



# ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA PRÉVENTION DES CATASTROPHES NATURELLES (AFPCN)

Le 28 mai 2008

## Réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

(Réponse aux services du Trésor sur le projet présenté le 1<sup>er</sup> avril)

Le 1<sup>er</sup> avril, à Bercy, les services de la DGTPE (ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi) ont présenté à des représentants de l'AFPCN (et d'associations les accompagnant), des éléments d'un projet de réforme du régime d'indemnisation dit des catastrophes naturelles. A la suite des échanges, ils ont envoyé le jour même, un message pour exprimer le souhait de recevoir une réponse à leurs questions.

Le problème posé par la recherche d'un équilibre durable du régime d'indemnisation accompagnée d'un rôle accru pour l'assurance dans l'incitation économique à la prévention, est considéré par le Bureau de l'AFPCN comme justifiant pleinement une prise de position de cette association qui, rappelons-le :

- Permet une interaction entre ses membres et partenaires, issus de diverses composantes de la société civile impliquées dans la prévention des risques naturels : experts, enseignants-chercheurs, entreprises et collaborateurs d'entreprises, établissements de recherche, associations de riverains, collectivités, élus, etc.
- Est dotée d'un Conseil scientifique indépendant d'envergure internationale.

Cette réponse a été établie à la suite d'échanges internes aussi complets que possible dans des délais courts, en particulier à la séance annuelle du Conseil d'administration de l'AFPCN tenue le 8 avril. Elle ne se substitue pas à l'avis de certains de ses membres, comme la Caisse Centrale de Réassurance, la Mission Risques Naturels et des établissements publics de recherche, qui ont été sollicités dans un autre cadre. D'autre part, il est normal que, sur ce sujet sensible, diverses sensibilités s'expriment parmi les adhérents de l'AFPCN : l'avis qui suit laisse donc apparaître quels sont les points sur lesquels il semble qu'il y ait une assez large convergence et ceux pour lesquels, dans l'état actuel des débats, il existe une diversité d'opinions.

Le noyau fondateur de l'AFPCN a été constitué de membres de la mission d'évaluation de la politique publique publiée en 1998 et du comité français de la décennie (1990-2000). Ces instances avaient mis en évidence les graves défauts du régime à l'égard des exigences de la prévention.

Sans revenir sur leur analyse (pour laquelle il suffit de se référer aux textes publiés en leur temps), ni contester l'argumentation exposée par le ministère de l'Economie, l'AFPCN croit utile de mettre l'accent sur cinq raisons qui, à ses yeux, rendent aujourd'hui une réforme nécessaire :

- les progrès de l'expertise et des instruments de gestion des risques naturels depuis 1982,
- l'évolution de la profession de l'assurance qui s'intègre dans une mondialisation compétitive,
- la tendance à l'accroissement des dimensions des catastrophes extrêmes en relation avec le changement climatique, les nécessités d'adaptation corrélatives, et les nouvelles formes de vulnérabilités,
- les compétences, directives et initiatives nouvelles de l'Union Européenne, tant en ce qui concerne la gestion des risques naturels (directive inondation, projet de communication « prévention »), que la gestion des infrastructures critiques ou encore la politique régionale (FSUR), la préparation d'une stratégie d'adaptation au changement climatique (projet de livre blanc), l'ensemble visant une approche de plus en plus intégrée, tant en intra communautaire que dans la relation avec les pays tiers,

- enfin, la nouvelle répartition en France des responsabilités entre l'Etat et les collectivités pour le développement des territoires.

Les propositions de l'AFPCN consistent à revenir aux fondamentaux du régime de solidarité que le législateur entendait instituer en 1982. Ces principes sont l'obligation d'assurance, une large mutualisation permettant aux habitants situés dans des zones à risques d'être assurés à des conditions satisfaisantes, le lien entre réparation et prévention faisant intervenir l'assuré le maire et l'assureur dans le processus d'ouverture des droits, la garantie de l'Etat pour la réassurance des risques extrêmes.

La connaissance des risques et des bonnes pratiques pour les gérer, l'implication des collectivités territoriales et la qualification des professionnels de l'assurance ont fait des progrès considérables, les institutions européennes entrent dans le jeu alors que les risques extrêmes croissent sans cesse. Alors que la couverture contre les dommages causés par les événements naturels n'est pas encore accessible aux citoyens et acteurs économiques dans nombre de pays européens, il y a un réel enjeu d'influence pour la France de faire en sorte que son système d'indemnisation amendé fasse davantage école, comme il l'a déjà fait pour la Belgique et pour la Roumanie.

L'heure est venue de reclasser l'ensemble des risques et leur traitement en partant des réalités du terrain. C'est une chance à saisir positivement afin que toutes les parties prenantes en soient bénéficiaires.

C'est au regard de ces considérations anciennes et nouvelles que l'AFPCN aborde l'examen du projet en se posant les questions suivantes :

- Le processus d'indemnisation sera-t-il plus efficace avec une meilleure répartition des fonctions des intervenants ?
- Maintiendra-t-il un niveau acceptable de solidarité ?
- Mettra-t-il le changement en œuvre de façon compréhensible et acceptée ? Répond-il aux principaux besoins d'adaptation ?

L'AFPCN souhaite donner donc son avis sur cinq points, et reste disponible pour les approfondir :

1. L'ouverture des droits à indemnisation selon un régime CAT NAT ne peut être déléguée à des experts comme le propose le projet. En annexe 1, l'AFPCN fait une analyse du processus actuel et fait quelques contre-propositions.
2. Il faut revenir au vrai concept CATNAT, ce qui signifie en particulier de retirer du régime certaines indemnisations et de concentrer l'intervention active de l'Etat sur les accidents qui la justifient.

#### 2.1. Indemnisations qui ne relèveraient plus du régime

##### 2.1.1. *Les retraits sécheresse pour les bâtiments neufs.*

En effet, ce qu'on appelle le risque sécheresse est le risque pour les bâtiments de subir des gonflements et retraites du sol sur lequel ils sont construits à la suite d'alternance de sécheresse et d'humidité. La cause de ces désordres est le plus souvent un défaut de fondations appropriées au terrain, c'est-à-dire une faute professionnelle caractérisée<sup>1</sup>. D'ailleurs on peut contester que ces accidents correspondent à la définition légale des risques naturels (intensité anormale d'un agent naturel), mais une habitude regrettable a été prise de les indemniser comme tels<sup>2</sup>.

L'AFPCN recommande de revenir pour les constructions nouvelles aux assurances normales du secteur. La couverture par la garantie décennale du constructeur est un premier principe à faire appliquer. Pour les constructions anciennes, il n'y a pas lieu de pratiquer d'autres

---

<sup>1</sup> Il est recommandé d'agir par la diffusion de bonnes pratiques professionnelles et l'éducation des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre plutôt que par des règlementations qui ne peuvent s'ajuster aux cas d'espèce et dont l'application ne sera pas contrôlée.

<sup>2</sup> Le risque de désordres dus aux aléas environnementaux – température, sol, vent, eaux – ne pourra être maîtrisé dans les constructions nouvelles que par la préservation de la qualité globale des bâtiments. Dans le contexte de besoin de bâti bon marché et des pressions nouvelles qui accompagneront le changement climatique, la menace de désastres est très réelle.

processus que ceux qui concernent les autres risques pour lesquels une base paramétrique est à déconseiller, étant entendu que l'expertise de droit commun (comme les bonnes pratiques pour les constructions nouvelles) doit être éclairée par les connaissances de base de l'aléa au niveau des communes.

### *2.1.2. Les grandes entreprises :*

L'application du régime aux entreprises d'une certaine dimension (un seuil de niveau de valeur assurée, correspondant à celui où le contrat fait l'objet d'une véritable négociation, pourrait être fixé) n'est justifiée par rien et a pour seul effet de créer de l'opacité et un transfert interne aux comptes de chaque assureur. Il est donc recommandé de sortir ces contrats du régime.

### *2.1.3. Les risques considérés comme assurables par les assureurs et réassureurs.*

2.2. Les deux catégories de risques sur lesquels l'Etat concentrerait ses interventions en faveur de la prévention et de la réparation :

#### *2.2.1. Les zones à risques forts et fréquents qui ne sont pas assurables.*

Ce sont ces risques, frappant de façon répétitive certaines populations vulnérables, souvent déshéritées, et dont l'extension est menaçante qui ont été et qui restent la justification fondamentale du régime. Ils exigent une mobilisation de tous sous l'impulsion des pouvoirs publics

#### *2.2.2. Les catastrophes de grande ampleur.*

Il serait judicieux que subsiste, dans des cas exceptionnels, une possibilité de déclaration de catastrophe nationale accompagnée de mesures d'aides complémentaires, notamment en faveur de catégories de sinistres non éligibles aux indemnisations contractuelles ; l'appel à la solidarité internationale pourrait également s'inscrire dans la suite de cette déclaration.

- 3 L'AFPCN affirme que le principe de toute réforme doit être d'activer les relations directes entre les assurés, leur assureur et les autorités locales en charge de la prévention (en s'appuyant à titre consultatif sur la Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs par exemple). L'AFPCN n'est pas opposée à une évolution encadrée par l'Etat des conditions des contrats d'assurance, avec notamment une bonification des primes d'assurance en fonction des efforts faits. Cf. annexe 2 sur ce sujet.
- 4 Il n'y a pas de solution sans une meilleure intégration de la gestion des risques dans la gestion des territoires (en particulier dans les dispositions des documents d'urbanisme, communaux et intercommunaux, cartes communales, PLU et SCOT et leur articulation avec celles des PPR).
- 5 Il ne faut pas oublier la fonction de réassurance. Ce sujet n'est pas évoqué alors qu'il est clé : la question de la réassurance est sous-jacente aux questions précédemment évoquées et aucune réforme ne peut réussir aujourd'hui sans comporter un volet à son sujet.

## Annexe 1 : Processus d'ouverture des droits à indemnisation

Le processus actuel – un circuit long passant par le maire, le préfet et une commission interministérielle, et aboutissant à la publication d'un arrêté – comporte de graves défauts qui ont depuis longtemps été dénoncés. Il constitue un exemple unique au monde, transcription symbolique d'un Etat souverain s'arrogeant la fonction de déclarer solennellement les errements petits et grands de la nature en tout point du territoire national. Le flot des arrêtés, certains pour des événements mineurs, encombre l'administration, confine au ridicule et ne sert pas la réputation française : aucun des pays qui s'inspirent de notre expérience pour monter un dispositif d'indemnisation ne l'a repris. On ne peut qu'approuver son abandon.

Cependant le circuit de substitution proposé pour l'ouverture des droits ne ferait qu'atténuer ces caractéristiques quand il ne les aggraverait pas : il implique aussi une centralisation de l'information<sup>3</sup> et repose sur une combinaison de critères inscrits dans un décret et d'expertise obligatoire faite par des établissements publics désignés. Le maire n'est plus dans le circuit, et les assureurs, qui y sont pour la forme à son début, reçoivent à la fin le verdict à exécuter. L'illusion de la sagesse suprême de l'autorité étatique serait remplacée par l'illusion d'automatismes sacralisés par une autorité scientifique.

Un tel dispositif serait très dangereux, car il figerait des critères qui ne sont souvent pas appropriés, qui ne peuvent l'être systématiquement, et qui ne s'adapteront pas aux évolutions<sup>4</sup>. Leur application risque de donner des résultats contraires à ce qu'on en attend. Des organismes publics de surveillance des milieux seraient placés dans une position d'autorité de l'application de la loi – une position de décideur de fait – qui ne correspond pas à leur vocation et est contraire à l'exercice correct de l'expertise<sup>5</sup>. Remplacer l'intervention des maires, des préfets et d'une commission par des

---

<sup>3</sup> Vers un organisme public parisien, la CCR qui assurait déjà le rôle de secrétaire de la Commission CATNAT dans le système actuel. Toujours boîte à lettre centralisée du système, peut-être deviendrait-elle également le financeur des expertises d'objectivation, dont le coût ne semble pas avoir été estimé (cela n'est pas dit mais peut être supposé).

<sup>4</sup> La mission d'évaluation de la politique publique avait regretté que des critères n'aient pas été affichés, et les missions d'inspection ont entre temps émis le même regret. Mais il s'agissait dans notre esprit de critères, comme la référence à une jurisprudence codifiée, servant à guider le jugement d'une autorité arbitrale et capable d'interpréter et de tenir compte de données complémentaires : la nature est en effet trop complexe pour se laisser enfermer dans quelques chiffres.

Exemples des critères suggérés dans le projet et des difficultés à rendre leur application automatique :

- vents cycloniques : on sait combien la détermination des vitesses locales et instantanées de vents cycloniques est difficile à établir (voir les changements de classement des cyclones). Un chiffre sur ce critère seul serait d'autant plus surprenante que le régime CATNAT ne s'applique en principe non aux effets du vent mais à ceux de l'eau... qui accompagne le phénomène et a souvent des effets plus destructeurs.
- Séismes : un critère n'est pas indispensable.
- Inondations : afficher un critère de fréquence comme critère d'intensité, et la fréquence décennale de surcroît, rend perplexe. Un tel affichage combiné à l'expertise décisionnelle risque de faire considérer la dérive précédente comme une douce anticipation.

<sup>5</sup> Le domaine de compétence des organismes publics de service collectif n'est pas universel ; par exemple, Météo-France, qui serait chargé de classer l'intensité des inondations, est compétent pour donner une évaluation à une certaine échelle des précipitations, mais ne l'est pas pour fournir une mesure ou même simplement une appréciation des écoulements d'eau (crues de diverses nature, ruissellement) en surface, appréciation qui est de la compétence de services hydrologiques, ou hydrogéologiques selon les cas, qui ont l'expérience du terrain et sont susceptibles de se déplacer pour apprécier ces causes et l'intensité des phénomènes ; comme on le sait, ces manifestations dépendent de beaucoup de facteurs, le déroulement dans le temps des précipitations, la pente, l'état du sol, les obstacles et moyens de retenue... Il peut se produire des phénomènes très locaux dans les précipitations comme dans les écoulements qui ne sont pas relevés dans les réseaux de surveillance (spatial, radars...) et qui ne permettent pas d'apprécier l'intensité ponctuelle résultante. Ce qui est dit sur les inondations est également vrai pour les autres risques. Se rapporter à une des causes (la pluviométrie mesurée à grande échelle) est donc une seconde erreur dans l'appréciation de l'intensité du phénomène après celle qui consistait à se référer à la fréquence.

De façon générale, l'exercice de l'expertise répond à des règles déontologiques : indépendance, compétence, capacité de recueillir les éléments factuels... La distinction entre expert et décideur est fondamentale : l'expert répond à un cahier des charges du commanditaire et remet sa réponse à celui-ci pour décision. Il faut donc éviter de confondre la mission générale de surveillance qui est celle des organismes tels que Météo France, IPG,

automatismes représenterait sur le plan des relations sociales, qui tendent vers la concertation et la recherche d'accords amiables, une régression redoutable. L'AFPCN rejette ce dispositif.

Beaucoup de membres de l'AFPCN pensent que la réforme devrait adopter une voie qui exploiterait les progrès réalisés depuis vingt ans dans la représentation partagée des phénomènes, notamment à l'aide de la cartographie, entre les parties prenantes et les assureurs. D'ailleurs le régime CATNAT ne couvre que la moitié environ des dommages des risques naturels : les tempêtes et les effets du vent, de la neige... sont traités directement par les assureurs qui ont ainsi réglé, en dialogue avec la puissance publique, l'indemnisation des grandes tempêtes de décembre 1999 bien plus coûteuse que les plus graves inondations subies depuis la naissance du régime. La voie courante appliquée pour les risques naturels ne relevant pas du régime, qui est celle de la déclaration de l'assuré à son assureur, peut désormais s'étendre jusqu'à se généraliser sous certaines conditions<sup>6</sup>.

La logique du dispositif serait de faire coopérer à chaque niveau administratif, en partant du local, les responsables des actions publiques de prévention et les assureurs, les uns et les autres s'appuyant sur l'expertise scientifique pour prendre leurs décisions d'aménagement (les PPR et PLU au niveau communal, les SCOT et schémas d'aménagement de bassins au niveau supérieur), de gestion crise et de réparation<sup>7</sup>.

La qualification des événements évoluerait parallèlement en reflétant les évolutions législatives : en ce qui concerne par exemple le risque inondation, la directive européenne de 2007 qui impose désormais de considérer trois niveaux d'intensité/fréquence d'événements.

Les risques encore inassurables en raison du poids des dommages cumulés par exercice, devraient faire l'objet d'un suivi minutieux par la Commission départementale de prévention des risques naturels majeurs avec le concours des services compétents d'inspection générale, pour que l'Etat puisse rendre compte de l'effort collectif consenti à l'amélioration de la résilience du tissu socio-économique. L'Etat devrait continuer, en contrepartie de sa garantie, au dessus des mécanismes de marché, à exiger des acteurs un certain encadrement des conditions d'assurance. Pour bénéficier d'un maintien temporaire de garantie, les enjeux situés sur ces zones devraient faire l'objet d'une approche concertée et contractualisée de réduction de la vulnérabilité individuelle et collective, qui associe les propriétaires, exploitants, collectivités concernées. A titre transitoire, il est également envisageable que l'Etat encadre les majorations de prime que les assureurs peuvent appliquer à ces cas d'espèce, pour continuer à faire jouer, dans une certaine mesure, la solidarité dans la réparation progressive des erreurs du passé.

---

BRGM, Cemagref... qui ne donnent que des éléments, et les missions d'expertise qui doivent être réservées aux cas litigieux.

Ajoutons encore que la mission primordiale de Météo France (pour rester sur cet exemple), est de fournir des prévisions, d'émettre des messages de vigilance et de donner à l'autorité de sécurité civile les éléments pour décider des alertes (on retrouve bien là typiquement la distinction entre l'expert et le décideur).

<sup>6</sup> Selon les scénarios qui semblent actuellement les plus probables, le changement climatique devrait réduire le risque d'inondations en France (avec corrélativement une aggravation des impacts des déficits d'eau). Une gestion vigoureuse de la prévention combinée à cette évolution pourrait aboutir à la réduction des zones de dommages répétés dues aux inondations, et finalement, conjointement avec un traitement également vigoureux du risque retrait-sécheresse (constructions existantes, les constructions nouvelles n'étant plus justiciables du régime) à la disparition au terme de ce processus des deux composantes majeures de la catégorie des risques encore considérés aujourd'hui comme inassurables.

<sup>7</sup> Pour la lisibilité et l'efficacité du dispositif de gestion des risques il est hautement recommandable que les niveaux compétents pour les secours, la réparation et la prévention correspondent entre eux. Comme les échelles d'intensité. Sinon la lisibilité est mauvaise. Noter qu'entre le niveau départemental et le niveau national, celui de la zone de défense civile a probablement de l'avenir.

## Annexe 2 : Evolution des conditions des contrats

La modulation fait partie des dispositifs assuranciers résultant de l'évaluation des risques et de l'efficacité de la prévention. Pour être efficace elle doit s'intégrer dans la coopération entre trois parties : les représentants de la puissance publique, les assurés et les assureurs. La puissance publique intervient au niveau national pour faire jouer la solidarité en fixant les niveaux supérieurs et inférieurs des primes et franchises de façon à ce que l'assureur qui fait son métier correctement dispose des moyens de la réparation, sans faire peser sur les plus exposés des charges excessives, perçues comme injustes, qui les excluraient.

Les relèvements autoritaires de la franchise imposés par un arrêté de septembre 2000 ont accéléré la production quantitative de PPR dont beaucoup sont vides de dispositions concrètes, et ils ont aussi multiplié les PPR prescrits sans perspective de voir la procédure aboutir. La focalisation sur les seuls PPR est également restrictive puisque le maire peut aussi prévenir le risque efficacement dans le PLU, ou la carte communale... Une sanction qui survient a posteriori, a toute probabilité de paraître injuste et peu de chances de modifier véritablement les comportements ; l'automatisme théorique de son application lui enlève tout caractère pédagogique. L'association propose donc d'abroger l'arrêté qui organise les modulations automatiques de franchise.

Du point de vue des économistes consultés et de beaucoup membres de l'AFPCN, la prime et la franchise, au contraire, pourraient fonctionner comme un signal si elles étaient modulées, dans des limites fixées par décret, à la suite d'un échange avec l'assureur qui pourrait exceptionnellement durcir les conditions, et plus fréquemment offrir des traitements plus favorables en considération des investissements de prévention<sup>8</sup>, en étant conscients que la faisabilité est d'autant plus grande que la situation initiale du montant de la surprime est plus élevée.

Trois objections sont souvent faites (y compris par des adhérents de l'AFPCN) : l'effet incitatif serait faible, les assureurs n'ont pas les moyens d'établir un diagnostic des mesures de prévention individuelle de chaque occupant lorsqu'ils lui proposent un contrat, et à ce niveau individuel les moyens pour diminuer la vulnérabilité sont limités. En réalité le signal compte plus que l'impact financier proprement dit, l'évaluation des dommages réalisé par l'expert après sinistre pourrait sans surcoût être complétée par une notation relative à la prévention<sup>9</sup> et c'est surtout au niveau collectif, communal ou intercommunal, que les efforts pourraient être appréciés et récompensés.

L'AFPCN recommande donc au Gouvernement d'agir avec prudence et sans autoritarisme. Les assureurs sont désormais assez riches d'informations, qui pourraient leur permettre d'exercer leur métier dans un large périmètre simplement régulé<sup>10</sup>. Ils seraient autorisés à proposer à leurs clients et interlocuteurs des contrats avec des conditions incitant à la prévention. Des manuels de bonnes pratiques expliquant les critères retenus par l'assureur (mesures réduisant la vulnérabilité, qu'elles

---

<sup>8</sup> L'efficacité d'une incitation suppose un grand nombre de capacités à développer :

- Il faut pouvoir localiser géographiquement le bien vis-à-vis du risque, ce qui demande des outils qui n'existent pas partout, ni pour tous les risques ;
- Il faut pouvoir proposer des mesures efficaces, supportables économiquement et dont la mise en œuvre est vraiment possible dans le contexte du marché actuel de la construction ;

Dans la mesure où la vulnérabilité face aux aléas naturels est non seulement individuelle (à l'échelle de l'enjeu habitation ou entreprise), mais aussi collective (à l'échelle du quartier exposé, de la commune, du bassin de risque), il faut créer une vraie communication sur l'opportunité de la réduction de la vulnérabilité, bien au-delà de la seule relation assureurs-assurés. Aussi, bien que l'un n'exclue pas l'autre, dans un premier temps, c'est à un niveau collectif, avec un débat impliquant les élus locaux que l'incitation semble devoir s'appliquer le mieux.

La demande d'un geste sur les conditions des contrats a souvent été formulée par des représentants de municipalités qui ont investi dans la prévention et qui souhaitent avoir un argument envers leurs administrés, qui ont supporté des impôts locaux. Dans d'autres pays, on prévoit des incitations fiscales, du même type de celles relatives aux investissements d'économie d'énergie.

<sup>9</sup> Cette obligation pour l'expert de rendre compte existe pour certaines assurances de la construction. Il n'y a aucune justification à ne pas l'appliquer aux risques naturels.

<sup>10</sup> Insistons sur le fait que dans ce périmètre assurable l'Etat continuerait à exercer son pouvoir de régulation sur le niveau des surprimes et des franchises, sur l'ouverture des droits, sur la réassurance.

soient ou non inscrites dans les documents règlementaires comme les PPR, PLU, ou SCOT) pourraient être établis et s'intégrer dans la publicité abondante dont les médias sont inondés<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Il faut souligner que les assureurs, mutuelles ou sociétés, ont des cultures spécifiques qui s'expriment dans leurs relations avec leurs adhérents ou clients. Leur imposer l'uniformité réduit leur créativité et aboutit globalement à des pertes d'efficacité économique et sociale.