assurées au travers d'un contrat d'assurance de dommages aux biens<sup>(7)</sup> peuvent bénéficier de la garantie catastrophe naturelle, à la condition qu'un arrêté interministériel soit publié pour la commune où elles ont subi le dommage, durant la période et pour l'aléa reconnu par l'arrêté. Le régime Cat nat' est fondé sur le principe de solidarité nationale. Il repose tout d'abord sur un taux uniforme pour la prime payée par tout assuré. Les Cat nat' sont en effet financées par une prime additionnelle, appelée surprime, calculée en appliquant un taux unique à la prime du contrat d'assurance de base. Elle est de 12 % pour un contrat MRH/entreprise et de 6 % pour un contrat d'assurance d'un véhicule terrestre à moteur<sup>(8)</sup>. Le régime repose ensuite sur la garantie de l'Etat apportée à la CCR. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles couvre des sinistres de nature très diverse. Certains correspondent à des événements réellement imprévisibles ou avec une probabilité de survenance extrêmement faible. L'absence d'information sur les

niveaux de risque encourus conduit alors à répartir uniformément les risques sur l'ensemble de la collectivité nationale. Ce modèle est ainsi le mieux adapté au regard de la spécificité de ce risque. A l'inverse, pour les risques plus fréquents comme les inondations, ce même modèle est économiquement inefficace puisque, tout à la fois, font défaut un véritable caractère d'imprévisibilité et l'absence de données statistiques sur l'événement naturel. Il devient dès lors intenable de tarifier uniformément les personnes physiques et morales, sauf à mettre en péril la mutualité des risques et l'équilibre économique du secteur. Le ministère de l'Environnement, en 2004, estimait d'ailleurs qu'une « *tarification uniforme, en dépit de la modulation des franchises eu égard au nombre d'événements récurrents et à l'existence ou non d'un plan de prévention des risques conduit à indemniser d'autant plus les individus que leur niveau de risque est élevé* »<sup>(9)</sup>.

En novembre 2006, une consultation a été lancée afin de réformer le régime des catastrophes naturelles, et ce, dans le prolongement des conclusions du rapport de la mission interministérielle mandatée à la suite de la vague de sécheresse de 2003. Trois grands axes de réflexion en ressortaient. En premier lieu, il était envisagé la suppression des arrêtés Cat nat'. Les événements couverts à ce titre auraient été définis dans les contrats qui devaient reprendre des définitions types figurant dans des textes réglementaires. Objectif : rendre la définition des événements couverts plus transparente.

Il était également envisagé d'abandonner le taux unique de surprime. Le taux de la cotisation payée par chaque assuré pour la garantie catastrophe naturelle aurait été déterminé par l'assureur en fonction de l'exposition au risque. L'instauration d'une liberté tarifaire venait ainsi en opposition avec les mécanismes de solidarité et de mutualisation du risque. Une démultiplication des surprimes aurait pu compromettre rapidement l'équilibre financier du régime. Les assureurs avaient eux proposé un relèvement des franchises et une modulation tarifaire qui aurait pris en compte l'existence ou non d'un plan de prévention des risques dans la commune sinistrée. Enfin, le texte prévoyait de définir précisément les ouvrages et les dommages dus à des mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse entrant dans le champ de la garantie catastrophe naturelle. Aurait été inclus, les dommages se manifestant dans un délai maximal de deux ans après le début de la période de sécheresse et ceux affectant l'intégrité de la structure d'un bâtiment après expiration de la garantie décennale.

## VERS UN NOUVEAU RÉGIME

Après un murmure de réforme non suivi d'effet en 2008, une vaste consultation a été lancée à la suite de la tempête Xynthia de 2009, laquelle a abouti le 13 juillet 2011. Plusieurs grands principes en ressortent.

- **Introduction d'une modulation de la prime additionnelle :** en l'état actuel, la prime est uniforme pour toutes les catégories de biens assurés. Le nouveau texte instaurerait la possibilité de moduler la prime additionnelle dans un intervalle de temps défini par décret en Conseil d'Etat, afin de maintenir le cadre d'une solidarité nationale. Pour les entreprises au-delà d'un certain niveau de capitaux assurés, la modulation serait faite dans le cadre de la relation assuré/assureur. Ce serait ici un pas supplémentaire

Il devient **intenable de tarifier uniformément les personnes physiques et morales**, sauf à mettre en péril la mutualité des risques et l'équilibre économique du secteur.

## \* LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE RÉFORME

- ▶ Introduction d'une **modulation de la prime additionnelle**.
- ▶ Etablissement, par voie réglementaire, d'une **liste limitative des périls naturels** entrant dans le champ d'application du régime.
- ▶ **Fixation**, par voie réglementaire, **des paramètres et seuils d'intensité** au-delà desquels un événement sera reconnu comme étant une catastrophe naturelle.
- ▶ **Limitation de la prise en charge des dommages causés** par les mouvements de terrain différentiels entraînés par la sécheresse.
- ▶ **Systématisation de l'étude de sol préalable** pour les constructions dans les zones exposées aux mouvements de terrain différentiels causés par la sécheresse.
- ▶ **Interdiction** d'accorder la garantie Cat nat' aux biens édifiés **en zones Inconstructibles**.
- ▶ **Rallongement du délai de déclaration** de sinistre.
- ▶ Création d'un **observatoire national** des risques naturels.

vers l'exclusion des grands risques du régime général des contrats d'assurance qui fait si intensément débat en ce moment. Pour les collectivités locales, la modulation pourrait être fonction de la réalisation, ou non, d'objectifs de prévention.

- **Etablissement d'une liste limitative des périls naturels :** le régime ne serait plus à péril non dénommé, mais au contraire à péril dénommé. Un décret en Conseil d'Etat listerait les phénomènes naturels entrant dans le champ de la garantie des catastrophes naturelles. Cette liste comprendrait notamment les avalanches, les inondations par débordement de cours d'eau, les inondations par ruissellement, les coulées de boue et laves torrentielles, les inondations consécutives aux remontées de nappes phréatiques, les inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues, les inondations dues aux submersions marines, les mouvements de terrain, les mouvements de terrain différentiels, consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, les vents cycloniques dans les départements et collectivités d'outre-mer, les éruptions volcaniques, les raz-de-marée, les séismes.

- **Fixation de paramètres et seuils :** l'intensité des phénomènes naturels serait évaluée, pour chaque phénomène, par des organismes scientifiques à partir d'une méthodologie, de paramètres et de seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. Au-delà de ces paramètres et seuils d'intensité, un événement serait reconnu comme étant une catastrophe naturelle. Le nouveau régime procéderait ainsi à l'objectivation de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition des critères d'intensité des phénomènes naturels prévalant à l'octroi de la garantie catastrophe naturelle.

- **Mouvements de terrain :** l'étude de sol préalable deviendrait la règle pour les constructions dans les zones exposées aux mouvements de terrain différentiels causés par la sécheresse. Au niveau des garanties, les mouvements de terrain différentiels causés par la sécheresse seraient limités aux seuls bâtiments de plus de dix ans et pour les désordres affectant leur structure. L'indemnisation des dommages liés au phénomène de subsidence sur des bâtiments de moins de 10 ans relèverait dorénavant de la garantie décennale. L'objectif clairement affiché est d'encourager l'adaptation des constructions au type de sol.

- **Zones inconstructibles sans garantie Cat nat' :** le nouveau régime priverait de la garantie Cat nat' les biens édifiés en zones inconstructibles ou en violation des règles administratives en ▶▶

**ZOOM SUR**

**Les indemnisations Cat nat' à l'étranger**

Il n'existe pas de modèle d'indemnisation des catastrophes naturelles de référence qui rassemblerait une large majorité de pays autour d'un socle commun. Au niveau de l'Union européenne, il y aura là très certainement un axe de réflexion à envisager dans les prochaines années afin de mutualiser à l'échelle européenne les risques naturels de forte intensité et ainsi augmenter l'assiette de la mutualisation. Trois carotypes de modèle d'indemnisation se distinguent toutefois, auxquels s'ajoutent des modèles "hybrides".

Ainsi, le régime de la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Pologne repose sur les assurances et la réassurance privées 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'indemnités d'assurance des particuliers et des entreprises.

De son côté, l'Espagne a mis en place un dispositif public obligatoire et monopolistique d'assurance Cat nat' au travers du Consorcio de Compensación de Seguros. Cette société de droit public est destinée à couvrir les risques d'importance exceptionnelle que l'Etat espagnol estime inassurables par des sociétés de droit privé. Relèvent ainsi du Consorcio de Compensación de Seguros, les dommages matériels causés à l'occasion ou à la suite de sinistres considérés comme des risques extraordinaires<sup>(1)</sup> devant être obligatoirement garantis<sup>(2)</sup> dès lors qu'ils sont couverts par une police d'assurance dommages. Le Consorcio exclu de son champ d'application un nombre limité de risques<sup>(3)</sup>.

La Corée du Sud, l'Italie et la Suède, qui n'ont pratiquement pas de marché d'assurance des catastrophes naturelles organisé ou développé, se limitent à des interventions publiques ponctuelles.

A côté de ces grandes catégories, il existe deux systèmes hybrides. Un premier modèle combine à la fois un système assurantiel concurrentiel et des aides publiques. Suivant les cas, ces aides peuvent être institutionnalisées et donc décidées *ex-ante*, comme au Danemark, aux Etats-Unis (niveau fédéral) et en Hongrie. Ces aides peuvent aussi correspondre à des interventions publiques décidées *ex-post*. Parmi les pays dotés de ce système, on peut citer l'Allemagne, l'Australie, le Canada ou le Mexique.

Un second système hybride associe un régime assurantiel privé et public. C'est le cas au Japon, en Californie, en Floride et au Texas où le mécanisme n'est applicable que pour certains risques déterminés. Ce système peut également associer une réassurance publique ; c'est le cas de la Belgique. La France se rattache à ce second système hybride.

(1) Les tremblements de terre, raz-de-marée, inondations, éruptions volcaniques, tempêtes cycloniques, chute de météorites, les actes de terrorisme, rébellion, insurrection, mouvements populaires, les actes des forces armées en temps de paix.

(2) Loi 21 du 19 décembre 1990.

(3) La guerre, les grèves légales, les risques nucléaires, les dommages intentionnels, les biens non assurés par police d'assurance, les pertes d'exploitation et autres dommages indirects, la subsidence ou le glissement de terrain non causé par une inondation, les sinistres survenant avant le paiement de la prime ou pendant le délai de carence.

» vigueur au moment de leur construction. Cette mesure a été présentée comme tendant à inciter au respect des règles de prévention introduites par les plans de prévention des risques et interdire aux assureurs la possibilité d'accorder la garantie Cat nat' dans les zones déclarées inconstructibles par ces plans. Certaines précautions devront être prises, comme la vérification systématique que cette disposition ne nuit pas aux personnes de bonne foi. Pour les constructions anciennes, la faculté de ne pas accorder la garantie Cat nat' continuerait à s'appliquer.

Le Gema n'est pas convaincu par la pertinence de cet aménagement. Il estime « que l'assurance n'est pas le bon moyen pour faire cette prévention. C'est davantage par l'urbanisme, les règles de construction, la surveillance de l'Etat que cela peut se faire ». Il convient cependant de s'interroger sur le point de savoir si cette mesure vise réellement la prévention, ou au contraire la moralisation du droit à l'indemnisation. La portée moralisatrice de cet aménagement qui paraît prédominer semble devoir être approuvée. En effet, il est aujourd'hui difficile de justifier la mobilisation de la solidarité nationale au profit de personnes qui ont érigé leur édifice en zones inconstructibles ou en violation des règles administratives en vigueur au moment de la construction.

• **Augmentation du délai de déclaration de sinistre** : le délai minimal de déclaration de sinistre serait porté de 5 à 10 jours en cas de catastrophe naturelle. Cette mesure prend en compte les rallongements de délai demandés par les pouvoirs publics ou spontanément accordés par les assureurs lors des dernières catastrophes naturelles majeures. Cette modification préservatrice des droits des assurés doit être approuvée.

• **Création d'un observatoire national des risques naturels** :

depuis le 19 janvier, un observatoire national des risques naturels a vu le jour. Cet établissement public permet de recueillir toutes les informations relatives aux catastrophes naturelles actuellement éparpillées entre divers services. L'objectif est de rassembler toutes ces données pour tenter de mieux anticiper ces phénomènes et mettre en place des politiques de prévention adaptées. Face à l'augmentation attendue des tempêtes, inondations et épisodes de sécheresse dans les années à venir, cet observatoire apparaît d'autant plus indispensable. ■

(1) Etude FFSA 2008 sur le changement climatique.

(2) De Guigné Anne, « De très coûteuses catastrophes en 2011 », *Le Figaro*, 16 décembre 2011.

(3) « Inondations : plus de 550 M€ de coût », *lefigaro.fr*, 10 novembre 2011 ; « Les intempéries dans le Sud vont coûter plusieurs millions d'euros », *lepoint.fr*, 10 novembre 2011.

(4) « Catastrophes naturelles - La titrisation comme mode de financement », *La Tribune de l'assurance*, juin 2009, n° 137, p. 72 à 75.

(5) Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, *JORF* du 14 juillet 1982, p. 2242.

(6) Article L. 125-1 alinéa 3 du code des assurances.

(7) Bâtiments à usage d'habitation ou professionnel, mobilier, véhicules terrestres à moteur, matériel, y compris le bétail en étable et les récoltes engrangées.

(8) Article A. 125-2 du code des assurances.

(9) Annie Erhard-Cassegrain, Emmanuel Masse et Patrick Momal, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère de l'Environnement, Evolution du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Série Synthèse n° 04-S06.