

Octobre 2017

– LÉGISLATION COMPARÉE –

**Les systèmes d'indemnisation
des catastrophes naturelles**

*Allemagne (État fédéral - Bavière) – Belgique – Espagne –
États-Unis (État fédéral - Californie - Texas) – France – Italie
Nouvelle-Zélande – Pays-Bas – Royaume-Uni – Suède – Suisse*

*Cette note a été réalisée à la demande de
M. Philippe Nachbar,
Sénateur de Meurthe-et-Moselle*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 282



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DÉFINITION, TYPOLOGIE ET RECONNAISSANCE DES CATASTROPHES NATURELLES.....	7
II. MÉCANISMES ASSURANTIELS	15
III. AIDES PUBLIQUES, FONDS DE COMPENSATION ET MESURES DE RECONSTRUCTION	31
IV. DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES RISQUES	41
V. TEXTES DE RÉFÉRENCE.....	51

INTRODUCTION

À la demande de M. Philippe Nachbar, sénateur de Meurthe-et-Moselle, la division de la Législation comparée a mené une étude comparative des systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles, en examinant la définition juridique et le périmètre des risques naturels, les mécanismes assurantiels privés et publics, les fonds de compensation et les aides aux victimes, ainsi que les dispositifs de prévention.

Entrent dans le champ de l'étude 11 pays (Allemagne, Belgique, Espagne, États-Unis, France, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse). Ont été également prises en compte les particularités de certains États fédérés (Californie, Texas), *Länder* (Bavière) et cantons dans l'étude des pays fédéraux. Enfin, le modèle d'assurance interétatique mis en place dans la Caraïbe fait également l'objet d'un développement.

I. DÉFINITION, TYPOLOGIE ET RECONNAISSANCE DES CATASTROPHES NATURELLES

Le champ des catastrophes naturelles considérées par le droit d'un État dépend de sa géographie particulière et de sa situation climatique mais aussi de ses décisions, soit que la définition juridique retenue exclue sciemment certains événements, soit que la reconnaissance de l'état de catastrophe nécessite un acte juridique propre.

Quel que soit leur mode privilégié de gestion des risques naturels, par la construction d'un mécanisme assurantiel spécifique soutenu par la puissance publique, par une indemnisation directe sur fonds publics accompagnée d'aides à la reconstruction ou par l'organisation en amont de la prévention et de la protection civile, dès lors que les États définissent par la loi un cadre d'intervention, ils s'attachent à délimiter juridiquement le périmètre des catastrophes naturelles et les modalités de constat d'une situation catastrophique.

1. Des périmètres très larges et génériques ou restreints à des aléas naturels précis

Selon les États, la notion de catastrophe naturelle peut être juridiquement appréhendée **de façon générique ou bien à l'aide d'une liste des types d'aléas naturels potentiels** (inondations, submersion, séismes, cyclones, etc.). La définition générique peut être considérée comme plus souple et permettant de prendre en compte des phénomènes naturels inédits dans telle ou telle région mais aussi comme plus floue et source d'incertitude. La liste, en revanche, paraît plus précise mais aussi plus rigide, en laissant potentiellement de côté certains risques naturels, ce qui peut aussi être un choix de l'État afin de limiter la charge de l'indemnisation aux risques naturels les plus importants et les plus fréquents. Plusieurs pays ont privilégié une approche mixte combinant une définition générique et une liste d'événements naturels, qui sont eux-mêmes plus précisément caractérisés.

La définition juridique de la catastrophe naturelle peut être directe ou indirecte, par ses effets ou les dommages qu'elle cause, en précisant éventuellement des **critères ou des seuils d'intensité à partir desquels l'événement naturel devient une catastrophe**.

Elle peut enfin être subsumée sous une définition plus générale qui couvre aussi les accidents ou les **événements calamiteux d'origine humaine**.

En **France**, aux termes de l'article L. 125-1 al. 3 du code des assurances, « *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.* » Dans cette définition légale par les effets, la catastrophe naturelle est reliée à la **couverture assurantielle** et caractérisée par son **intensité** et son **imprévisibilité** ou son **irrésistibilité**, qui en font un phénomène hors norme ne pouvant être traité par les dispositifs usuels de prévention. Une marge d'appréciation est laissée aux pouvoirs publics, ce qui donne de la souplesse au dispositif. Ne sont pas réputés inclus dans le régime légal les périls liés à la grêle, au gel, à la neige ou à des vents non cycloniques qui peuvent être normalement assurés. Un projet de loi n° 491 déposé au Sénat le 3 avril 2012 projetait de réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, en prévoyant la fixation d'une liste des phénomènes éligibles et la définition de la méthodologie pour apprécier l'intensité anormale des agents naturels.

Plutôt que de proposer une définition générique, la **Nouvelle-Zélande** a fait le choix d'identifier les phénomènes naturels ouvrant le droit à une indemnisation des dommages qu'ils provoquent. Aux termes de l'article 2 de l'*Earthquake Commission Act 1993 No 84* du 10 août 1993, sont considérés comme des catastrophes naturelles (*natural disaster*) les tremblements de terre, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques, les activités hydrothermales et les raz-de-marée, ainsi que les tempêtes et les inondations lorsqu'elles frappent des terrains résidentiels, et les incendies qui peuvent en être la suite.

La **Suisse** prévoit également un cadre assurantiel spécifique pour couvrir « *les dommages dus à des événements naturels* »¹. L'article 173 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées précise à la fois positivement la liste de ces dommages et négativement la liste des dommages qui ne seront pas considérés comme dus aux événements naturels. Les événements naturels pris en compte sont les hautes eaux, les inondations, les tempêtes caractérisées par un vent d'au moins 75 km/h qui renverse les arbres ou qui découvre les maisons dans le voisinage des choses assurées, la grêle, les avalanches, la pression de la neige, les éboulements de rochers, les chutes de pierres et les glissements de terrains.

¹ Article 33 de la loi suisse sur la surveillance des assurances du 17 décembre 2004.

Parmi les **dommages exclus**¹ du champ de la législation fédérale suisse figurent explicitement ceux qui sont causés par les tremblements de terre et les éruptions volcaniques.² On voit sur cet exemple combien le **périmètre juridique de la catastrophe naturelle peut s'éloigner de l'acception commune**, dès lors que le législateur la considère d'abord comme cause de dommages et se limite aux dommages qu'il souhaite voir prendre en charge par l'assurance, les subventions publiques ou la politique de prévention.

Les droits belge, néerlandais et espagnol combinent les deux approches en articulant une définition générique et des listes de phénomènes naturels, accompagnés de critères d'identification voire de normes de mesures.

Ainsi, en **Belgique**, la loi relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles du 12 juillet 1976 définit la notion de **calamité publique** ou *algemene rampen* par l'existence de dégâts importants et par son caractère exceptionnel ou son intensité imprévisible. Après le transfert de compétences depuis le niveau fédéral, cette définition très légèrement amendée a été reprise dans les décrets du gouvernement flamand du 3 juin 2016 et du gouvernement wallon du 26 mai 2016.

Les articles 123 et 124 de la loi belge relative aux assurances du 4 avril 2014 précisent le champ des catastrophes naturelles prises en charge : le tremblement de terre, l'inondation, le débordement ou le refoulement des égouts publics, ainsi que le glissement ou l'affaissement de terrain. Les tempêtes ne sont pas prises en compte en première approche, mais un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres peut étendre la liste précédente. En outre, est jointe une description précise des manifestations avec des critères d'intensité. Par exemple, entre dans le périmètre des catastrophes naturelles « *un tremblement de terre d'origine naturelle qui détruit, brise ou endommage des biens assurables contre ce péril dans les 10 kilomètres du bâtiment assuré, ou a été*

¹ *Sont aussi exclus* « les dommages causés par un affaissement de terrain, le mauvais état d'un terrain à bâtir, une construction défectueuse, l'entretien défectueux des bâtiments, l'omission de mesures de défense, les mouvements de terrain dus à des travaux, le glissement de la neige des toits, les eaux souterraines ainsi que la crue et le débordement de cours ou de nappes d'eau dont on sait par expérience qu'ils se répètent à intervalles plus ou moins longs », *ceux résultant de* « l'eau de lacs artificiels ou d'autres installations hydrauliques, au refoulement des eaux de canalisation et aux modifications de la structure de l'atome, sans égard à leur cause », « les dommages d'exploitation avec lesquels il faut compter, au vu des expériences faites, tels ceux qui surviennent lors de travaux de génie civil et en matière de bâtiments, lors de la construction de galeries et lors de l'extraction de pierres, de gravier, de sable ou d'argile », *et ceux qui sont* « causés par des secousses ayant leur cause dans l'effondrement de vides créés artificiellement ».

² *En dehors des obligations fédérales d'assurance contre les événements naturels, certaines règles cantonales et intercantionales prévoient néanmoins une possibilité spécifique de prise en charge des séismes.*

enregistré avec une magnitude minimale de 4 degrés sur l'échelle de Richter ». Pour la constatation des effets peuvent être utilisées les mesures produites par les établissements scientifiques publics, ou à défaut privés, qui disposent de l'expertise nécessaire.

De même, aux **Pays-Bas**, le législateur a retenu une définition générale de la catastrophe (*ramp*) et des définitions spécifiques de l'inondation (*overstroming door zoet water*) et du tremblement de terre (*aardbeving*). D'après la loi sur les régions de sécurité du 11 février 2010 qui organise le système de protection civile, la catastrophe est définie comme l'accident ou l'événement qui provoque ou menace de provoquer des dommages sérieux à la vie et la santé de nombreuses personnes, à l'environnement ou à des intérêts matériels importants, d'une part, et qui nécessite le recours coordonné à des services ou des organismes dans diverses spécialités afin d'éliminer le danger ou de limiter les dégâts, d'autre part. On peut remarquer que cette définition générale par les effets ne reprend pas de critère d'imprévisibilité ou d'irrésistibilité mais **associe le critère d'intensité aux moyens humains nécessaires pour faire face à l'urgence**.

Il est revenu à la loi néerlandaise relative à l'indemnisation des dommages dus à des catastrophes du 25 mai 1998 de définir très précisément l'inondation et le tremblement de terre. On retiendra essentiellement les traits essentiels qui caractérisent l'**inondation**, qui constitue une angoisse existentielle du pays. Sont considérées comme des inondations au sens légal, qui ouvre droit à une indemnisation, celles qui sont une catastrophe au sens de la loi précitée de 2010 et qui renvoient à l'un des cas suivants :

- une montée des eaux due à des crues dont la probabilité de retour est inférieure à une tous les 50 ans dans la partie de la Meuse où aucune retenue d'eau réglementée n'a été installée ;

- la sortie de leur lit des autres cours d'eaux où aucune retenue d'eau réglementée n'a été installée ;

- le débordement ou la rupture de barrages du système de protection primaire, constitué d'une ceinture de digues et d'ouvrages d'art régie par une loi spécifique¹, pour protéger le cœur du pays de la combinaison de la montée des mers et des débits anormaux du Rhin, de la Meuse et de l'IJssel ;

- le débordement ou la rupture de retenues d'eau installées à l'intérieur de la zone protégée par le système de protection primaire.

Le droit à l'indemnisation partielle par l'État, reconnu par la même loi de 1998, n'est ouvert que dans ces cas précis, qui couvrent cependant une

¹ Wet op de waterkering du 15 janvier 1996.

majeure partie de la population néerlandaise, à laquelle le recours à l'assurance privée est fermé au regard de la gravité du risque.

Comme la Belgique et les Pays-Bas, l'**Espagne** combine une définition générique et une liste des phénomènes couverts par une indemnisation accompagnée de critères. L'Espagne présente la particularité d'avoir fait le choix de définir une catégorie globale de **risques extraordinaires** (*riesgos extraordinarios*) qui couvrent les pertes subies du fait d'événements extraordinaires, **aussi bien naturels que d'origine humaine**. Le choix du terme de risque renvoie cependant au choix espagnol d'une couverture assurantielle des catastrophes soutenue par l'État, qui n'existe pas en Italie, ni aux Pays-Bas, à la différence de la France, de la Belgique et de la Nouvelle-Zélande.

La définition espagnole de la situation de catastrophe se trouve à l'article premier du décret royal 307/2005 du 18 mars 2005 relatif à la prise en charge financière des situations d'urgence ou de nature catastrophique. Elle est assez proche dans l'esprit de la définition française. La situation de catastrophe est considérée comme l'aboutissement d'une situation d'**urgence** lorsqu'un **risque collectif d'une gravité exceptionnelle, inévitable et imprévisible** se concrétise et en conséquence provoque l'altération des conditions de vie de la collectivité et de graves dommages aux personnes et aux biens.

En outre, les textes espagnols applicables à l'assurance des risques extraordinaires¹ définissent très précisément les phénomènes naturels et humains concernés, comme en droit belge et néerlandais. La liste des catastrophes naturelles visées est toutefois beaucoup plus large et comprend les tremblements de terre, les raz-de-marée, les inondations exceptionnelles, les éruptions volcaniques, les tempêtes cycloniques et les chutes d'astéroïdes et d'aérolites.² Chacun de ces phénomènes est ensuite précisément défini. Les tempêtes cycloniques font l'objet d'une caractérisation particulièrement détaillée en termes de fréquence d'occurrence, de vitesse de vent, de durée et d'intensité des précipitations. L'agence nationale météorologique doit apporter son concours à la délimitation des zones touchées.

Dans les pays où n'existe pas de mécanisme permanent d'indemnisation soit par une assurance spécifique dont la pénétration et l'équilibre financier global sont appuyés par l'État, soit par des règles fixes

¹ Real decreto legislativo 7/2004 por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto legal del Consorcio de compensación de Seguros du 5 novembre 2004 et real decreto 300/2004 por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios du 24 février 2004. On rappelle qu'un décret législatif royal est l'équivalent fonctionnel d'une ordonnance au sens de l'article 38 de la Constitution française.

² Les dommages causés par l'homme pris en charge en tant que risques extraordinaires sont les conséquences du terrorisme, de la rébellion, de la sédition et des émeutes, ainsi que les faits et actions des forces armées et des forces de sécurité en temps de paix.

d'octroi d'aides et de subventions publiques aux victimes, **les catastrophes naturelles ne sont souvent pas distinguées des catastrophes tout court**, si bien qu'elles sont traitées dans les lois encadrant la **protection civile** sans qu'il apparaisse nécessaire au législateur de les caractériser autrement que par l'urgence et la mobilisation de moyens extraordinaires.

Ainsi, on trouve en **Italie** une définition générique de la catastrophe (*calamità*) qui est reliée à l'intervention nécessaire des pouvoirs publics et qui regroupe des phénomènes naturels et des accidents causés par l'activité humaine. Le législateur italien met en avant **les mesures extraordinaires à mettre en œuvre, qui rapproche la situation de catastrophe de l'état d'urgence**. La loi italienne du 24 février 1992 instituant le service national de protection civile prévoit ainsi que les situations les plus graves dans lesquelles ce service a vocation à intervenir sont « *les catastrophes naturelles ou liées à l'activité humaine qui en raison de leur intensité et de leur étendue doivent, par une intervention immédiate, être affrontés avec des moyens et des pouvoirs extraordinaires qui ne doivent être employés que pendant une durée limitée et prédéfinie* » (art. 2 Legge 225/1992).

En revanche, aucune norme générale listant les catastrophes naturelles visées et définissant des critères objectifs et mesurables comparables aux législations néerlandaise, belge et espagnole n'a été trouvée lors de la recherche menée par la division sur le droit italien. Après chaque événement catastrophique se produisant en Italie, surtout des séismes, des textes spécifiques sont adoptés sans disposition ombrelle.

C'est le cas également de l'**Allemagne** et de la **Suède** qui ne connaissent pas de marché de l'assurance des catastrophes naturelles développé et se limitent à des interventions publiques soit préventives, soit de secours et d'aide après un événement de grande importance. Il convient toutefois de relever le **cas particulier de la Bavière** qui a adopté le 6 septembre 2011 des lignes directrices relatives au fonds de secours pour l'octroi d'une aide financière en cas de situation de crise du fait de phénomènes naturels. Ce document vise les tremblements de terre, les glissements de terrain, les inondations et les avalanches.

2. Des déclenchements automatiques ou dépendant d'une reconnaissance préalable des pouvoirs publics

En général, lorsqu'existe dans un État un **mécanisme assurantiel** d'indemnisation des catastrophes naturelles soutenu par la puissance publique, **son activation ne dépend pas d'une reconnaissance préalable officielle** de l'état de catastrophe naturelle. En revanche, lorsque l'indemnisation ne repose pas sur une assurance mais sur des **subventions budgétaires directes**, la mobilisation de ces fonds spéciaux d'urgence ou d'aide à la reconstruction **nécessite un acte juridique**, parfois une loi

spéciale, en général un acte réglementaire pris en application de dispositions législatives générales.

De ce point de vue, le **cas français est atypique** puisqu'il propose un mécanisme assurantiel articulant l'assurance privée obligatoire et la réassurance publique dont l'activation est subordonnée à la reconnaissance préalable de l'état de catastrophe naturelle. Aux termes de l'article L. 125-1 al. 4 et 5 du code des assurances, l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où elle a eu lieu, ainsi que la nature des dommages couverts. La décision des ministres est précisée pour chaque commune ayant fait une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, sachant que les communes disposent d'un délai maximal de 18 mois pour déposer leur demande.

À l'inverse, **un tel constat préalable par l'État n'est pas nécessaire en Belgique, en Espagne, en Nouvelle-Zélande ou en Suisse pour permettre l'indemnisation par l'assureur**, alors même que ces pays connaissent comme la France un mécanisme assurantiel soutenu par la puissance publique. C'est *a fortiori* le cas pour les pays comme **l'Allemagne, la Suède ou l'Italie qui se reposent entièrement sur l'offre privée** et n'interviennent pas ni directement, ni indirectement pour favoriser la couverture de la population.

Ainsi, le déclenchement de l'indemnisation est automatique en Espagne et ne nécessite ni acte officiel de l'État, ni le franchissement d'un seuil minimum de valeur des pertes globales, ni la détermination du nombre de personnes concernées ou le périmètre géographique touché. *A contrario*, si le gouvernement espagnol déclare que certains événements, à raison de leur magnitude ou de leur gravité, constituent des calamités nationales, alors les dommages subis sont exclus de la couverture assurantienne normale (art. 6.3.e RDL 7/2004) .

L'origine de cette divergence entre la France et les pays présentant un système assurantiel comparable se situe dans la définition de la catastrophe naturelle retenue dans la loi : elle est générique en France et nécessite donc d'être précisée *a posteriori* lors de chaque événement, tandis qu'elle contient des définitions et des critères *a priori* pour chaque type d'aléa naturel couvert en Belgique, en Espagne, en Nouvelle-Zélande et en Suisse.

Il en va bien autrement lorsque les dommages des catastrophes naturelles sont assumés et couverts financièrement par des aides directes des pouvoirs publics.

Dans ce cas, une procédure et un acte juridique propre sont nécessaires pour reconnaître la catastrophe et mobiliser des fonds extraordinaires. Si, en **Belgique**, il existe bien des procédures de reconnaissance de l'état de calamité agricole par arrêté royal en Conseil des ministres et de l'état de calamité publique par arrêté des gouvernements wallon et flamand. Bien que l'indemnisation régie au niveau fédéral par

l'assureur privé ne dépende pas de la reconnaissance par l'État, **en revanche, l'activation d'une aide publique complémentaire via les fonds régionaux** en dépend.

De même, en **Italie**, la couverture assurantielle des catastrophes naturelles par le secteur privé n'est subordonnée à aucune reconnaissance par un acte officiel. En revanche, une **déclaration de l'état d'urgence** (*stato d'emergenza*) en Conseil des ministres est un préalable à l'activation du fonds pour les urgences nationales et la prise de certaines mesures d'aide à la population (art. 5 al. 1 Legge 225/1992).

De façon analogue, aux **Pays-Bas**, qui ne disposent pas d'un mécanisme assurantiel spécifique, **l'indemnisation partielle par l'État** des dommages due à toute catastrophe naturelle d'ordre comparable à des inondations ou à des tremblements de terre dépend d'un arrêté royal (art. 3 de la loi d'indemnisation des dommages de 1998). En pratique, le déclenchement de la procédure d'indemnisation dépend dans tous les cas de la **décision de l'État** de déclarer d'application la loi sur l'indemnisation des dommages et de déterminer par arrêté ministériel la **zone de dégâts** (*schadegebiet*).

Le cas américain relève de la même logique. Aux **États-Unis**, si les assurances contre les catastrophes naturelles relèvent en premier lieu du secteur privé, certains mécanismes ont pu être mis en place, soit au niveau fédéral, soit au niveau des États fédérés. Ces derniers peuvent solliciter du Président américain une **déclaration de catastrophe majeure** (*major disaster*), suite à tout événement naturel, y compris un ouragan, une tornade, une tempête, une crue, des eaux poussées par le vent, un raz-de-marée, un tsunami, un tremblement de terre, une éruption volcanique, un glissement de terrain, une coulée de boue, une tempête de neige, une sécheresse ou, quelle qu'en soit la cause, un feu, une inondation ou une explosion.

La déclaration de catastrophe naturelle est un **préalable nécessaire au déclenchement des aides fédérales**. Cette déclaration est faite sur demande du gouverneur de l'État concerné, conformément au *Stafford Act* de 1988.¹ Pour cela, le gouverneur doit soumettre sa demande sous 30 jours après la survenance de l'événement, celle-ci devant contenir des éléments indiquant :

- que la situation va au-delà de la capacité à faire face de l'État et de l'administration locale concernés et qu'une assistance fédérale supplémentaire est nécessaire ;

- la confirmation que le gouverneur a pris toutes les mesures appropriées ;

¹ Disaster Relief and Emergency Assistance Act (Stafford Act), 42 U.S.C. §§ 5121-5208

- une estimation du montant et de la sévérité des dommages aux secteurs public et privé ;
- une description des efforts et ressources de l'État et locales utilisées pour atténuer la catastrophe ;
- des prévisions préliminaires du type et du montant de l'assistance demandée au titre du *Stafford Act* ;
- et la garantie du gouverneur que l'État et les administrations locales se conformeront à toutes les exigences de partage des coûts applicables.

Pour prendre sa décision, le Président considère si les dommages causés sont tels qu'ils vont au-delà de la capacité combinée à agir de l'État fédéré et des administrations locales.

II. MÉCANISMES ASSURANTIELS

1. Le recours à des dispositifs d'assurance et de réassurance universels et soutenus par l'État

Pour favoriser la mutualisation des risques, limiter les coûts d'assurance, éviter la sélection adverse, diffuser largement une couverture assurantielle et faire participer par ce biais le secteur privé au financement de la reconstruction et de la compensation des dommages, plusieurs pays ont fait le choix de rendre l'assurance contre les catastrophes naturelles quasi-obligatoire.

Le mécanisme retenu lie en général l'assurance contre les risques naturels à une police classique qui est elle-même soit très largement répandue, soit rendue légalement obligatoire pour un grand nombre de personnes (par exemple contre l'incendie, multi-risques habitation ou sur les voitures, pour les propriétaires-bailleurs ou pour les locataires ou pour obtenir un prêt hypothécaire). Les assureurs privés ont dans ce cas **l'obligation d'inclure dans leur produit classique la couverture des catastrophes naturelles, qui est financée par une surprime**. Cette surprime peut être forfaitaire ou varier selon le risque encouru par l'assuré. Elle est généralement **reversée à un organisme public** (caisse, fonds, entreprise publique) **qui peut agir soit comme réassureur des assureurs privés, soit lui-même comme assureur** - il assure alors le versement de l'indemnisation quand bien même la police est conclue par l'assureur privé et gérée par celui-ci.

a) Les modèles classiques de régime légal d'assurance par liaison soutenu par un assureur ou un réassureur public : la France, l'Espagne et la Nouvelle-Zélande

La France, l'Espagne et la Nouvelle-Zélande présentent des modèles aboutis et rôdés de ce type de couverture assurantielle mixte par liaison du risque naturel aux polices classiques.

En **France**, les articles L. 125-1 et suivants du code des assurances font obligation aux assureurs d'étendre aux effets des catastrophes naturelles les garanties d'assurance dommages aux biens et d'assurance contre les pertes d'exploitation. Le refus d'assurance ouvre classiquement droit au recours devant le Bureau central de tarification qui imposera à l'assureur de prendre en compte les effets des catastrophes naturelles. Des clauses types fixées par arrêté ministériel sont réputées écrites pour tous les contrats concernés.

Une **prime additionnelle** proportionnelle (égale à 12 % de la prime ou 6 % dans le cas des véhicules à moteur) est versée à la **Caisse centrale de réassurance** (CCR) qui sert de réassureur en disposant de plus de la garantie illimitée de l'État. Les assureurs peuvent également faire appel à des réassureurs privés, mais cela ne peut pas conduire à retenir les surprimes. Il n'est **pas prévu de modulation de la surprime en fonction du risque de l'assuré** mais la prise de mesures de prévention et de protection est encouragée par le biais des **franchises** éventuellement modulables inscrites au contrat d'assurances. Les franchises sont obligatoires, fixées par l'Etat et non rachetables. À partir de trois reconnaissances, la franchise double ; elle triple après quatre reconnaissances et quadruple à partir de cinq.

L'indemnisation par l'assureur privé n'est pas automatique : elle dépend de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de la remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies. L'assureur dispose de **trois mois** à compter de la remise de cette déclaration pour indemniser l'assuré.

En **Espagne**, l'assurance des catastrophes naturelles repose sur une entreprise publique (*entidad pública empresarial*), le **Consorcio de compensación de Seguros** dont les prémices remontent à l'ère franquiste avec l'objectif dès 1941 de financer la reconstruction du pays détruit par la guerre civile. Ses statuts modifiés sont entrés en vigueur en 1991 pour les mettre en conformité avec la directive 88/357/CEE du Conseil sur l'assurance non-vie tout en préservant le monopole de l'entité. Autrement dit, si pour satisfaire les objectifs d'ouverture à la concurrence, le Consorcio ne dispose plus d'un monopole de droit, il conserve un **monopole de fait** en étant le seul acteur présent sur son marché.

La **base d'assurance** est plus **large** qu'en France puisque l'assurance contre les risques catastrophiques est obligatoirement liée aux polices couvrant **les biens, la vie et les accidents personnels**. La surprime (*recargo*)

obligatoire est égale à une faible fraction (quelques millièmes) des sommes assurées. Elle est collectée par les assureurs privés qui la reversent mensuellement au Consorcio contre une commission de 5 %. Des franchises sont fixées par le ministre de l'économie sur proposition du Consorcio pour les dommages aux biens ; **aucune franchise ne peut être appliquée pour les dommages personnels** (art. 9 RD 300/2004).

Le Consorcio lui-même n'émet aucune police et c'est l'assureur privé qui conclut le contrat et gère la police. Le Consorcio couvre les risques extraordinaires à travers la police ordinaire en prenant en compte la même valeur du bien assuré et les mêmes conditions d'indemnisation et il gère en aval les demandes d'indemnisation. À la différence du modèle français, l'intervention publique porte donc **directement au niveau de l'assurance** et non pas de la réassurance.

Une particularité de la couverture espagnole des risques extraordinaires est son champ très large : elle concerne les dommages aux personnes (décès, invalidité temporaire ou permanente) et aux biens (dommages directs et frais supplémentaires liés à la remise en état ou la démolition), ainsi que les pertes d'exploitation pour les entreprises ; elle s'applique pour les dommages et les pertes subis à cause d'événements catastrophiques intervenus sur le territoire espagnol mais également aux dommages personnels subis à l'étranger par un assuré résident en Espagne (art. 6.1 RDL 7/2004).

L'**estimation des pertes** souffertes par l'assuré du fait ou comme conséquence de la catastrophe naturelle est réalisée par des **experts indépendants désignés par le Consorcio, qui n'est pas lié par les estimations que pourraient réaliser l'assureur privé qui gère la police de base** (art. 10 RD 300/2004). Les fonds dédiés à la garantie des risques extraordinaires, alimentés par les profits du Consorcio après impôt, sont placés dans une réserve de stabilisation (*reserva de estabilización*) qu'il gère lui-même. Fin 2016, la réserve représentait 10,6 milliards d'euros.

Le Consorcio a la possibilité de transférer partiellement son risque à un réassureur (art. 3 RDL 7/2004) et bénéficie *in fine* de la **garantie de l'État espagnol**, qui n'a pas encore connu d'occasion d'être invoquée.

La **Nouvelle-Zélande** suit une approche sensiblement comparable au modèle espagnol, quoique la couverture soit nettement plus **restreinte**, ce qui peut s'expliquer par la gravité et la fréquence des catastrophes naturelles que subit l'archipel.

Sont couverts contre les risques naturels les immeubles résidentiels avec les terrains sous-jacents, ainsi que les biens meubles personnels. L'assurance contre les catastrophes naturelles est obligatoirement liée à **l'assurance contre l'incendie** délivrée par les assureurs privés (art. 18 *Earthquake Commission Act* 1993). La valeur des biens immobiliers et mobiliers assurée reste la même que celle qui est prévue dans la police contre

l'incendie. Les primes complémentaires prélevées sur les polices d'assurance de base sont versées au *Natural Disaster Fund*. Celui-ci est administré par la Commission nationale des tremblements de terre (*Earthquake Commission - EQC*), qui est un organe de la Couronne disposant de la **garantie de l'État et gère l'indemnisation**.

Le calcul de la prime suit un barème proportionnel à la valeur du bien assuré (15 cents par tranche de 100 \$NZ pour les immeubles résidentiels dans la limite de 207 \$NZ par an). Des franchises sont prévues. Certains dommages ne sont pas couverts, notamment les pertes consécutives à la catastrophe liées aux vols et au vandalisme, ainsi que les pertes de profits et les interruptions d'activité pour les entreprises (schedule 3, 2 - EQC Act 1993). Ne sont pas couverts en particulier les dommages imputables à une faute ou à la négligence de l'assuré et ceux causés à une propriété qui n'aurait pas été construite selon les normes appropriées de construction (schedule 3, 3).

En revanche peuvent être couverts non seulement les dommages résultant directement de la catastrophe naturelle, mais aussi ceux qui surviennent, accidentellement ou non, comme conséquences des mesures prises par une autorité légitime pour éviter la propagation ou mitiger les conséquences d'une catastrophe naturelle. Sont toutefois exclus de la couverture les dommages indirects liés à l'action de la protection civile qui peuvent donner lieu à une compensation au titre d'autres dispositions législatives (art. 2).

Les biens qui ne disposent pas de la couverture automatique, notamment parce qu'aucune assurance-incendie n'a été conclue, peuvent être assurés directement par l'EQC qui négociera avec le propriétaire une police spécifique contre les catastrophes naturelles en lui garantissant un niveau équivalent de garantie contre le paiement d'une prime adaptée (art. 22 EQC Act 1993).

La garantie offerte par l'EQC n'est pas illimitée : elle est plafonnée à 100 000 \$ NZ pour la résidence et à 20 000 \$ NZ pour les meubles. Les assureurs privés peuvent fournir une assurance complémentaire au-dessus de ces plafonds.¹ C'est une différence importante avec la France et avec l'Espagne où l'assureur ne peut limiter son engagement, qui s'explique assez simplement par le fait que la Nouvelle-Zélande est prise en ciseaux entre des catastrophes violentes et récurrentes qui occasionnent de nombreuses indemnisations et une base de collecte de fonds faible en raison de sa population peu nombreuse (4,7 millions environ). Le système néo-zélandais ne serait pas financièrement viable sans plafonnement.

¹ Les assureurs privés peuvent aussi intervenir pour garantir la maison et les biens mobiliers contre les tempêtes et les inondations, qui ne sont pas incluses dans la couverture de l'EQC contre les risques naturels sauf pour le terrain sur lequel la résidence de l'assuré est construite. (cf. infra)

La succession rapide entre 2010 et 2016 de **violents séismes à Christchurch, Seddon et Kaikoura** a mis sous pression l'EQC et fait fondre les réserves du *National Disaster Fund*. La restauration des pleines capacités du fonds nécessiterait 30 ans en l'état, en l'absence de tout séisme majeur, d'après le gouvernement néozélandais. C'est pourquoi trois évolutions sont en cours :

- un accord a été trouvé entre l'EQC et les assureurs privés¹ après le séisme de Kaikoura du 14 novembre 2016 pour **modifier le traitement des demandes d'indemnisation**. Lors des séismes précédents, notamment ceux de Canterbury qui ont détruit la ville de Christchurch, les services de l'EQC ont peiné à absorber le flot de dossiers, ce qui a ralenti la procédure d'indemnisation d'autant plus que les demandes devaient être traitées à la fois par l'assureur et par l'EQC. L'accord prévoit que désormais les assureurs privés agiront comme des agents de l'EQC habilités à recevoir, évaluer et régler les demandes d'indemnisation des dommages sismiques des personnes qui se sont assurées auprès d'eux contre l'incendie. Cela se rapproche du fonctionnement du modèle espagnol ;

- à compter du 1^{er} novembre 2017, les propriétaires verront leur **prime** pour la couverture de leur maison **augmenter de 33 %** pour passer à 20 cents par tranche de 100 \$NZ dans la limite de 276 \$NZ par an ;

- une réforme de l'EQC Act a été annoncée à l'été 2017 pour **relever de 50 % jusqu'à 150 000 \$ NZ le plafond d'indemnisation** des maisons par l'EQC, **supprimer la garantie des biens mobiliers**, clarifier la garantie des terrains résidentiels, uniformiser le montant des franchises à 1000 \$ NZ et ratifier l'accord trouvé avec les assureurs sur la nouvelle procédure de traitement des demandes.

b) Une articulation différente des responsabilités des assureurs privés : la Belgique

De même que dans les cas précédents, en **Belgique**, conformément à la loi relative aux assurances relative au 4 avril 2014, une **liaison obligatoire** est prévue entre la couverture des catastrophes naturelles et une police de base, en l'espèce **l'assurance-incendie** comme en Nouvelle-Zélande. Toutefois en l'absence d'un assureur ou d'un réassureur public, l'architecture du dispositif belge est sensiblement différente.

Les primes peuvent en principe être **différenciées** selon l'intensité du risque, ce qui distingue la Belgique aussi bien de la France et de l'Espagne que de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, l'assureur privé ne peut se dérober à la couverture des risques naturels (art. 123), un refus d'assurance ouvrant droit à un recours devant le bureau de tarification, selon le même modèle qu'en France.

¹ Memorandum of understanding du 13 décembre 2016.

Le **bureau de tarification** belge, composé paritairement de représentants des assureurs et des consommateurs a pour mission de définir des conditions tarifaires acceptables pour les risques qui ne trouvent pas de couverture. Les risques de catastrophes naturelles tarifés aux conditions du bureau, qui constituent un plafond, doivent être assurés par l'ensemble des assureurs contre l'incendie. La gestion des risques associés à la police est assumée en première intention par chaque assureur, mais elle est ensuite répartie entre tous les assureurs pratiquant l'assurance incendie en Belgique (art. 131). Une **Caisse de compensation des catastrophes naturelles**, agréée par le Roi, a pour mission de fixer la **clé de répartition de la charge des sinistres** dont les risques ont été tarifés aux conditions du bureau, entre tous les assureurs qui offrent en Belgique l'assurance-incendie (art. 132).

La garantie contre les catastrophes naturelles couvre au minimum les dégâts causés directement aux biens assurés par la catastrophe naturelle, ceux qui résulteraient de mesures prises par une autorité légalement constituée pour la sauvegarde et la protection des biens et des personnes, les frais de déblaiement et de démolition nécessaires à la reconstruction ou à la reconstitution des biens assurés endommagés et pour les habitations, les frais de relogement exposés au cours des trois mois qui suivent la survenance du sinistre lorsque les locaux d'habitation sont devenus inhabitables (art. 126). Les dommages et les pertes dues à des vols ou du vandalisme consécutif à la catastrophe ne sont pas pris en charge.

Un plafond légal des franchises est fixé à 610 euros. Les **indemnités que doivent verser les assureurs privés sont également plafonnées** (art. 130), ce qui rapproche le mécanisme belge de la logique de limitation de l'engagement qu'a retenu la Nouvelle-Zélande et qui l'éloigne des systèmes français et espagnol, qui peuvent en dernier ressort faire jouer la garantie de l'État pour soutenir la CCR et le Consorcio¹. Lorsque les limites d'intervention des assureurs privés belges sont atteintes, peuvent ensuite être mis à contribution les fonds publics alimentant la Caisse des calamités, si l'état de calamité publique est déclaré.²

c) Les déclinaisons prévues dans les systèmes fédéraux: la Suisse et les États-Unis

La **Suisse** connaît également un dispositif d'assurance des catastrophes naturelles très complet par liaison des polices. En effet, l'article 33 de la loi sur la surveillance des assurances du 17 décembre 2004 indique

¹ Il convient de noter qu'en déclarant calamité nationale une catastrophe naturelle, le gouvernement espagnol pourrait aussi lever l'application du mécanisme assurantiel pour soulager le Consorcio (cf. supra I.2). Il lui reviendrait alors de gérer directement les aides aux victimes et l'indemnisation des dommages qui pourraient être alors plafonnées.

² La Caisse des calamités belge, régionalisée récemment, est un instrument d'intervention financière parallèle au mécanisme assurantiel et ne doit pas être confondue avec la Caisse de compensation qui permet de répartir le risque entre tous les assureurs.

qu'une « entreprise d'assurance ne peut conclure de contrats d'assurance couvrant les dommages causés par l'incendie pour des risques situés en Suisse que si la couverture contre les dommages dus à des événements naturels est incluse dans ces contrats ». Ces dispositions ont été précisées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées, ainsi que le lui prescrivait la loi précitée.

Les **assurances-incendie** pour les biens situés en Suisse couvrent également ces derniers pour leur valeur totale contre les dommages dus aux éléments naturels. Sont couvertes la destruction, la détérioration ou la disparition du bien assuré, à l'exclusion des constructions facilement transportables, des véhicules à moteur et des serres notamment. Les **franchises** supportées par l'assuré sont fixées de façon très détaillée.¹ Les **prestations sont plafonnées** à 25 millions de francs pour un seul preneur d'assurance et à 1 milliard de francs pour un événement assuré, toutes indemnisations et tous ayants-droits confondus.

Toutefois, le régime fédéral d'assurance est décliné de façon nettement différente selon les cantons². Concernant les **immeubles**, dans **19 des 26 cantons**, l'assurance-incendie est **à la fois obligatoire**, ce qui rend l'assurance contre les catastrophes naturelles obligatoires, et **exclusivement souscrite** par les propriétaires auprès des **établissements cantonaux d'assurance incendie (ECA)**, qui détiennent donc un monopole. Il s'agit d'institutions indépendantes de droit public dont les règles relèvent de la législation des cantons. Puisque tous les propriétaires de bâtiments sont tenus de s'assurer auprès de l'ECA de leur canton, l'ECA a inversement l'obligation d'accepter d'assurer les bâtiments construits sur leur territoire quel que soient les risques auxquels ils sont exposés. Dans les 7 cantons restants, l'assurance-incendie dépend du secteur privé et, de plus, elle n'est **pas obligatoire dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Genève, du Valais et du Tessin**. Concernant les biens mobiliers, seuls les cantons de Nidwald, Vaud et Glaris prévoient l'intervention des ECA. Dans les 23 autres cantons, tout reste du ressort du secteur privé.

La couverture des dommages dus à un **tremblement de terre** n'est pas incluse dans l'assurance offerte par les ECA, excepté celui de **Zurich**. Toutefois, les 18 autres ECA ont fondé le **Pool suisse pour la couverture des**

¹ 500 francs suisses par événement dans l'assurance de l'inventaire du ménage ; 10 % de l'indemnité due dans l'assurance agricole, avec un minimum de 1000 francs et un maximum de 10 000 francs ; 10 % de l'indemnité due dans l'assurance des autres objets mobiliers, avec un minimum de 2500 francs et un maximum de 50 000 francs, 10 % de l'indemnité due dans l'assurance des biens immeubles, avec un minimum de 1000 francs et un maximum de 10 000 francs pour les bâtiments servant uniquement à l'habitation et à des buts agricoles, ou un minimum de 2500 francs et un maximum de 50 000 francs pour tous les autres bâtiments.

² http://irv.ch/getmedia/602b7e4f-acc9-45fc-b1ba-8f3179cb557e/Text-WFCP-frz_2017-03-01_V1-0.pdf.aspx

dommages sismiques, qui tient à la disposition de ses membres un maximum de deux fois deux milliards de francs à raison d'un séisme par année civile. Ainsi, les ECA peuvent, en cas de séisme important, couvrir au moins partiellement les dommages.

Le système de **réassurance** suisse varie également selon que le canton a recours ou pas à un ECA. Parmi les ECA, 18 sont regroupés au sein d'un établissement de réassurance, l'**Union intercantonale de réassurance** (UIR), qui propose des prestations de réassurance dans les domaines des dommages dus à l'incendie et des dommages causés par des éléments naturels. Il s'agit d'une corporation intercantonale de droit public à but non lucratif travaillant exclusivement pour les ECA de Suisse. L'UIR assume une partie des risques à l'aide des primes de réassurance des ECA. Ces primes, tout comme la couverture de réassurance, sont négociées individuellement entre chaque ECA et l'UIR. À un échelon plus élevé, la **Communauté intercantonale de risques éléments naturels** (CIREN) forme un second pool auquel participent les 18 ECA concernés et l'UIR, afin de couvrir les grands événements d'origine naturelle survenant sur le territoire de plusieurs ECA membres. Les dommages affectant un ECA sont répartis, selon une clé de répartition, sur tous les ECA. Ainsi, **chaque ECA assume lui-même la couverture d'un dommage jusqu'à un certain seuil, au-delà l'UIR et tous les autres ECA prennent en charge le solde.**

Dans les autres cantons, 15 **assureurs privés** couvrant 95 % du marché sont regroupés dans un **pool suisse pour les dommages causés par des éléments naturels**. Ce pool couvre 80 % du coût des dommages causés par ces événements, le reste correspondant à la franchise de la compagnie d'assurance concernée. **Toutes les compagnies membres du pool participent à tous les dommages**, et leur réassurance est organisée conjointement, ce qui s'apparente au modèle belge sans toutefois la médiation d'une caisse de compensation mise en place par l'État.

Aux **États-Unis**, l'assurance contre les catastrophes naturelles relève en premier lieu du secteur privé : les assureurs proposent pour la plupart de se couvrir contre des risques naturels, soit qu'ils soient généralement inclus dans une police type assurance habitation, soit qu'ils fassent l'objet d'un contrat particulier, à l'instar des couvertures contre les inondations ou les tremblements de terre. Cependant, des mécanismes assurantiels soutenus par l'État fédéral ou des États fédérés ont été mis en place, notamment pour pallier le défaut volontaire ou involontaire de couverture de certains particuliers exposés à des risques très élevés.

Ainsi, la **souscription d'une assurance contre l'inondation peut être imposée**. Aux termes de la loi sur la protection des désastres dus aux crues de 1973 et de la loi sur la réforme de l'assurance inondation de 1994, les agences fédérales responsables de la supervision des créanciers sous réglementation fédérale doivent rendre obligatoire la souscription d'une assurance pour les propriétés situées dans une zone possédant un risque

particulier d'inondation pendant la durée du prêt. D'autres déclencheurs peuvent être la modification de la carte des zones à risque, la découverte qu'un bâtiment censé être assuré ne l'est pas ou encore, après avoir bénéficié d'une aide fédérale en cas de catastrophe, il peut être exigé de souscrire et de conserver une assurance inondation pour pouvoir être éligible à une nouvelle aide en cas de désastre futur.

Le **programme national d'assurance inondation** (*National Flood Insurance Program, NFIP*) permet aux propriétaires, entrepreneurs et locataires, dans les zones participant au programme, de se procurer une assurance inondation **soutenue par le gouvernement fédéral** (*federally backed flood insurance*). Il ne s'agit pas en soi d'un programme d'assistance en cas de désastre mais d'une assurance pour aider les propriétaires à se rétablir au plus vite et à moindre coût. Les agents d'assurance agréés font souscrire des assurances inondations et précisent ce qui est inclus et les garanties optionnelles. L'administration locale tient à jour des cartes de primes d'assurance inondation indiquant les propriétés situées dans une zone à risque élevé et celles situées dans une zone à risque moyen ou bas. Pour être éligible au *NFIP*, la *local community* dans laquelle vit le propriétaire ou le locataire doit participer au programme.

L'**agence fédérale de gestion des urgences** (*Federal Emergency Management Agency - FEMA*) administre le *NFIP*, qui en juin 2017, comprenait 4,94 millions de polices d'assurance inondation, représentant approximativement plus de 1 000 milliards de dollars en termes de couverture. Le programme collecte environ 3,5 milliards de dollars de revenus par les primes annuelles. En août 2017, 22 276 communautés locales dans 56 États et juridictions participaient au programme. Selon la *FEMA*, les actions de gestion de la *NFIP* permettent d'économiser chaque année 1,87 milliards de dollars de pertes dues aux inondations¹.

Le fonds national d'assurance inondation (*National Flood Insurance Fund, NFIF*) permet le financement du *NFIP*.

En outre, en septembre 2016, la *FEMA* a assuré sa première réassurance pour le *NFIP*, en contractant une couverture de réassurance pour 6 mois, structurée en deux niveaux :

- le premier niveau de couverture permet aux réassureurs d'indemniser la *FEMA* à hauteur d'1 million de dollars pour des déclarations de pertes suite à des inondations excédant 5 millions de dollars ;
- le second niveau permet aux réassureurs d'indemniser la *FEMA* d'1 million de dollars lorsque les pertes totales d'un seul épisode d'inondation dépassent 5,5 milliards de dollars.

¹ <https://fas.org/sgp/crs/homesec/R44593.pdf>, p. 1

En janvier 2017, la *FEMA* a elle-même souscrit une assurance de 1,042 milliards de dollars pour couvrir l'année civile 2017, pour une prime de réassurance de 150 millions de dollars. Aux termes de cet accord, les réassureurs couvriront 26 % des pertes, comprises entre 4 et 8 milliards de dollars, découlant d'un seul épisode d'inondation¹.

Certains **États fédérés** ont pris des initiatives propres complémentaires du *NFIP* pour d'autres risques qui ne sont pas couverts au niveau fédéral. On prendra l'exemple du Texas fréquemment touché par des cyclones et de la Californie menacée par les séismes.

L'Association d'assurance contre les tempêtes du Texas (*Texas Windstorm Insurance Association, TWIA*) agit comme un assureur en dernier ressort pour les personnes habitant dans une zone géographique prédéfinie et pour lesquelles au moins un assureur « traditionnel » a refusé de couvrir certains risques liés aux tempêtes et à la grêle. La couverture est possible pour les propriétés résidentielles (habitations, biens personnels,...), celles qui présentent un objet commercial et pour des objets divers tels que les piscines ou les mâts porte-drapeau.

Pour être éligible à cette assurance, aux termes du chapitre 2210 du code texan des assurances :

- les propriétés doivent être situées dans l'un des comtés désignés, tels que les comtés côtiers de premier rang ;
- les postulants doivent avoir reçu un refus de couverture d'au moins un assureur autorisé à couvrir le risque d'ouragan et de grêle dans la zone définie ;
- les propriétés doivent être certifiées comme ayant été construites selon les normes en vigueur, à de rares exceptions ;
- les propriétés situées dans certaines zone inondables, ayant été construites ou modifiées après le 1^{er} septembre 2009 et pouvant être couvertes par le *NFIP* ont l'obligation de fournir la preuve de leur couverture assurance inondation ;
- enfin, les propriétés doivent répondre à toutes les exigences de l'association en matière notamment en maintenant la structure dans un état assurable, en bon état et sans dommage non réparé ou condition dangereuse.

Les primes sont calculées à partir de plusieurs facteurs comme le montant de l'assurance, le type de construction, les montants déductibles et les éventuelles couvertures optionnelles additionnelles. En 2017, la prime moyenne pour une police résidentielle fournie par la *TWIA* était de 1 587 dollars, elle sera augmentée de 5% en 2018.

¹ <https://fas.org/sgp/crs/homesec/R44593.pdf>, p. 25

Le code texan des assurances requiert que les taux de la *TWIA* soient raisonnables, adéquats et non injustement discriminatoires.

Par ailleurs, la **Californie a institué une Autorité chargée des tremblements de terre** (*California Earthquake Authority, CEA*) fournissant des assurances contre les tremblements de terre pour les résidences. Partant du principe que la plupart des assurances habitation ne couvrent pas le risque sismique, qui nécessite la souscription d'une police à part pour être couvert, la *CEA* propose deux types d'assurance à moindre coût, en fonction des dommages pris en charge.

La *CEA* s'apparente à une fondation à but non lucratif. Elle est financée par des fonds privés, notamment les primes collectées, et n'est pas liée au budget de l'État, mais elle est pilotée par la puissance publique. Son conseil de direction comprend le Gouverneur et le trésorier de l'État, le commissaire aux assurances, le Président de l'Assemblée de Californie et la Président de la commission du règlement du Sénat de Californie.

D'une capacité de paiement de plus de 15 milliards de dollars, la *CEA* revendique 950 000 polices en cours, un revenu tiré des primes annuelles de plus de 630 millions de dollars et la détention de 76 % de toutes les polices d'assurance tremblement de terre résidentielles en 2015. En décembre 2016, la *CEA* avait organisé sa réassurance auprès de 95 réassureurs, pour des contrats garantissant au total une couverture de 5,48 milliards de dollars.

2. Le modèle britannique, une concertation évolutive entre acteurs publics et privés

Au **Royaume-Uni, le système d'indemnisation des catastrophes naturelles relève des assurances privées**. L'Association britannique des courtiers en assurance (*British insurance brokers' association - BIBA*) indique que les assurances habitation contiennent habituellement une couverture contre des risques tels que les inondations, les tremblements de terre ou les tempêtes¹. **Toutefois, en matière d'inondation, un dispositif légal de réassurance a été récemment mis en place.**

Une étude menée par l'agence de l'environnement britannique a montré que près de 1,85 million de propriétés pouvaient être touchées par des montées des eaux venant de rivières ou de la mer et 2,4 millions étaient considérées comme courant un risque en cas de crue des eaux de surface. Le risque est considéré comme élevé pour un douzième d'entre elles². Un

¹ <https://www.biba.org.uk/insurance-guides/home-insurance-guides/>

² Flood Re transition plan, 2016, p. 20 - <http://www.floodre.co.uk/wp-content/uploads/Flood-Re-Transition-Plan-Feb-2016-FINAL.pdf>

rapport de la Chambre des Communes du 13 juin 2017 sur la gestion et le financement du risque d'inondation indique que les coûts découlant des inondations de l'été 2007 dépassent 3,2 milliards de livres (3,63 milliards d'euros), les dommages économiques estimés de celles de l'hiver 2013-2014 sont compris entre 1 et 1,5 milliards de livres (1,1 à 1,7 milliards d'euros) et l'impact économique de celles de l'hiver 2015-2016 est estimé à 5 à 5,8 milliards de livres (5,6 à 6,5 milliards d'euros)¹.

Partant du principe que *« fournir une assurance inondation n'est pas simple et peut être extrêmement coûteux, si cela est laissé au marché privé »*, un schéma de couverture a été imaginé. Celle-ci est traditionnellement incluse dans l'assurance habitation. Les accords (*Statement of Principles*) entre le gouvernement et l'association des assureurs britanniques adoptés en 2000 et renouvelés en 2008 visaient à permettre la fourniture d'une assurance inondation à la plus grande majorité des ménages et des petites entreprises, de façon efficace. Toutefois, *« l'évolution des prix dans le secteur de l'assurance a fait craindre des hausses rapides et significatives de la tarification du risque d'inondation, qui rendraient l'assurance habitation excessivement chère et priveraient les citoyens de certaines régions de toute indemnisation en cas de dommage dû à une inondation »*².

Lors du renouvellement de l'accord en 2008, le gouvernement et les assureurs ont considéré que celui-ci était devenu insoutenable et qu'une nouvelle approche était nécessaire pour aider les ménages concernés par le risque d'inondation à obtenir une assurance abordable. En 2013, le gouvernement britannique a annoncé le nouveau modèle retenu, celui de la réassurance (*Flood Reinsurance Scheme - Flood Re*), formalisé dans la loi sur l'eau du 14 mai 2014 (*Water Act 2014*). *Flood Re* est un **dispositif provisoire de réassurance, en place pour 25 ans**.

Seules les personnes vivant dans une **zone à risque d'inondation** bénéficieront de *Flood Re*, en fonction également du montant de la part de leur assurance consacrée aux inondations. Le dispositif est uniquement conçu **pour les propriétés construites avant le 1^{er} janvier 2009**.

Les assurés vivant dans une zone classée à risque en matière d'inondation, voient le niveau de leurs primes, avec le système *Flood Re*, calculé de façon à leur permettre d'avoir une assurance, tout en assurant la viabilité du système. Ainsi en 2016, les propriétés les moins exposées se voient appliquer une prime de 210 livres (238 euros) pour assurer la

¹ <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7514/CBP-7514.pdf>

² Commission européenne, communiqué de presse du 29 janvier 2015, « Aides d'État : la Commission autorise le régime britannique de réassurance contre les inondations ».

construction et le contenu contre 1 200 livres (1361 euros) pour les propriétés les plus exposées¹.

Les consommateurs continuent de payer leur prime à leur assureur, qui décide ensuite librement des polices qu'il souhaite céder à *Flood Re*. En cas de demande de prise en charge de la part d'un consommateur, celui-ci communique avec son assureur, *Flood Re* n'intervenant qu'en réassurance. Toute demande de prise en charge de la part d'un consommateur est effectuée auprès de son assurance, *Flood Re* remboursant l'assureur pour les éléments de la demande liés à une inondation payés au client. Une franchise standard de 250 livres (283 euros) par police pour chaque demande s'applique.

Flood Re est un système permettant aux entreprises d'assurance de s'assurer elles-mêmes contre des pertes du fait d'une inondation. Il bénéficie d'un **prélèvement initial auprès de tous les assureurs** proposant des assurances habitation au Royaume-Uni. Pour les cinq premières années, ce prélèvement, qui a une base statutaire, permettra au total de collecter 180 millions de livres (204 millions d'euros) par an. Grâce à ces sommes d'amorçage, *Flood Re* pourra constituer les excédents nécessaires à son bon fonctionnement et se doter lui-même d'une réassurance. Si ce premier prélèvement n'était pas suffisant, un appel obligatoire pour un financement additionnel serait effectué.

3. Le choix du recours exclusif à l'assurance privée sur la base du volontariat

En **Italie**, pays pourtant très marqué par des séismes destructeurs et des éruptions volcaniques, il n'existe **paradoxalement pas d'obligation d'assurance sur les catastrophes naturelles ni directe, ni indirecte par l'intermédiaire d'une liaison obligatoire avec une autre police standard largement diffusée**. De même, l'État italien **n'a pas institué de dispositif de réassurance pour soutenir le secteur privé**. La couverture des risques naturels dépend donc uniquement des assureurs et réassureurs privés sur une base volontaire. La tarification est libre en fonction du risque et l'on constate une sélection adverse, où les primes élevées découragent les personnes les plus exposées de s'assurer. En outre, dans les contrats conclus, n'est le plus souvent incluse que la couverture des dommages directs, sans tenir compte des pertes d'exploitation, et les limites de garantie demeurent faibles. La pénétration du marché potentiel par les assureurs privés demeure donc modeste, hormis le cas des grandes entreprises désireuses de protéger leurs installations.

¹ Flood Re transition plan, 2016, p. 10 et 22 - <http://www.floodre.co.uk/wp-content/uploads/Flood-Re-Transition-Plan-Feb-2016-FINAL.pdf>

De même, mais sans les mêmes conséquences qu'en Italie en raison de leur exposition plus faible aux risques naturels, la **Suède** et l'**Allemagne comptent uniquement sur l'assurance privée**, sans obligation directe ou indirecte par liaison des polices et sans soutien public, ni par la réassurance, ni par le plafonnement des primes. Elle demeure par conséquent peu répandue.

La **Suède** ne semble pas posséder un régime particulier d'assurance, tous les documents consultés s'accordant à considérer que la Suède fait partie des pays ne présentant pas de marché de l'assurance des catastrophes naturelles développé et se limitant à des interventions publiques ponctuelles¹.

L'**Allemagne** ne possède pas, au niveau fédéral, de système d'assurance contre les catastrophes naturelles généralisé et obligatoire. L'intervention étatique est soit préventive, soit d'assistance après un événement de grande importance. En règle générale, les assurances habitation couvrent les dommages de certains dangers de la nature comme le feu, les tempêtes et la grêle. Pour une protection plus poussée, les propriétaires et locataires allemands doivent par ailleurs assurer leur foyer contre les dangers tels que les pluies fortes, les crues et inondations, les tremblements de terre, les glissements de terrain, la pression de la neige, les avalanches ou les éruptions volcaniques. Pour cela, il est nécessaire de souscrire un complément coûteux à l'assurance habitation initiale. Ainsi, seulement 26 % des propriétaires allemands avaient souscrit une police d'assurance contre les inondations en 2010 et 35 % en 2013. A titre de comparaison, le taux de couverture des risques naturels en France, en Belgique et en Espagne est proche de 95 %.

Cependant certains États fédérés mènent une politique plus active d'encouragement des propriétaires. Le **Land de Bavière** incite ainsi les personnes privées et les entreprises à s'assurer largement contre les dommages liés aux dangers de la nature, et a notamment lancé une campagne publique à cette fin en 2009. Le ministère bavarois de l'économie et des médias, de l'énergie et de la technologie précise que le danger lié aux catastrophes naturelles était jusqu'à présent fortement sous-estimé, mais qu'en Bavière existe le risque, pour tous, d'encourir des dommages du fait des inondations, de fortes précipitations ou de la pression de la neige.

Le cas des **Pays-Bas** est très particulier puisque la gravité du risque d'inondation est telle que ce risque est en principe exclu des polices sur les habitations. Lors de négociations avec les assureurs privés pour étudier l'opportunité de se doter d'un schéma assurantiel, l'**État néerlandais a refusé d'être assureur ou réassureur** ; il a préféré privilégier une

¹ Stéphane Hallegatte et Valentin Przyluski, *Gestion des risques naturels : leçons de la tempête Xynthia*, ed. Quae, Versailles, 2012

indemnisation partielle directe des victimes sur son budget et il a surtout mis l'accent sur la prévention en réalisant des programmes de travaux d'endiguement d'une ampleur considérable.

Il convient de relever toutefois, que pour les personnes vivant dans les zones à risques non protégées par le système de digues du plan Delta et qui ne bénéficient pas de droit à l'indemnisation publique aux termes de la loi de 1998, ce qui représenterait environ 100 000 personnes d'après les autorités néerlandaises, **il existe depuis 2011 un produit d'assurance privée pilote, le *Nederlandse***. Cette police est ouverte potentiellement aussi à toute la population mais elle se révèle moins intéressante pour la population protégée des crues par le réseau des barrages, car elle exclut les inondations dues à la pluie ou aux infiltrations souterraines.

**Un modèle original d'assurance interétatique :
la Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)**

Les petits États insulaires de la Caraïbe combinent une forte exposition aux risques naturels (cyclones, raz-de-marée, séismes, éruptions volcaniques), une grande fragilité manifestée par des dégâts humains et matériels de grande ampleur lorsque la catastrophe survient et une faible capacité d'action pour y pallier. Une assurance individuelle des personnes, qu'elle soit confiée au secteur privé ou à l'État, est extrêmement peu répandue et clairement insuffisante pour faire face aux dommages. De même, les moyens budgétaires des États sont trop restreints pour assumer directement les mesures d'urgence comme la reconstruction. La contraction drastique de l'économie après une catastrophe naturelle ampute les capacités d'action des États qui sont menacés de paralysie au moment même où les besoins sont les plus importants.

C'est pourquoi a été mis en place en 2007 sous l'égide de l'organisation de coopération régionale, le CARICOM, et de la Banque Mondiale, un dispositif innovant d'assurance interétatique contre les catastrophes naturelles au sein de la zone : la Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF). L'idée centrale est de protéger le pays contre la contraction budgétaire et le manque de liquidités à court terme. Ce ne sont pas les particuliers qui s'assurent mais les États eux-mêmes afin de disposer immédiatement de fonds suffisants pour faire face à l'urgence et assurer la continuité des services publics dans les premiers mois après la catastrophe.

Les 17 États membres sont Anguilla, Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, les Bermudes, les Îles Caïmans, la Dominique, Grenade, Haïti, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Trinité-et-Tobago, les Turks-et-Caïcos et le Nicaragua.

En octobre 2016, après le passage du cyclone Matthew, ont été versés 3,8 millions \$ à Sainte-Lucie, 1,7 millions \$ à la Barbade et 23,5 millions \$ à Haïti. Après le passage d'Irma, doivent être versés en septembre 2017 6,8 millions \$ à Antigua et Barbuda, 6,5 millions \$ à Anguilla et 2,3 millions \$ à Saint-Kitts-et-Nevis au titre de leur police d'assurance contre les tempêtes cycloniques.

Les paiements sont toujours réalisés moins de 14 jours après la catastrophe. Il est important de comprendre que les sommes versées ne sont pas corrélées aux dégâts effectivement constatés sur place et à l'intensité de la reconstruction nécessaire. Une telle estimation serait trop longue et la réparation des dommages n'est pas l'objet de la CCRIF qui est un fonds régional d'assurance destinée à une injection de liquidités en quelques jours pour éviter l'effondrement de l'État.

Il s'agit d'une assurance paramétrique volontaire qui prend en considération trois risques (cyclones ; tremblements de terre ; précipitations catastrophiques) par le biais de trois polices séparées. Le paiement dépend du franchissement pour chaque événement de certains seuils d'intensité, sur la base des mesures constatées (force du vent, précipitations, échelle de Richter, ...), fixés dans les différents produits d'assurance. Les États choisissent, comme un particulier, de s'assurer pour un certain montant pour un événement d'une certaine ampleur susceptible de revenir à une certaine fréquence (10 ans, 50 ans,...). La hauteur des paiements varie selon les clauses de la police et les paramètres météorologiques de la catastrophe, c'est-à-dire en fonction du choix discrétionnaire de politique d'assurance retenue par l'État concerné et du constat objectif de la gravité des événements.

Pour amorcer le fonds alimenté par les cotisations initiales d'entrée et les primes des États membres, il a été fait appel aux donateurs internationaux (Banque Mondiale, Banque caribéenne de développement, France, Canada, Union européenne, Irlande, Bermudes, Japon). Une partie du risque est transférée aux réassureurs et aux marchés internationaux de capitaux.

III. AIDES PUBLIQUES, FONDS DE COMPENSATION ET MESURES DE RECONSTRUCTION

1. Une indemnisation publique complémentaire de l'assurance

L'existence d'une couverture assurantielle large et répandue dans la population n'est pas toujours suffisante pour absorber le choc que représente une catastrophe naturelle. Les pouvoirs publics doivent alors compléter leur soutien au régime assurantiel par une prise en charge financière complémentaire.

En **France**, des mesures exceptionnelles peuvent être prises le cas échéant pour procéder à la reconstruction de zones sinistrées ou procurer une aide financière complémentaire. Il existe également certains **dispositifs pérennes qui ciblent des secteurs (agriculture) ou des zones déterminées (outre-mer)**, qui sont exposées à des risques spécifiques et où la couverture assurantielle est moins répandue. Cela comprend notamment le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) qui assure la couverture des dommages non assurables subis par les exploitations agricoles et reconnus par arrêté du ministre de l'agriculture. Ce fonds créé par la loi n°64-706 du 10 juillet 1964 codifiée aux articles L. 361-1 et s. du code rural et de la pêche maritime est géré par la Caisse centrale de réassurance (CCR). En outre, est prévu un Fonds de secours pour l'outre-mer alimenté par les crédits du ministère de l'outre-mer. Une circulaire interministérielle du 12 juillet 2012 encadre sa mise en œuvre.

En **Belgique**, la **Caisse nationale des calamités prend le relais des assureurs privés, sans se substituer à eux, après déclaration de l'état de calamité publique**. Aux termes des articles 34 et suivants de la loi belge sur la réparation des dommages du 12 juillet 1976, elle permet d'indemniser les dommages aux biens qui ne sont pas couverts par l'assurance-incendie simple ou de compléter l'indemnisation des biens assurés, lorsque les limites d'intervention des assureurs privés sont atteintes. La garantie complémentaire apportée ainsi par les pouvoirs publics n'est cependant **pas illimitée**. Le calcul de l'indemnité de réparation est précisé par la loi (art. 10). Après le **transfert de la compétence aux régions en 2014**, ces dispositions ont été reprises dans les décrets des gouvernements flamand et wallon des 3 juin et 26 mai 2016. Depuis lors, le Fonds wallon des calamités naturelles et le budget du gouvernement flamand sont mis à contribution.

En **Espagne**, la couverture assurantielle des risques extraordinaires est également **complétée par le versement d'aides** sur le budget de la protection civile, conformément au décret royal 307/2005 du 18 mars 2005. Le caractère **subsidaire** de ces aides par rapport à tout autre dispositif de couverture des dommages, public ou privé, national ou international est expressément posé. Lorsque ces dispositifs d'indemnisation ne couvrent pas

la totalité des dommages, une subvention complémentaire qui ne peut excéder la valeur du dommage subi peut être toutefois octroyée sous conditions (art. 2). Peuvent en bénéficier (art. 5) :

- les **familles** qui ont souffert des dommages et **dont les revenus sont trop faibles** pour faire à une situation catastrophique ou d'urgence. Un barème est précisé pour déterminer le seuil d'éligibilité en fonction des revenus et du nombre de membres de la famille (art. 16) ;

- les **collectivités locales** qui ne disposent **pas de ressources suffisantes pour supporter les coûts des actions à mener** pour remédier à un risque grave ou à une catastrophe ;

- les personnes physiques ou morales qui sur **réquisition des autorités compétentes** ont réalisé une prestation en raison d'une situation d'urgence.

Le ministère de l'Intérieur dispose de six mois pour se prononcer sur les demandes d'aide adressées aux services déconcentrés de l'Etat.¹ Sa décision motivée s'appuie sur le rapport du directeur général de la protection civile et des urgences. L'octroi de l'aide nécessite que soient avérés la situation d'urgence ou de catastrophe, un lien direct et déterminant entre les faits générateurs et les dommages et le caractère incontournable (*ineludible*) et inéluctable (*inaplazable*) des actions palliatives qui doivent être financées. L'aide doit être proportionnée à l'intensité des dommages, et conserver un caractère complémentaire par rapport aux autres aides ou indemnisations dont peut bénéficier le demandeur.

Des règles de calcul et de plafonds sont fixées pour chaque type d'aides. Par exemple, pour les familles frappées par des dommages personnels, des aides peuvent être octroyées à hauteur de 17 150 euros par personne décédée ou sujette à une incapacité absolue et permanente dès lors que la famille dépendait de ses revenus (art. 18). En matière de dommages matériels, l'aide maximale est fixée à 12 600 euros en cas de destruction complète de l'habitation, et sinon à 50 % du montant des dommages subis par l'habitation avec des plafonds à 8 600 € pour les dommages structurels et 4 300 € pour les dommages non structurels. La réparation ou le remplacement des équipements domestiques de première nécessité endommagés sont couverts jusqu'à 2150 € (art. 17). En cas de sécheresse, les coûts de fourniture d'eau potable assumés par les collectivités locales peuvent être pris en charge par l'État espagnol à hauteur de 50 %, voire 100 % si le coût dépasse 20 % des dépenses courantes annuelles de la collectivité (art. 23).

¹ Au-delà des six mois, le silence vaut refus. Toutefois, le ministre a l'obligation de répondre à toutes les demandes. Son silence prolongé ouvre la voie à des recours administratifs (art. 11 RD 307/2005).

Aux **États-Unis**, l'agence fédérale de gestion des urgences (*Federal Emergency Management Agency, FEMA*), outre l'administration du programme national d'assurance inondation (*NFIP*, cf. *supra*), coordonne les actions du gouvernement fédéral en matière de gestion des catastrophes, que cela soit les aides aux particuliers que l'aide au secteur public (État fédéré, gouvernement tribal, administrations locales ...) pour les travaux urgents et la réparation ou le remplacement des installations endommagées par l'évènement. Sont notamment inclus le ramassage des débris, les travaux sur les routes et les ponts et les installations de contrôle des eaux.

Ces aides en cas de catastrophe, procurées au titre du *Stafford Act* de 1988, sont **par nature considérées comme supplémentaires**, le niveau de la couverture assurantielle, souscrite par ailleurs, étant prise en compte, principalement pour qualifier la portée de l'assistance nécessaire. Les dispositifs fédéraux sont mis en œuvre lorsque l'état de catastrophe naturelle est déclaré par le Président américain.

Plus précisément, le programme d'aide aux **petites entreprises** offre des **prêts financiers à taux bas et de long-terme** pour les pertes qui ne sont pas complètement couvertes par les assurances. Les petites entreprises peuvent ainsi emprunter jusqu'à 2 millions de dollars pour réparer ou remplacer des biens fonciers endommagés ou détruits, la machinerie et les équipements ou encore les actifs commerciaux.

Le programme d'assistance et de secours suite à une catastrophe, pour les particuliers et les entreprises, permet d'obtenir une **aide financière de la part de l'agence fédérale collectant l'impôt sur le revenu (IRS)**. Autant les particuliers que les entreprises situés dans une zone déclarée en état de catastrophe naturelle peuvent y prétendre en déclarant les pertes dues au désastre sur leur déclaration de revenus de l'année précédente ou en la corrigeant pour qu'elle puisse en tenir compte.

Le programme d'**aide au logement pour les particuliers** fournit une aide financière pour les dépenses nécessaires liées au logement, à l'instar du logement temporaire, de la réparation ou du remplacement du logement existant ou de la construction d'un logement permanent ou semi-permanent. Cette aide n'est possible qu'à l'égard des personnes vivant dans une zone déclarée en état de catastrophe naturelle, pour les personnes n'ayant pas souscrit d'assurance ou dont l'assurance ne prend pas en charge tout ou partie du dommage, si le logement concerné est la résidence principale et est inhabitable en l'état et enfin si une des personnes du ménage est citoyen américain, résident non-citoyen ou un étranger autorisé.

Le **programme d'assistance pour les autres besoins** fournit une aide financière aux ménages pour faire face aux dépenses nécessaires et besoins impératifs sans lien avec le logement. Sont compris les dépenses médicales et dentaires, les coûts funéraires, l'aide à l'enfance, les biens personnels ou encore les transports.

Enfin, le programme d'**aide juridique**, gratuit, est destiné aux sinistrés ayant un faible revenu. La *FEMA* fournit ce service grâce à un **accord conclu avec l'association des jeunes avocats**, branche de l'association du barreau américain. Ces derniers fournissent des conseils et des avis, une orientation vers les services juridiques adéquats voire une représentation juridique.

**Le cas particulier de la Suisse :
une indemnisation hors assurance par une fondation privée**

Le **Fonds suisse de secours pour dommages non-assurables**, dénommé *fondssuisse* depuis 2016 peut être saisi en cas de dommages causés par des phénomènes naturels imprévisibles contre lesquels il est impossible de s'assurer et uniquement si aucun autre service ou organisation n'apporte son secours. Il a été créé en 1901 par la Société suisse d'utilité publique, organisation de bienfaisance privée indépendante elle-même constituée en 1810. Il bénéficie du statut de fondation.

Ses directives relatives aux conditions de contribution et à la procédure en cas de dommage précisent qu'il n'existe aucun droit à prestation (article 5) et que la décision d'octroi d'une indemnité se fait en prenant en compte des critères tels que le montant du dommage, la situation financière du sinistré et de son impossibilité à avoir pu empêcher la survenance du dommage (article 8).

La directive précise également les objets endommagés pouvant être indemnisés, les dommages assurables et ceux exclus, ainsi que le taux d'indemnisation, la contribution du fonds et les déductions pouvant intervenir.

2. Une mobilisation des fonds publics comme substitut au mécanisme assurantiel

Dans les pays où la couverture assurantielle est peu répandue faute de soutien public comme en Allemagne, en Suède ou en Italie, et dans ceux où les assureurs refusent largement de garantir les risques naturels comme aux Pays-Bas, la gravité des dommages causés par les catastrophes naturelles et le désarroi des populations imposent aux pouvoirs publics d'intervenir pour offrir aux particuliers et aux entreprises une compensation financière. La charge en incombe alors directement au **budget de l'Etat**.

Aux **Pays-Bas**, les inondations catastrophiques de 1953 ont conduit les compagnies d'assurance à déclarer ce risque naturel inassurable. C'est l'Etat néerlandais qui assure seul l'indemnisation financière des pertes subies, en décidant en opportunité d'activer le mécanisme prévu dans la loi d'indemnisation (*tegemoetkoming*) des dommages du 25 mai 1998. Seules les inondations catastrophiques donnent lieu à une indemnisation ; les risques habituels sont à la charge des personnes lésées. L'indemnisation couvre les zones protégées par le système de digues et de barrages, mises en place sous

la responsabilité de l'État néerlandais. Entre 1998 et 2016, le dispositif d'indemnisation des catastrophes a été activé seulement cinq fois.¹

La liste des pertes couvertes, établie à l'article 4.1 de la loi de 1998, est longue et précise : dommages aux habitations, aux véhicules, aux bateaux servant d'habitation ; dommages aux biens meubles ; dommages aux infrastructures publiques ; pertes de capital fixe et d'actifs circulants ; pertes financières dues à des dommages aux cultures et aux élevages qui affectent le rendement habituel ; coûts de remise en activité ; coûts d'évacuation ; coûts de préparation à la catastrophe incluant les mesures de prévention et de limitation des effets de la catastrophe, coûts de déblayage et de nettoyage. Un arrêté ministériel peut étendre cette liste à d'autres pertes et dommages, le cas échéant, sauf aux pertes de chiffre d'affaires qui demeurent exclues (art. 4.2). Les personnes n'ont aucun droit à l'indemnisation lorsque les dommages sont assurables ou qu'une compensation financière est obtenue à un autre titre, ainsi qu'en cas de faute de la personne lésée ou de défaut de prévention ou de mitigation suffisante des dommages par la personne lésée (art. 4.3).

Le taux de remboursement partiel est fixé par l'État après un constat effectué par des agents privés des compagnies d'assurance mais rémunérés par l'État pour cette tâche. Une franchise à la charge des personnes, un seuil de prise en charge ainsi qu'une enveloppe globale contraignant l'indemnisation peuvent être définis par arrêté ministériel. Le fait qu'une personne a déjà été indemnisée dans les deux années précédentes peut également être pris en compte.

En **Italie**, l'absence de système assurantiel soutenu par les pouvoirs publics et la faible pénétration de l'assurance privée rendent inévitable la mobilisation directe des ressources de l'État pour indemniser les populations frappées par des catastrophes naturelles. Les derniers séismes² de forte amplitude, qui se sont succédé rapidement en Italie centrale, ont occasionné de très fortes destructions. Pour y faire face, deux types de mesures compensatoires pour venir en aide aux particuliers en urgence et préparer la reconstruction sont retenues : des **mesures générales permanentes prévues par la loi instituant le service national de protection civile** de 1992 et des **mesures ponctuelles prévues dans une série de textes spécifiques pris après chaque événement catastrophique**.

¹ Suykens, Priest, van Doorn-Hoekveld, van Rijswijk, « *Dealing with flood damage : Will prevention, mitigation, and ex post compensation provide for a resilient triangle ?* », *Ecology and Society* 21(4), October 2016.

² Emilie-Romagne (20-29 mai 2012), Amatrice (24 août 2016), Norcia (28-30 octobre 2016), l'Aquila (18 janvier 2017).

Dans la première catégorie, celles des dispositifs généraux et permanents, il convient de relever :

- la mobilisation du **Fonds pour les urgences nationales** (art. 5.5-*quinquies* Legge 225/1992). Les sommes tirées du Fonds national sont notamment destinées à la gestion de l'urgence ; elles doivent servir à couvrir les débours liés à la mise en œuvre des interventions de première nécessité telles que l'organisation des secours et l'aide à la population, le rétablissement des services publics et des infrastructures de réseaux stratégiques, les opérations de réduction des risques résiduels directement connectés à l'événement, ainsi que l'évaluation des besoins et des dommages (art. 5.2.) ;

- la suspension ou un délai de paiement des contributions fiscales et sociales pour 6 mois au plus (art. 5.5-*ter*)¹ ;

- la suspension temporaire des remboursements d'emprunts immobiliers sur des immeubles détruits ou endommagés ou d'emprunts contractés pour des activités commerciales installés dans des immeubles détruits ou endommagés (art. 5.5-*quinquies*) ;

- la prise en charge par l'État italien depuis le 1^{er} janvier 2015 du paiement de l'amortissement de certains emprunts, y compris obligataires, contractés à la suite de catastrophes naturelles (art. 5.5-*septies*).

Ces dispositifs nécessitent comme préalable la déclaration de l'état d'urgence en Conseil des ministres, ainsi qu'une série d'arrêtés pour spécifier les personnes morales et physiques concernées et préciser les modalités de suspension de charges ou de prise en charge financière sur le budget de l'État.

Dans la seconde catégorie regroupant les mesures ponctuelles on trouve notamment des décrets-lois, qui permettent à l'exécutif de prendre des dispositions d'ordre législatif sans habilitation préalable du Parlement dès lors que l'urgence le justifie. Une loi ultérieure les ratifie.

On peut ainsi faire référence aux décrets-lois n.74 du 6 juin 2012, n.189 du 17 octobre 2016 et n.8 du 9 février 2017 prévoyant des interventions urgentes en faveur des populations touchées par les séismes. Ces textes contiennent une grande quantité de dispositions de tout ordre sur la constitution et l'utilisation d'un Fonds pour la reconstruction des zones de séismes, sur l'accélération des procédures d'aide, sur les structures d'habitation d'urgence, sur le paiement des entreprises de sous-traitance engagées dans la reconstruction, sur le bon déroulement des activités

¹ La loi italienne n.290 du 6 décembre 2006 a précisé cette disposition pour en exclure rétroactivement les employeurs publics, les fonctionnaires, les particuliers employeurs domestiques, les employés et les associés individuels d'une entreprise qui a refusé le bénéfice de la suspension. Des récupérations de contributions ont donc été demandées à partir de 2008 pour certaines suspensions de contributions fiscales et sociales accordées depuis 1992.

éducatives et scolaire, sur le soutien aux entreprises agricoles et agroalimentaires, sur la remise en état de la voirie, etc.

De multiples mécanismes d'avances de fonds, de subventions, de crédits et d'allègements d'impôts, de suspension de contributions pour les particuliers et pour les entreprises sont mis en place à titre transitoire. En particulier, pour soutenir la reconstruction après le **séisme d'Amatrice du 24 août 2016**, des **zones prioritaires** particulièrement touchées ont été délimitées. Dans ce périmètre, le **financement des opérations de réparation et de reconstruction** des immeubles endommagés ou détruits, qu'ils soient résidentiels, commerciaux ou industriels, est **intégralement pris en charge par l'État italien**. Les **aides ne sont pas versées directement aux propriétaires** : les banques, sur des crédits publics ouverts par l'État, paient les entreprises effectuant les travaux. Aucune avance de fonds n'est nécessaire de la part du propriétaire, qui doit choisir une banque de référence et déposer une demande auprès des bureaux chargés de la reconstruction (cf. point 3 ci-dessous).

Pour éviter les fraudes et le détournement des fonds publics, les entreprises de travaux devront impérativement être inscrites sur une **liste blanche** ; elles devront avoir satisfait à toutes leurs obligations fiscales et sociales et respecter toutes les dispositions anti-mafia. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, qui fera l'objet de contrôles, l'État enverra à la banque l'ordre de payer l'entreprise.

En outre, certaines mesures proviennent directement de délibérations en Conseil des Ministres. C'est ainsi qu'une délibération du 28 juillet 2016¹ actualisant une disposition de la loi de stabilité financière n.208/2015, avait autorisé la création d'aides à la charge entière de l'Etat par le biais d'un **crédit d'impôt pour les particuliers et les entreprises** touchés depuis mai 2013 par une catastrophe naturelle. La clôture des demandes était fixée au 29 septembre 2016. Un plafond d'aide était fixé, pour la résidence principale, à 80 % de la valeur déterminée lors de la phase d'instruction ou 187 500 euros si elle était à reconstruire ou 150 000 euros si elle était à réparer, et pour la résidence secondaire à 50 % de la valeur ou 150 000 euros. Ces mesures ne se sont pas appliquées aux personnes touchées par les séismes d'août 2016 auxquelles s'appliquait le régime plus favorable décrit précédemment.

En **Allemagne**, l'absence d'un système généralisé et obligatoire et l'inexistence d'un fonds fédéral ou national destiné à aider les victimes de catastrophes naturelles nécessite des interventions ponctuelles en cas de survenance d'un évènement particulièrement important. Après les **inondations de l'Elbe**, en 2002, les pouvoirs publics sont intervenus à hauteur de **7,1 milliards d'euros**.

¹ La délibération a été publiée au Journal officiel italien n° 183 du 6 août 2016.

Toutefois, certains *Länder* ont pu créer des fonds d'intervention. Tel est le cas de la **Bavière** qui a adopté le 6 septembre 2011 des lignes directrices relatives au **fonds de secours** pour l'octroi d'une aide financière en cas de situation de crise du fait de phénomènes naturels. Les catastrophes naturelles visées sont les tremblements de terre, les glissements de terrain, les inondations et les avalanches, si aucune couverture d'assurance n'est possible.

Après la catastrophe, l'autorité administrative de la circonscription (*Kreisverwaltungsbehörde*) informe sans délai, si possible le lendemain, le gouvernement de Bavière. Celui-ci examine immédiatement de sa propre autorité si l'introduction de mesures d'aides étatiques pour le territoire concerné apparaît nécessaire, après une première estimation des dommages éligibles à l'aide financière.

Lorsque la **procédure d'examen** du gouvernement bavarois conclut que les dommages sont éligibles au fonds d'aide, alors le gouvernement notifie au ministre des finances et du développement territorial du *Land* le montant des dommages subis pouvant bénéficier de l'aide. Il définit également le champ d'application territorial et temporel de l'opération d'aide.

Les dommages éligibles au fonds d'aide sont les frais visant à supprimer les dommages immédiats pour lesquels les objets sont endommagés, détruits ou perdus par une influence directe de la cause du dommage : actifs d'entreprises agricoles, horticoles, commerciales ou indépendantes, actifs des coopératives, associations ou services sociaux, bâtiments privés et autres ouvrages de construction et articles ménagers, dont la réparation est essentielle et ne peut être différée.

À titre d'exemple, dans le cadre des dommages pour les articles ménagers, pour le renouvellement d'un foyer, sont considérés comme appropriés les montants forfaitaires suivants : 13 000 euros si le foyer est composé d'une personne, 13 000 euros pour la première personne auxquelles s'ajoutent 8 500 euros pour le partenaire et 3 500 euros pour toute autre personne supplémentaire lorsque le foyer est composé d'au moins deux personnes.

L'aide peut prendre la forme, unique ou cumulative, d'une aide financière immédiate (*Soforthilfe*), d'une aide d'urgence (*Notstandsbeihilfe*) et d'une garantie gouvernementale (*Staatsbürgschaft*).

En **Suède** et au **Royaume-Uni**, la recherche n'a pas permis de mettre en évidence l'existence d'un fonds d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Toutefois, en **Suède**, les municipalités ayant dû engager des coûts importants lors d'une opération d'urgence ont le droit de demander une compensation à l'État pour le montant des coûts excédant leur franchise.

3. Des mesures exceptionnelles de gouvernance dans les zones à reconstruire

Lorsque les dégâts sont très importants et les zones touchées très étendues, ce qui est notamment le cas lors de séismes violents, l'État doit prendre en charge la reconstruction. Un schéma de gouvernance exceptionnel **concentrant des compétences ordinairement séparées et mobilisant des moyens extraordinaires** est parfois retenu.

En **Italie**, la gouvernance de la reconstruction est confiée avec un **Commissaire extraordinaire national**, auquel sont associés en tant que vice-commissaires les présidents de région (art. 2 Decreto-Legge 189/2016). La mission du Commissaire est de garantir une reconstruction unifiée et homogène (art. 1.7). À cette fin, il assure la **programmation de l'utilisation des moyens financiers** et prend par ordonnance, dans le respect de la Constitution et des principes généraux du droit, et avec l'accord du président de la région intéressée, **toutes les mesures nécessaires pour faciliter la reconstruction**. Il contribue avec la Protection civile à la résorption des situations d'urgence, coordonne les opérations de réparation et de reconstruction des immeubles privés et des ouvrages publics, supervise l'octroi des concours financiers et la mise en œuvre des mesures destinées à soutenir le tissu économique, établit la liste blanche des entreprises de travaux « propres » et gère le Fonds de reconstruction.

Est également mis en place un **bureau dédié**, *l'ufficio speciale per la ricostruzione*, dans chacune des quatre régions (Abruzzes, Latium, Marches, Ombrie) touchées par les derniers séismes (art. 3). Ces quatre bureaux sont **mis en place conjointement par les régions et les communes** suivant une convention-type établie par le Commissaire extraordinaire. Ils sont chargés de l'octroi des concours financiers, de l'instruction des dossiers, de la gestion des travaux publics et de la délivrance des permis de construire en soutien aux communes.

En **Nouvelle-Zélande**, les séismes de Canterbury en 2010 et 2011 ont détruit ou endommagé à plus de 90 % Christchurch, la deuxième plus grande ville du pays. L'EQC a reçu 400 000 demandes d'indemnisation au titre de l'assurance contre les risques naturels mais les 5 milliards \$NZ qui devraient au total être versés à ce titre aux particuliers ne suffisent pas à la reconstruction de l'agglomération. C'est pourquoi le Parlement néozélandais a validé le principe d'un soutien public massif en adoptant des mesures exceptionnelles dans le *Canterbury Earthquake Recovery Act* de 2011, puis dans le *Greater Christchurch Regeneration Act* du 19 avril 2016, juste avant l'expiration du premier texte.

Une **agence gouvernementale, la Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA)**, a été créée pour définir une stratégie de reconstruction et la mettre en œuvre. La stratégie devait afficher des objectifs de long terme à l'échelle de l'agglomération. Conçue à l'issue d'une large consultation

publique, elle devait être déclinée par les autorités locales en plans plus détaillés ciblant une zone ou une *community* particulière.

Le législateur a doté en 2011 la CERA de **pouvoirs extraordinaires, lui permettant de s'affranchir largement des droits et titres existants** : elle pouvait enjoindre aux conseils municipaux de lui communiquer toute information et d'agir selon ses instructions, amender ou abroger les documents d'urbanisme et de planification environnementale, fermer ou restreindre l'accès à certaines zones, démolir des immeubles et forcer les propriétaires à lui vendre certains terrains. Les démolitions et travaux ordonnés par la CERA ne donnaient lieu à aucune indemnisation.¹

La centralisation manifeste et les prérogatives exorbitantes de la CERA ont fait l'objet de **nombreuses critiques**, si bien que le nouveau dispositif législatif adopté en **avril 2016** lui substitue un **nouvel organisme** baptisé *Regenerate Christchurch* qui associe la Ville de Christchurch et l'État néozélandais pour prolonger l'élan en mettant l'accent sur le développement économique et le renouvellement du tissu urbain. Le 30 juin 2021, cet organisme sera dissous et remplacé par une agence contrôlée entièrement par la Ville de Christchurch. De même, un mode de collaboration plus équilibré est retenu avec le conseil régional de Canterbury, les représentants des Maoris de l'île du Sud (*Te Runanga o Ngai Tahu*) et les conseils municipaux voisins.

En **Suède**, les importants dégâts causés par la tempête Gudrun des 8 et 9 janvier 2005 ont conduit le gouvernement suédois à décider de l'octroi d'une aide destinée à compenser les pertes causées par cette catastrophe naturelle en aidant les propriétaires de forêts à reboiser, le montant de l'aide variant selon l'option choisie par le propriétaire forestier pour chacune des zones à reboiser. Les programmes présentés à Bruxelles, pour un coût total d'environ 450 millions SEK (soit environ 47 millions d'euros) et n'ayant pas soulevé d'objection consistent par exemple en la plantation de forêts de conifères ou de forêts constituées essentiellement de conifères, pour un coût estimé à 12 900 SEK par hectare et le montant de l'aide de 3 000 SEK par hectare, la plantation de forêts de feuillus ou de forêts essentiellement constituées de feuillus, pour un coût estimé à 30 000 SEK et une aide d'un montant de 20 000 SEK ou encore à faciliter la régénération naturelle par des clôtures de protection, pour un coût de 18 300 SEK et une aide de 8 000 SEK².

¹ Odlin, Summary and Analysis of The Canterbury Earthquake Recovery Act, *Buddle Findlay Law Firm*, 4 May 2011.

² [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006XC0511\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006XC0511(01))

IV. DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES RISQUES

1. La cartographie des zones à risques et la mobilisation des documents d'urbanisme

Pour éviter la répétition des catastrophes, ou du moins pour en limiter les conséquences dommageables sur les biens et sur les personnes, les pouvoirs publics peuvent définir des programmes de prévention, délimiter les zones exposées, encadrer l'utilisation des sols et établir un système d'incitations et de sanction pour décourager les comportements individuels à risque.

En **France**, l'État élabore et met en œuvre des **plans de prévention des risques naturels prévisibles** (PPR) conformément à l'article L. 562-1 du code de l'environnement. Sont visés explicitement et donnent lieu à des plans distincts les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes et les cyclones. Les zones exposées sont délimitées en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque. Tout type de construction ou d'exploitation est interdit dans ces zones. Si une autorisation de construction, d'aménagement ou d'exploitation est accordée par dérogation, alors le PPR prescrit le cadre de réalisation, d'utilisation et d'exploitation.

Sont également délimitées des zones non directement exposées mais dans lesquelles la construction ou l'exploitation aggraverait ou provoquerait de nouveaux risques. Les PPR définissent les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités territoriales dans ces deux types de zones, ainsi que celles incombant aux particuliers. Ils conçoivent également les mesures appropriées pour traiter les constructions déjà existantes avant le PPR. A défaut de mise en conformité avec des mesures rendues obligatoires en raison de la gravité du risque, le préfet peut ordonner leur réalisation aux frais du propriétaire.

Afin de diminuer l'aléa moral et décourager toute construction en zone à risque, un **lien est établi avec la couverture assurantielle** des catastrophes naturelles. En vertu de l'article L. 125-6 du code des assurances, dans les terrains classés inconstructibles par un PPR, les **assureurs ne sont plus soumis à l'obligation de couvrir les dommages**, sauf pour les biens existant avant la publication du PPR. Il n'existe pas non plus d'obligation pour l'assureur lorsque les biens ont été construits en violation des règles administratives tendant à prévenir les dommages des catastrophes naturelles en vigueur lors de leur mise en place.

En **Belgique**, l'État définit des **zones à risque d'inondation** en accord avec les régions. Comme dans le modèle français, il est possible **pour l'assureur de refuser de couvrir** des bâtiments construits en zone à haut risque 18 mois après la publication de l'arrêté de classement (art. 129 loi relative aux assurances du 4 avril 2014) ; dans ces zones, l'assureur peut

aussi bien s'affranchir des plafonds de primes fixés par le bureau de tarification.

De même, **le droit à l'indemnisation publique complémentaire par la caisse des calamités est fermé dans les zones à haut risque** afin de décourager les constructions et d'assurer la stabilité financière du fonds en ne le grevant pas de risques graves et probables. La régionalisation de la caisse des calamités en 2014 visait à assurer que la même autorité soit en charge de la planification et du paiement. Ainsi la perspective de supporter une charge financière importante incite les régions à mener des politiques de prévention rigoureuses.

En revanche, en **Espagne**, si se retrouve bien le principe d'une planification et d'un classement des sols en prenant en compte les risques naturels, aucune corrélation avec le droit à la couverture assurantielle ou à l'indemnisation complémentaire n'a été relevée au cours de la recherche de la division de la législation comparée. Aux termes du décret législatif royal 7/2015 du 30 octobre 2015 refondant la loi relative aux usages du sol et à la réhabilitation urbaine, les sols ruraux classés comme préservés de l'urbanisation doivent inclure les terrains à risques naturels ; les autorités publiques compétentes en matière d'urbanisme doivent respecter un principe de prévention des risques naturels dans l'aménagement des usages du sol ; les **documents de planification** doivent inclure une **carte des risques naturels** dans le rapport de soutenabilité environnementale.

Une réglementation urbanistique complémentaire est prévue par les **communautés autonomes**, ce qui aboutit de fait à l'**hétérogénéité** des types de cartographie des risques naturels d'une autonomie à l'autre, donc à des divergences territoriales dans la prévention des risques, sans que ces divergences renvoient nécessairement à des différences objectives dans la nature et la gravité des risques encourus. Cette situation est considérée comme peu satisfaisante par le ministère du développement espagnol, qui a publié un guide méthodologique avec l'Association (*colegio oficial*) des géologues pour l'élaboration des cartes de risques naturels en Espagne.¹

L'**Allemagne** a également mis en place des outils de prévention des risques d'inondations s'appuyant sur la réglementation de l'urbanisme. Le code de la construction intègre ainsi des dispositions de protection contre les crues. Son article 1a dispose, par exemple, que lors de l'établissement du **plan d'occupation des sols**, les intérêts de la protection côtière ou de la protection contre les crues et la prévention des inondations, en particulier éviter et diminuer les dommages résultants de la montée des eaux, sont à prendre en compte. En particulier, le plan d'occupation des sols peut présenter les plans d'eau, les ports et les surfaces prévues pour la gestion des

¹ La Cruz Mera, « Planificación urbana y prevención des riesgos – El papel de la legislación y los sistemas de informacion », Ministerio de Fomento, mars 2015.

eaux, à l'instar de celles qui sont gardées libres dans l'intérêt de la protection contre les inondations ou de la régulation de l'évacuation des eaux (article 5).

Les documents d'urbanisme peuvent indiquer (article 9) :

- les surfaces pour les installations de protection contre les crues et pour la régulation de l'évacuation des eaux ;

- les zones dans lesquelles certaines mesures constructives ou techniques doivent être prises par la construction d'installations structurelles, qui serviront à empêcher ou atténuer les dommages liés aux inondations, y compris les dommages découlant des précipitations intenses, ainsi que la nature de ces mesures ;

- les surfaces, sur un terrain constructible, devant être gardées libres pour l'infiltration naturelle des eaux des précipitations, afin de prévenir en particulier les dommages découlant des crues, y compris les dommages liés aux précipitations intenses.

Enfin, les communes allemandes exercent un **droit de préemption** pour l'achat de terrains dans les zones devant être laissées libres dans un but de **protection préventive contre les crues** (article 24).

La politique de gestion des risques naturels de la Bavière

Le *Land* de Bavière mène une politique active de gestion des risques en associant systématiquement les villes et les communes, les responsables d'infrastructures, les entreprises et les citoyens. En 2013, il a lancé le **programme d'action 2020plus**, afin de parvenir à une meilleure protection contre les crues et à une réduction des dommages potentiels, en articulant différentes mesures de suivi, d'évitement, de protection et de prévention.

Le suivi consiste notamment à analyser l'évènement qui vient de se produire, à identifier des changements de structure et à rétablir le plus vite possible les mesures de protection adéquate après une crue.

L'évitement vise à empêcher de nouveaux dommages potentiels dans les zones de danger et à réduire les risques. Des cartes précisant les **zones à risque de crue** sont établies par l'administration chargée de la gestion des eaux. La stratégie adoptée combine plusieurs aspects :

- éviter les fonctions sensibles dans les zones propices aux inondations par une renonciation générale à l'aménagement des surfaces inondables pour éviter tout nouveau risque ;

- adapter l'utilisation actuelle aux risques d'inondation, par exemple en revoyant l'étanchéité des fenêtres de cave ou en mettant en hauteur les câbles électriques ;

- et prendre des mesures dans le domaine de la construction, notamment en surélevant les édifices.

La protection comprend la protection technique contre les crues par la création d'installations artificielles visant à retenir, encadrer ou dévier les eaux ou par des systèmes de protection résilients. Elle vise aussi la rétention naturelle des sols, afin d'agir sur la formation et la concentration du débit, ainsi que des interventions sur le tracé des cours d'eau.

Enfin, la prévention passe notamment par l'information du public, autant sur les risques et dangers d'une inondation que sur une situation de crue en cours. Cette information est du ressort de la ville ou de la commune.

(Site internet de l'office régional bavarois de l'environnement, https://www.lfu.bayern.de/wasser/hw_aktionsprogramm_2020_plus/index.htm)

En **Suède**, l'**Autorité suédoise pour la protection civile** (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - MSB*), intervient en matière de prévention des catastrophes naturelles.

Pour les **inondations**, la *MSB* compile et tient à jour des **cartes générales, afin de créer une base de données destinée au travail de prévention**, mais qui auront également vocation à être utilisées pendant la planification du travail des services d'urgence, comme base pour la planification de l'utilisation des terres par les municipalités ou encore comme base pour l'analyse des risques et vulnérabilités et modèle d'anticipation lors des inondations. La *MSB* met également en place des groupes locaux, forums de collaboration et de coordination entre toutes les parties prenantes concernées par le bassin hydrographique d'une rivière, afin de permettre une amélioration de la connaissance des responsabilités, des rôles et des capacités des différents acteurs. Enfin, la *MSB* surveille l'évolution des crues printanières en rassemblant des détails sur les évacuations d'eaux par les autorités locales.

Pour les **glissements de terrain**, la *MSB* réalise une **cartographie générale de la stabilité des terrains dans les zones construites**. Cette carte montre les zones susceptibles de subir un glissement de terrain et celles qui ont besoin d'un relevé géotechnique détaillé pour déterminer la stabilité des sols, la plupart des municipalités ayant des conditions de sols incertaines ont accès à ce type d'étude cartographique.

En **Suisse**, il revient aux autorités cantonales d'identifier les parties de leur territoire qui sont menacées par des dangers naturels, conformément à l'article 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979. Elles réalisent des cartes indicatives, tiennent un registre des événements et des ouvrages de protection et appuient les communes dans la mise en œuvre des mesures de prévention et de protection. Les **communes** réalisent des **cartes de dangers naturels**, avec l'appui du canton. Selon un modèle très classique, elles sont ensuite chargées de leur prise en compte dans les outils d'aménagement foncier tels que les plans d'affectation des sols et les permis de construire. Elles sont aussi chargées de la construction de mesures actives

de protection, de la mise en place d'un service d'alerte et de l'établissement de plans d'intervention et de l'information de la population.¹

Aux **États-Unis**, le programme national d'assurance inondation (*NFIP*) comporte une dimension de **réduction des risques** d'inondation. À ce titre, il demande aux communautés locales de collaborer avec le *FEMA* pour développer, adopter et tenir à jour **des cartes de risque d'inondation** (*Flood Insurance Rate Maps*). La *FEMA* est en effet chargée d'entreprendre des études à l'échelle nationale afin de déterminer les zones les plus à risque d'inondations, de coulées de boue et d'érosion à la suite d'une inondation. Elle a également pour mission d'évaluer le risque d'inondation et de déterminer les zones d'assurance.

2. La réduction des risques par la réalisation de travaux publics et la mise aux normes des constructions

Dans les cas où le risque avéré est élevé, les États doivent parfois prévoir un durcissement des normes de construction, une relocalisation des populations exposées ou des travaux publics de protection de grande ampleur.

C'est aux **Pays-Bas** que l'accent est mis le plus fortement sur la **prévention, par nécessité puisque 60 % du territoire et 9 millions de personnes sont exposées directement**. La politique relative aux catastrophes naturelles est avant tout destinée à empêcher que ne surviennent des dommages grâce à la construction d'un réseau d'infrastructures de protection. L'indemnisation publique des personnes lésées est une réponse consciemment subsidiaire.

L'État néerlandais porte la responsabilité de protéger les citoyens contre les risques d'inondations catastrophiques (*waterveiligheid*) ; il s'agit d'une obligation de valeur constitutionnelle déduite des articles 20 al. 1 et 21 de la Constitution, qui demandent aux pouvoirs publics de veiller à la sécurité existentielle (*bestaanszekerheid*) de la population et à l'habitabilité (*bewoonbaarheid*) du pays, ainsi qu'à la protection du cadre de vie (*bescherming van het leefmilieu*). Les wateringues (*waterschappen*), organes locaux de gestion de l'eau, existent depuis le Moyen-Âge et sont reconnues par la Constitution.

Des **travaux d'endiguement majeurs** ont été réalisés pour construire des ceintures concentriques de barrages très résistants et durables. L'ensemble de la stratégie de protection contre les inondations et de gestion de l'eau est intégrée dans le **programme national Delta** qui est renouvelé annuellement et piloté par un **Commissaire d'État** chargé de coordonner les niveaux d'intervention (*Rijkswaterstaat* national, *waterschappen* régionales, municipalités). Un plan d'inspection des digues, barrages et retenues d'eau

¹ Cf. le site du canton de Vaud <http://www.vd.ch/themes/territoire/dangers-naturels/>

est lancé en 2017. **L'évaluation de la solidité et de la durabilité des ouvrages actuels doit être achevée en 2023** afin qu'à cette date soient fixées des priorités de travaux et de nouvelles normes de construction, tenant compte en particulier des effets du changement climatique à l'horizon 2050. **Un fonds Delta disposera de 1,2 milliards € par an**, garantis au moins jusqu'en 2030, pour assurer le financement des opérations.

Selon les orientations générales des derniers programmes Delta, les digues et barrages seront rehaussés, élargis et consolidés. Les côtes seront renforcées par un apport de sable et le lit de certaines rivières sera élargi. Est également prévu un **durcissement des normes de construction des bâtiments** et des documents d'urbanisme et de planification. L'urbanisme devrait être renouvelé en prévoyant notamment le creusement dans les espaces publics de réservoirs, secs la plupart de l'année, mais destinés à absorber l'eau surabondante pour limiter l'effet de précipitations catastrophiques ou des crues.

En **Nouvelle-Zélande**, l'*Earthquake Commission* exerce, de manière subsidiaire, une mission de soutien à la recherche et à la formation en matière de catastrophes naturelles pour développer des modes adéquats de prévention et de réduction des risques. Surtout, les séismes dévastateurs de Canterbury ont conduit le Gouvernement à proposer une inflexion de la législation sur la construction.

Le *Building Act* de 2004 a été amendé en 2016. Les **nouvelles dispositions sur les édifices sensibles au risque sismique (*earthquake-prone buildings*)** sont entrées en vigueur le **1^{er} juillet 2017**. Une définition de la sensibilité au risque sismique est donnée à la section 122 du *Building Act* : sont visés les bâtiments qui auraient une propension à s'effondrer en causant des morts, des blessures ou des dommages matériels pendant ou à la suite d'un séisme modéré. Un séisme est considéré comme modéré s'il produit le niveau de secousses qui serait utilisé comme test pour concevoir un nouveau bâtiment sur le même site. Précisément, un bâtiment est reconnu comme sensible au risque sismique si sa résistance est inférieure à 34 % de la résistance prévue dans les normes de construction des nouveaux immeubles (*New Building Standard* – NBS).

Un **recensement national** des édifices sensibles doit être réalisé. Ils seront inscrits dans un **registre public de la résistance sismique** des immeubles. Le ministère de l'économie doit élaborer une méthodologie générale et sur cette base, les autorités locales disposeront de 5 ans à 15 ans selon leur degré d'exposition au risque pour identifier tous les édifices sensibles. La priorité est donnée à l'identification des infrastructures-clefs fragiles : écoles, hôpitaux, structures d'urgence. Le propriétaire d'un édifice classé comme sensible au risque sismique devra produire dans les 12 mois suivants un rapport d'évaluation réalisé par des ingénieurs experts. Sur cette base, le **renforcement adéquat ou la démolition de l'immeuble** devra être menée dans un **horizon de 15 à 35 ans** selon les zones.

En **France**, les pouvoirs publics peuvent recourir à l'**expropriation** dans les situations extrêmes. Aux termes de l'article L. 561-1 code de l'environnement, *« lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque [...] »*

En outre, le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs**, prévu l'article L.561-3 du même code, dit « Fonds Barnier », indemnise les propriétaires expropriés pour risque naturel, **finance des études et des travaux d'aménagement et de prévention** dont les collectivités territoriales sont maîtres d'ouvrage dans les communes couvertes par un PPR, et peut sur décision de l'État contribuer au financement de mesures de prévention sur des biens couverts par une assurance contre les catastrophes naturelles. Le fonds est alimenté par prélèvement sur produit des primes additionnelles de cette assurance dans la limite de 12% du produit. Les versements sont effectués par les assureurs. La gestion du fonds est confiée à la Caisse centrale de réassurance (CCR). Par ce biais, le régime de prévention et le mécanisme assurantiel sont à nouveau liés.

Aux **États-Unis**, la *FEMA* soutient par des aides spécifiques l'**atténuation des risques** pour les actions entreprises pour prévenir ou réduire les risques à long terme des éléments naturels contre la vie et la propriété. Les primes collectées à l'occasion de la vente d'assurances inondation par le *NFIP* servent à financer un programme de bourse d'aide à l'atténuation des inondations visant à réduire le risque général d'inondation. Peuvent prétendre à un **financement** des activités telles que **l'achat de terrains pour en faire des plaines inondables, la stabilisation des sols, la surélévation des structures existantes, la construction d'abris**.

En outre, le *NFIP* prévoit que les autorités locales compétentes adoptent des **normes minimales de construction dans les zones inondables**. À ce titre, les communautés doivent exiger des permis pour tout projet dans une zone à risque élevé d'inondation, exiger une élévation du sol le plus bas dans tous les nouvelles constructions résidentielles situées dans une zone à risque élevé, restreindre les projets dans les canaux de dérivation réglementaires pour empêcher l'augmentation du risque d'inondation et exiger certains matériaux et certaines méthodes de construction minimisant les dégâts d'inondations à l'avenir.

Par ailleurs, les États fédérés mènent une politique propre de prévention. Ainsi, en **Californie**, les propriétaires et locataires sont encouragés à réduire leurs risques de dommages en cas de tremblement de terre en veillant à la mise en conformité sismique des immeubles et en se préparant par l'amélioration de l'attache de la maison aux fondations et le

renforcement des murs en mauvais état, en sanglant les chauffe-eaux aux murs ou encore en sécurisant les objets fragiles sur les étagères.

En **Italie**, la prévention des risques¹ ne semble pas passer essentiellement par les documents d'urbanisme (*strumenti urbanistici*) ou la réglementation des usages du sol (*consumo del suolo*), même si les régions italiennes sont compétentes pour élaborer des programmes de prévision et de prévention des risques sur la base des lignes directrices nationales, qui s'appuient sur les agences scientifiques publiques. En revanche, dans le cadre du grand **plan national Casa Italia** annoncé le 25 août 2016, la **mise aux normes sismiques** des immeubles d'habitation et des bâtiments publics sera facilitée. Des déductions fiscales sont prévues en loi de finances.

En **Suède**, le gouvernement octroie 40 millions de couronnes par an dans les zones bâties pour des mesures de prévention. Les municipalités chargées de leur mise en œuvre peuvent demander à bénéficier d'une subvention. Le document émis par l'Autorité suédoise pour la protection civile *MSB* sur la réduction des risques de catastrophe en matière d'aléas naturels précise que les mesures de prévention des inondations peuvent inclure la réalisation de digues, d'équipements de pompage ou de dispositifs d'arrêt de la fourniture d'eau et d'évacuation des eaux usées. La prévention des glissements de terrain peut nécessiter des mesures de stabilisation des pentes.

En **Suisse**, la Confédération et les cantons collaborent à la réalisation des travaux de prévention. La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 confie aux cantons la protection contre les crues² (art. 2). Cette tâche passe en priorité par des mesures d'entretien et de planification. Si cela se révèle insuffisant, les cantons prennent les mesures correctrices qui s'imposent telles que les endiguements, la réalisation de dépotoirs à alluvions et de bassins de rétention. Ils prennent également toute autre mesure propre à empêcher les mouvements de terrain (art. 3). La Confédération accorde parallèlement des fonds pour la construction, la remise en état et le remplacement d'ouvrages et d'installations de protection, l'aménagement et l'exploitation de stations de mesures ainsi que la mise sur pied de services d'alerte, pour assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication (art.6).

¹ Au sens de la loi italienne sur la protection civile de 1992, la prévention a pour but d'éviter ou de réduire au minimum la possibilité que se réalisent des dommages. Elle se traduit par des actions d'alerte, de planification de l'urgence, de formation, de diffusion de la connaissance de la protection civile, ainsi que par l'information de la population, l'application des normes techniques et la réalisation d'exercices (art. 2 L.225/1992).

² De même, la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 précise (art.19) que « là où la protection de la population ou des biens d'une valeur notable l'exige, les cantons doivent assurer la sécurité des zones d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion et de chutes de pierres et veiller à l'endiguement forestier des torrents. Des méthodes aussi respectueuses que possible de la nature doivent être utilisées ».

Au **Royaume-Uni**, l'accord conclu entre le gouvernement britannique et les assureurs en 2000 et reconduit en 2008 prévoyait, en échange de la fourniture au plus grand nombre d'une assurance, la mise en place par le Gouvernement de mesures visant à prévenir les crues ou, du moins, à réduire le risque¹. Le gouvernement s'est engagé en 2015 à investir **2,5 milliards de livres** (2,82 milliards €) dans les **systèmes de protection contre les inondations jusqu'en 2020**, estimant que cet investissement devrait permettre de protéger plus de 300 000 propriétés et de réduire le risque d'inondation de 5 %.

Le ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales a la responsabilité de la politique de prévention au plan national. Il fournit sur dossier un financement aux autorités de gestion du risque d'inondation et d'érosion côtière. Sont notamment éligibles l'élaboration de stratégies de réduction des risques, la **réalisation de projets de construction de tunnels, de murs, de digues, d'écluses ou des stations de pompage**, ainsi que les études préalables.

L'agence de l'environnement est responsable de la supervision stratégique de la gestion de toutes les sources d'inondation et d'érosion côtière. À ce titre, elle détermine l'orientation de la gestion des risques par des plans stratégiques, elle fournit des données et des conseils pour renseigner les décideurs gouvernementaux et elle fournit un cadre de soutien à la mise en œuvre au niveau local. Elle joue enfin un rôle opérationnel de gestion du risque d'inondation dans les rivières principales, les bassins, les estuaires et la mer.

À l'échelon territorial, les autorités locales responsables pour les inondations développent, poursuivent et appliquent la stratégie pour la gestion locale des risques d'inondation de leur zone. Elles tiennent également à jour un registre des biens possédant le risque d'être inondés. Les comités régionaux pour les inondations et les côtes s'assurent que des plans cohérents sont en place pour identifier, communiquer et gérer les risques de crue et d'érosion côtière à travers les bassins versants et les berges. Les conseils de district interviennent dans la gestion de la planification des risques locaux d'inondation et peuvent réaliser des travaux sur les petits cours d'eau.

¹ <https://www.abi.org.uk/globalassets/sitecore/files/documents/publications/public/migrated/flooding/statement-of-principles-england.pdf>

**L'évaluation critique par la Chambre des Communes
de la politique britannique de prévention des risques d'inondation**

Un rapport de la Chambre des communes du 26 octobre 2016 sur la prévention des inondations futures pointe les insuffisances du financement du schéma de prévention, malgré l'augmentation des crédits, et la fragmentation des structures en charge de la gestion du risque.

Il propose des pistes d'amélioration dans le cadre d'un nouveau modèle de gouvernance mettant l'action sur une action coordonnée et efficace grâce à l'établissement d'un nouveau commissaire pour les inondations nationales pour l'Angleterre, responsable pour la fourniture de résultats en matière de réduction des risques d'inondation stratégique et de long-terme.

Il recommande le lancement par le ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales d'une vaste étude sur l'effectivité des approches naturelles de gestion du risque d'inondations telles que l'installation de barrages à fuites, la plantation d'arbres et l'amélioration de la gestion des sols. Il met en avant la possibilité d'utiliser par endroit des terres agricoles pour stocker les eaux de crues.

Il préconise d'augmenter la résilience en partant du principe qu'il est impossible de protéger toutes les propriétés des inondations à chaque fois. Il revient au Gouvernement d'améliorer l'aide aux communautés et aux particuliers pour gérer et surmonter les inondations en :

- rendant redevable des coûts qu'elles engendrent les promoteurs immobiliers qui ne respectent pas les exigences d'urbanisme ;
- décernant aux entreprises du secteur de l'eau le statut de consultant officiel lors des demandes de permis ;
- amendant les normes de construction afin de rendre contraignante l'utilisation de matériaux résistants à l'eau dans les nouvelles constructions
- développant au niveau gouvernemental un schéma d'aide pour soutenir les petites entreprises incapable de souscrire une assurance abordable pour installer des systèmes de résilience.

Il suggère enfin de simplifier la communication au grand public sur les risques d'inondation.

(House of Commons, Future Flood Prevention, HC115)¹

¹ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmenvfru/115/115.pdf>

V. TEXTES DE RÉFÉRENCE

1. Allemagne

Baugesetzbuch

Richtlinien über einen Härtefonds zur Gewährung finanzieller Hilfen bei Notständen durch Elementarereignisse, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen du 6 septembre 2011

2. Belgique

Loi relative aux assurances du 4 avril 2014

Loi relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles du 12 juillet 1976 et les décrets des gouvernements flamand et wallon des 3 juin et 26 mai 2016.

3. Espagne

Real decreto 300/2004 por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios du 24 février 2004

Real decreto legislativo 7/2004 por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto legal del Consorcio de compensación de Seguros du 5 novembre 2004

Real decreto 307/2005 por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica du 18 mars 2005

Real decreto legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana du 30 octobre 2015

4. États-Unis

National Flood Insurance Act de 1968

Flood Disaster Protection Act de 1973

Disaster Relief and Emergency Assistance Act (Stafford Act), 42 U.S.C. §§ 5121-5208 du 23 novembre 1988

National Flood Insurance Reform Act of 1994

Texas Insurance Code

5. France

Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, modifiée et codifiée aux articles L. 125-1 à L. 125-6 et L. 431-9 du code des assurances

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 (« loi Barnier ») relative au renforcement de la protection de l'environnement

Articles L. 561-1 à L. 561-5 (mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs), L. 562-1 à L. 562-9 (plans de prévention des risques naturels prévisibles), L. 563-1 à L. 563-6 (autres mesures de prévention) du code de l'environnement

6. Italie

Art. 1912 Codice civile

Legge 225/1992 – Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile du 24 février 1992

Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2016

Decreto-Legge 189/2016 – Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 du 17 octobre 2016

Decreto-Legge 8/2017 – Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017 du 9 février 2017

7. Nouvelle-Zélande

Earthquake Commission Act 1993 No 84 du 10 août 1993

Building Act No 72 du 24 août 2004

Canterbury Earthquake Recovery Act 1991, abrogé et remplacé par le Greater Christchurch Regeneration Act 2016 No 14 du 7 avril 2016

8. Pays-Bas

Wet op waterkering du 15 janvier 1996

Wet tegemoetkoming schade bij rampen du 25 mai 1998

Waterwet du 29 janvier 2009

Wet veiligheidsregio's du 11 février 2010

Deltawet - waterveiligheid en zoetwatervoorziening du 1^{er} janvier 2012

9. Royaume-Uni

Water Act du 14 mai 2014

10. Suède

Förordning (2006:171) om bidrag till anläggning av skog på områden med stormfälld skog du 09 mars 2006

11. Suisse

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991

Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991

Loi sur la surveillance des assurances du 17 décembre 2004

Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées