

LA PROTECTION DES BIENS ET DES PERSONNES

La prévention est au cœur du dispositif de protection contre les catastrophes naturelles. L'assureur intervient aussi dans le dispositif de protection. Depuis les années 1980, un régime spécial a été mis en place en France pour couvrir les catastrophes naturelles : basé sur la solidarité nationale, il permet l'anticipation d'un événement majeur. Avec l'augmentation du nombre et de l'amplitude des catastrophes naturelles, certains s'interrogent sur son évolution possible.

LA PRÉVENTION COMME OUTIL DE PROTECTION

Les deux principes inscrits dans la politique de prévention du risque en France sont **l'information auprès des citoyens** et **l'intégration de ce risque dans les plans d'urbanisme**. Pour l'information aux citoyens, une commune dispose de tout un arsenal de documents et plans : les **Plans Communaux de Sauvegarde (PCS)**, les **Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)**, les **Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRN)** ou le **Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)**.

En 1982, les plans d'exposition aux risques naturels sont institués pour porter à connaissance de la population l'existence d'aléas naturels. Vient ensuite en 1995 une réforme qui remplace les plans d'exposition par les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles, soit les PPRN. Ces PPRN imposent des exigences portant sur les constructions et l'occupation des sols, afin de **réduire la vulnérabilité des biens et des personnes**. Dans le même temps, la **loi Barnier de 1995** est mise en place : elle vise à renforcer et à unifier l'action de prévention (loi n°95-101). Le Fonds Barnier est plus particulièrement instauré pour le **financement d'actions de réduction des conséquences des aléas naturels**.

De 2009 à 2014, le Fonds Barnier passe de 79 millions d'euros à 217 millions d'euros, avec comme conséquence la mise en place de nombreux PPRN. Ce montant ne représente que 1% du PIB et les acteurs locaux constatent toujours sur le terrain des insuffisances dans l'application concrète des politiques de prévention.

DES ACTIONS QUI RESTENT EN DEÇÀ DE L'EXPOSITION RÉELLE

La **tempête Xynthia** en 2010 et les **inondations du Sud** en 2002 et 2003 sont les événements les plus marquants de ces dernières années. Ils ont déclenché la mise en place de nouveaux outils de prévention réglementaire, via les **Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI)** ou la **directive inondation**. Ces programmes ont en effet conduit, en 2017, à l'approbation de 9 885 Plans de Prévention des Risques Inondations (PPRI), et force est de constater que la prévention s'appuie sur des expériences récentes pour évoluer. Concernant le sismique, on constate une faible représentation du niveau sismique puisque **le nombre de plans approuvés est faible** : en 2018, 208 plans de prévention des risques sismiques ont été approuvés en France, et seulement 125 en Métropole,

sur 21 366 communes exposées à un aléa sismique (soit 0,6% des communes) (MEDDE, 2011). On constate ainsi que l'État n'est pas pro-actif dans la mise en place d'actions de prévention sur le risque sismique.

D'ailleurs, peu de moyens du Fonds Barnier sont attribués au risque sismique. Sur les comptes de 2009, cela représente **7%** des dépenses, essentiellement aux Antilles avec la mise en place du Plan Séisme depuis 2007, alors que 58% des dépenses ont été attribuées aux inondations. Sur ces 7%, **5%** ont été alloués à la rénovation d'infrastructures de secours (par exemple, des casernes de pompiers dans le Sud-Est de la France) depuis 2013.

Pour compléter la protection des personnes et des biens, **l'assurance est certainement le dernier maillon**, intervenant une fois le sinistre produit. En France, un dispositif a été adopté garantissant à chacun une indemnisation en cas de catastrophes naturelles. En partenariat avec l'État, les assurés et les assureurs, il permet de prendre en charge les indemnisations : **le régime CAT-NAT**.

LE RÉGIME CAT-NAT

Le premier rôle de l'assureur est d'indemniser les sinistrés en apportant des services aux clients en répondant aux contraintes du terrain et du client. Vis-à-vis des catastrophes naturelles, plusieurs modèles existent :

1. Celui où le régime repose essentiellement sur le marché privé (ex: Angleterre) ;
2. Celui sans organisation spécifique où l'Etat intervient ponctuellement (ex: l'Italie) ;
3. Celui s'appuyant sur un dispositif public obligatoire et sous monopole (ex: l'Espagne).

En France, des modèles hybrides public-privés existent, dont celui décrit comme le régime CAT-NAT.

Il est entré en vigueur en France avec la loi 82-600 du 13 juillet 1982 relative à **l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**, depuis inscrite dans le code des assurances (articles L125-1 à L125-6). Il partait du besoin de proposer une solution viable en réponse à plusieurs constats :

- Une **augmentation significative des sinistres et des pertes** du fait, non pas de l'augmentation des aléas, mais de la concentration des biens et des richesses économiques.
- La **diminution de la tolérance aux sinistres provoqués par la nature**, de moins en moins perçus comme un aléa normal de la vie, qui augmente la demande de prévention et d'indemnisation.

FAIRE ÉVOLUER LE MODÈLE... SANS LE RÉVOLUTIONNER

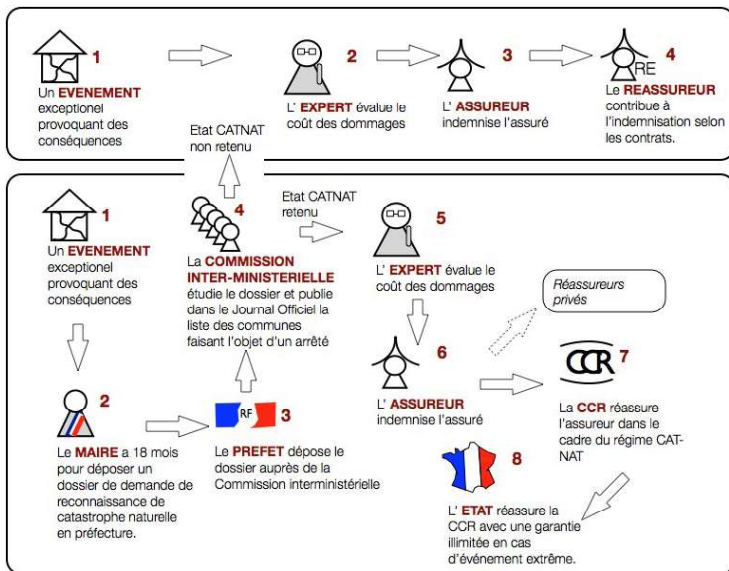
Le régime CAT-NAT mis en place fait intervenir la solidarité nationale. Il remplace la couverture jusqu'alors modeste du Fonds de secours pour les victimes de sinistres et calamités, créé en 1956.

Le nouveau régime est une extension obligatoire des contrats d'assurance dommages pour les biens (6% pour les primes des véhicules terrestres à moteurs et 12% de la prime pour les autres biens).

Le déclenchement du **dispositif de remboursement** est subordonné à la décision de **classer une région en état de catastrophe naturelle**. Pour le risque sismique, ce sont les cartes d'intensités macro-sismiques qui permettent à la commission interministérielle d'établir cet état. Les assureurs peuvent céder à une entreprise publique, la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), une partie des risques et des primes collectées, et souscrire auprès de la CCR une réassurance leur garantissant une couverture en cas de pertes excessives (200% des primes).

L'État actionnaire de la CCR est le dernier réassureur, en échange d'une rémunération représentant 1,8% des primes. C'est donc un partenariat public-privé qui s'applique à l'assurance des catastrophes naturelles en France.

Les assurés bien indemnisés, les assureurs qui ne perdent pas d'argent et l'État (qui en perçoit) semblaient satisfaits de ce modèle jusqu'en 1992. Date à partir de laquelle le modèle rentable pour les assureurs a vu sa marge fortement réduite avec l'augmentation des sinistres (en particulier par la prise en charge des effets de la sécheresse et l'aggravation des inondations).



L'indemnisation CAT-NAT

d'après la Caisse Centrale de Réassurance

Depuis, des réflexions naissent pour proposer une évolution du régime CAT-NAT. La Fédération Française de l'Assurance (FFA) réitère régulièrement son appel à une modernisation du régime qui pourrait passer par :

- La **modulation des franchises légales** actuellement de 10% pour tous ;
- La **responsabilisation des collectivités et des entreprises**, en les encourageant à se doter de PPR, efficaces pour réduire les conséquences, se traduisant par des modulations des franchises avec les compagnies d'assurance ;
- La **prévention via l'éducation aux risques** dès l'enfance, par l'instauration d'une journée nationale consacrée à la prévention.

Cependant, même si la prévention est l'affaire de tous, les assureurs ne semblent pas prêts à consentir des efforts en ce sens. Pour eux, faire de la prévention n'est pas leur rôle, mais celui du Fonds Barnier. La fédération française de l'assurance affirme que « *la prévention contre les aléas naturels est avant tout une affaire publique. S'il est vrai qu'elle fait appel à la responsabilité de chacun, elle doit être orchestrée collectivement* ».

Les objectifs de l'indemnisation et de la prévention sont opposés : la prévention contre les risques naturels a une **dimension sociale** et traduit un désir de société, alors que la législation sur l'indemnisation est centrée sur une **perspective économique**.

La question de l'efficacité d'une même tarification à l'exposition au risque via les actions de prévention se pose aussi. D'une part, l'intérêt de la prévention pour la population est limité et d'autre part celle-ci ne prend pas forcément conscience de la nécessité des actions préventives mises en place par les pouvoirs publics.

Pour le volet sismique, une étude récente mentionne **les limites de l'assurance privée dans une région à forte sismicité et à enjeux économiques élevés** comme la Californie, en constatant une très faible couverture sismique de la population du fait du montant des primes. Le modèle solidaire antinomique au modèle économique américain aurait dans ce cas-là quelques vertus non négligeables. Cette réflexion va dans le sens des assureurs qui souhaitent une amélioration du régime CAT-NAT français, tout en conservant le principe de solidarité.

LE RÉGIME CAT-NAT PERMET UNE COUVERTURE SATISFAISANTE DES ASSURÉS. Cependant, l'augmentation des sinistres entraîne une réflexion sur son évolution. Concernant le séisme, ce régime serait déficitaire si un séisme important aux Antilles ou en métropole se produisait, l'État au final couvrant les pertes des assureurs et de la CCR. Dans tous les cas les assurés seraient dédommagés mais avec comme conséquence l'augmentation des cotisations. Il faut donc anticiper l'événement sismique majeur, via l'application des règles de construction, l'établissement de PPRS en nombre et la réalisation de simulations fiables des conséquences socio-économiques.