Document generated on 07/19/2025 9:36 a.m.

Assurances

LE RÔLE DES ASSUREURS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

Roland Nussbaum

Volume 69, Number 1, 2001

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1105359ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1105359ar

See table of contents

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)
2817-3465 (digital)

Explore this journal

Cite this document

Nussbaum, R. (2001). LE RÔLE DES ASSUREURS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS. *Assurances*, *69*(1), 117–126. https://doi.org/10.7202/1105359ar

Article abstract

To know and to prevent natural perils, especially flood is the central task of MRN (Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels), newly established as an association supported by FFSA (Fédération Française des Sociétés d'Assurances) and GEMA (Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance).

In this short anicle, the author, who is the actual manager of MNR, explains why and how such an association was set up and organized by the insurance profession to centralize cooperation actions between insurance industry and national or regional public organisms.

Tous droits réservés © Université Laval, 2001

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Assurances, volume 69, numéro 1, avril 2001, 117-126

LE RÔLE DES ASSUREURS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

par Roland Nussbaum

RÉSUMÉ

La connaissance et la prévention des risques naturels en général et des inondations en particulier constituent l'objet même du MRN (Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels), toute nouvellement créée par la profession des assurances sous forme d'association entre la FFSA (Fédération Française des Sociétés d'Assurances) et le GEMA (Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance).

Dans ce bref article, l'auteur tente d'expliquer le pourquoi et le comment de cette association qui a été créée et organisée afin de centraliser les actions et les formes de coopération entre l'industrie et les organismes publics, nationaux et régionaux

ABSTRACT

To know and to prevent natural perils, especially flood is the central task of MRN (Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels), newly established as an association supported by FFSA (Fédération Française des Sociétés d'Assurances) and GEMA (Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance).

In this short article, the author, who is the actual manager of MNR, explains why and how such an association was set up and organized by the insurance profession to centralize cooperation actions between insurance industry and national or regional public organisms.

L'auteur :

Roland Nussbaum est directeur de la Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des Risques Naturels (MRN).

■ POURQUOI UNE « MISSION RISQUES NATURELS » DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE ?

Les raisons de la création d'une structure technique commune à l'ensemble du marché français et dédiée à la connaissance et la prévention des risques naturels, sont multiples et même subtiles. Comme ce n'est ni le moment ni le lieu d'entrer dans des subtilités d'assureurs, je m'en tiendrai à trois raisons principales :

- les réalités des « ardoises » des récents événements naturels en France, qui ont posé la question de la viabilité à terme du système français d'indemnisation,
- l'évolution consécutive du cadre législatif et réglementaire français, dans le sens d'un couplage effectif entre indemnisation et prévention,
- des enjeux géostratégiques, pour la conception française de l'assurance des risques naturels, qui, si nous sommes convaincus d'avoir le meilleur système, nous portent à l'exporter en Europe et dans le monde, où nombreux sont ceux qui souhaiteraient bénéficier d'une protection aussi efficace et aussi solidaire.

□ Les réalités des ardoises

Laissons tout simplement parler les chiffres :

- Ceux des tempêtes de fin 99 : de l'ordre de 45 milliards de Francs de dommages indemnisés par les assureurs français, hors le régime des catastrophes naturelles,
- Ceux des conséquences de l'aléa retrait-gonflement des argiles sur le bâti (phénomène de subsidence, familièrement appelé la sécheresse), depuis 1989 : de l'ordre de 15 à 20 milliards de Francs de dommages indemnisés ou en cours de l'être, au titre du régime des catastrophes naturelles,
- Ceux des inondations depuis 1982 enfin : « seulement » une trentaine de milliards de Francs de dommages indemnisés au titre du régime des catastrophes naturelles, depuis sa création par la Loi de 1982.

Il convient bien évidemment de mettre en rapport de ces montants d'indemnisations ceux des primes ou cotisations, collectées

pour ce faire, puisque tel est le métier de l'assurance : collecter des cotisations pour indemniser les dégâts, dans un cadre contractuel, en cas de réalisation de l'aléa.

Sans entrer dans les détails, observons seulement que le régime des catastrophes naturelles, conçu à l'origine pour faire face aux risques de crues catastrophiques, de tremblements de terre ou d'éruptions volcaniques notamment, a failli être complètement « asséché » par un risque d'apparence moins catastrophique, la sécheresse, dans ses effets sur le bâti, au point de nécessiter les récents ajustements sur le pilotage économique du régime, par plusieurs arrêtés du ministre de l'Économie, pris ces derniers mois (augmentation de la surprime qui est passée de 9 à 12 %[1], ajustement de la franchise avec l'inflation et instauration d'une franchise spécifique sécheresse, notamment[2]).

☐ La confirmation du cadre législatif et réglementaire, dans le sens d'un couplage effectif entre indemnisation et prévention

L'évolution majeure du cadre législatif réside dans l'extension des attributions du fonds Barnier. Ce fonds, institué par la loi Barnier[3], était initialement dédié au seul dédommagement des personnes qu'un risque naturel imminent et dangereux pour la vie humaine, impose à la collectivité d'exproprier. À effet de cette année, le champ d'action dudit fonds est étendu au financement partiel des PPR[4]. Avec cet aménagement du dispositif, le régime confirme son évolution dans le sens du souhait exprimé notamment à l'Assemblée Nationale, lors de questions au gouvernement après chaque grande catastrophe naturelle, de voir les assureurs contribuer à la prévention des risques. En effet, ledit fonds est alimenté par un prélèvement de 2 % sur le montant de la surprime payée par tous les assurés au titre du régime de la loi de 1982 pour tout contrat dommages aux biens. Au niveau national, cet aliment représente un apport annuel de l'ordre de 130 millions de Francs. Cet apport devrait contribuer à atteindre les nouveaux objectifs que l'État s'est fixés en matière d'adoption de PPR (5000 nouveaux PPR adoptés dans les 5 ans à venir). Précisons tout de suite que les sociétés d'assurance ne contribuent dans ce dispositif que par la collecte de l'aliment, à travers le reversement audit fonds de la quote part de surprime catnat collectée pour l'objectif principal d'indemnisation et par la participation d'un représentant au Conseil de gestion dudit fonds.

À cette nouveauté, il convient d'ajouter un petit rappel de l'existant des lois de la République, notamment au niveau de l'article L 125-6 du Code des assurances (reproduit ci-joint en annexe), qui organise le nécessaire couplage entre indemnisation et prévention, en l'articulant autour du PPR. Dès lors qu'il y aura des PPR adoptés et raisonnablement contraignants, les assureurs pourront un peu plus s'impliquer en matière de prévention, tout en faisant leur travail, qui est de collecter des cotisations d'assurance et d'indemniser les sinistres.

Nous reviendrons en conclusion à cette hypothèse de fonctionnement plein et entier du régime, qui nous projette, si tout va bien, à l'horizon de 5 ou 10 ans.

☐ Des enjeux géostratégiques pour la France, les assurances et la planète

Je ne peux terminer un exposé, même bref, des raisons de l'implication renforcée des assureurs dans le dossier, sans évoquer un instant les enjeux que ce dossier représente à l'international, pour les acteurs du secteur comme pour la société française en général.

Pour la société française surtout, parce que l'Europe et le marché unique de l'assurance pourraient un jour mettre fin à ce régime dérogataire du droit commun de l'assurance. Dans cette hypothèse, les assurés français se trouveraient « sacrifiés » sur l'autel des libertés tarifaires, qui prévalent en droit commun européen, ce qui veut dire que chacun paierait alors son assurance selon le niveau effectif de ses risques... Le système français actuel constitue en effet un original compromis entre mécanismes de mutualisation, par l'assurance librement contractée, et de solidarité, par la garantie obligatoire, dont la tarification est fixée par l'État, qui apporte de surcroît sa garantie à la solvabilité ultime du régime.

Sa remise en cause ferait « régresser » la société et l'économie françaises, que ce soit :

- en réintégrant l'assurance de droit commun, selon les situations en vigueur au Royaume Uni ou en Allemagne, qui se traduisent par une moindre couverture du plus grand nombre, dans la mesure où certains ne peuvent pas supporter des primes en rapport avec leur exposition au risque;
- ou en allant plus loin, vers un mécanisme de solidarité pure, comme en Espagne ou en Grèce par exemple, avec

des incitations encore moins faciles à des comportements de responsabilité et de prévention,

À l'échelle internationale, la Banque Mondiale l'a bien compris, en recommandant à la Turquie, après les récents tremblements de terre, d'instaurer un système d'assurance obligatoire contre ces calamités naturelles. Mais il ne suffit pas de le décréter, le chemin est long, à la consommation spontanée d'assurances et à la gestion économique d'un régime d'indemnisation des risques catastrophiques...

Alors que cette « thérapie » de la Banque Mondiale semble s'étendre à d'autres théâtres géographiques, également très sinistrés, par le monde, gageons qu'en Union européenne, la décennie ne se passe pas sans proposition de directive visant une certaine coordination des mécanismes d'assurance nationaux contre les risques d'inondation notamment. Comme l'a déjà recommandé, à plusieurs reprises, le Parlement européen lui-même[5], c'est le régime français qui servira de modèle...

Au modèle français donc, d'achever la démonstration de ses vertus à long terme!

Au terme de ce trop rapide tour des raisons et des enjeux de la mobilisation des sociétés d'assurance sur ce sujet, vous conviendrez qu'elles sont substantielles et peut-être même que cette vraie question de société qu'est la gestion des risques naturels mériterait un certain consensus national autour de vraies issues de réel développement durable sur la planète...

On peut simplement être assuré que le marché français des assurances, troisième marché au monde derrière ceux des USA et du Japon, sera pro-actif au rendez-vous des échéances historiques en la matière, et ce d'autant plus que la société française l'y aura propulsé par un comportement mature et responsable dans sa gestion des risques catastrophiques.

■ QUEL EST LE RÔLE DES ASSUREURS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS ?

Comme déjà indiqué, les entreprises d'assurance ont un rôle à jouer dans un système intégré de gestion des risques, qui ne s'arrête pas à leur métier de base, d'indemniser les sinistres.

Dans la situation française actuelle, ils entendent, grâce à la MRN notamment, s'intégrer davantage dans les processus publics de « prioritisation » des PPR[6], comme dans la sensibilisation et l'information des usagers aux risques et aux comportements de prévention. Pour ce faire, la MRN développe des outils spécifiques à l'usage des entreprises d'assurances (base de connaissances sur le risque naturel en France, bases de données des indemnisations par événements et par territoires sinistrés) et des actions thématiques, fondées sur un partenariat avec les collectivités territoriales volontaires, notamment dans le domaine des inondations. L'idée est d'utiliser la relation assureur-assuré comme vecteur d'une information la plus personnalisée possible, permettant sensibilisation aux risques et incitation à des comportements et actions de prévention, dans le respect du cadre législatif et réglementaire.

A bien sûr été identifié le rôle clé que joueront les EPTB en la matière et des contacts approfondis ont déjà eu lieu, à haut niveau, avec l'EPALA et l'EPAMA, pour lancer des expériences sur le terrain en ce sens, avec un suivi qui permette d'apprécier et de valoriser les résultats obtenus.

Pour que l'ensemble des bassins de risques soient ainsi couverts, les entreprises d'assurance ne peuvent que soutenir l'Association française des EPTB dans son action. Il manque en effet un fédérateur, un orchestrateur et un arbitre, à la bonne échelle des communautés riveraines, des efforts et initiatives locales de réduction du risque, absolument nécessaires. En effet, si la Constitution de 1946 pose le principe de la solidarité de la nation face aux calamités naturelles, il n'est prévu nulle part que les citoyens sont solidaires dans les efforts de prévention-protection ou d'alerte d'une part et dans la gestion et la maintenance des ouvrages d'autre part, surtout face à des risques récurrents. Il n'est pas davantage inscrit que cette tâche incombe exclusivement à l'État.

Il serait donc souhaitable que les EPTB soient aux communautés riveraines ce que les entreprises d'assurance sont aux assurés en général, à savoir des maîtres d'ouvrages d'une prestation d'intérêt général, dans un cadre contractuel clairement établi, avec les arbitrages de l'État, lorsque nécessaire.

Aux assureurs incombe donc la mutualisation des risques et aux EPTB celle des efforts de prévention-protection, d'alerte, de gestion et de maintenance des ouvrages, et à l'État, l'immense tâche de fixer les règles du jeu, normes et standards et de veiller à leur application, dans le respect des grands principes, notamment

ceux de solidarité nationale dans une économie de marché, de précaution et de subsidiarité, tous également pertinents...

Pour conclure, voici un exercice de prospective permettant de nous projeter à l'horizon de 5 à 10 ans, qui est celui de l'adoption des PPR (dans les 5 ans), suivie de leur mise en œuvre par les riverains (5 ans après, selon L 125-6 déjà cité...). A ce terme :

- les quelque 23 000 communes à risques auront adopté leur PPR ou presque, ce qui suppose que les citoyens concernés auront accepté la dépréciation éventuellement corrélative de leur foncier; certains auront même élu domicile dans des zones moins exposées, comme l'ont fait certaines communautés de lotissements sinistrés dans le grand Sud; ceux qui resteront « malgré tout » sauront ne plus avoir droit à toute la solidarité nationale, en cas de sinistre...
- un EPTB sera constitué sur chaque bassin de risque...
- les entreprises d'assurance disposeront de l'information en provenance des communes (PPR) et des EPTB notamment, sur les aléas, vulnérabilités, enjeux et niveaux de prévention et de protection. Sans pouvoir prendre en compte cette information pour moduler leur tarification, dans le respect du régime, du moins exerceront-ils pleinement leur métier en incitant leurs assurés à se conformer aux exigences du PPR.
- Arguant néanmoins du strict respect des lois, ils pourront, au cas par cas, menacer leurs assurés « récalcitrants » de ne pas assurer leurs nouvelles constructions en zones à risques, ou, pour les constructions existantes, que, cinq ans après l'adoption par la commune d'un PPR et en l'absence des réalisations de prévention demandées, à l'échelle collective ou individuelle, soient appliquées, par le Bureau Central de Tarification des conditions de franchise économes de l'effort de solidarité nationale, dans les cas où celle-ci aurait été déjà trop fréquemment mise à contribution et dans la mesure où le coût de l'effort de prévention-protection à mettre en oeuvre s'avèrerait proportionné au résultat escompté en termes de réduction de la vulnérabilité... Sans exercer un rôle de police administrative sur les règles et procédures de construction, du moins exigeront-ils de leurs candidats à l'assurance une information loyale et équilibrée, qui atteste de leur bonne

foi et leur bonne volonté dans le respect des lois de la République.

Les entreprises d'assurance pèseront donc pour que cette situation cible soit atteinte dans les délais et dans le respect du dispositif national, qui démontrera ainsi qu'il est bien le meilleur et le plus recommandable au monde.

Article L125-6 du Code des assurances

(Décret n° 85-863 du 2 août 1985 art. 1 Journal Officiel du 15 août 1985)

(Loi n° 94-5 du 4 janvier 1994 art. 34 IV Journal Officiel du 5 janvier 1994 en vigueur le 1er juillet 1994)

(Loi n° 94-679 du 8 août 1994 art. 80 Journal Officiel du 10 août 1994)

(Loi n° 95-101 du 2 février 1995 art. 19 Journal Officiel du 3 février 1995)

Dans les terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé dans les conditions prévues par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, l'obligation prévue au premier alinéa de l'article L. 125-2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et activités mentionnés à l'article L. 125-1, à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.

Cette obligation ne s'impose pas non plus aux entreprises d'assurance à l'égard des biens immobiliers construits et des activités exercées en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle.

Les entreprises d'assurance ne peuvent toutefois se soustraire à cette obligation que lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat.

A l'égard des biens et activités situés sur des terrains couverts par un plan de prévention des risques, les entreprises d'assurance peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 125-2 sur décision d'un bureau central de

tarification, dont les conditions de constitution et les règles de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne se sera pas conformé dans un délai de cinq ans aux mesures visées au 4° de l'article 40-1 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

Le bureau central de tarification fixe des abattements spéciaux dont les montants maxima sont déterminés par arrêté, par catégorie de contrat.

Lorsqu'un assuré s'est vu refuser par deux entreprises d'assurance l'application des dispositions du présent chapitre, il peut saisir le bureau central de tarification, qui impose à l'une des entreprises d'assurance concernées, que choisit l'assuré, de le garantir contre les effets des catastrophes naturelles.

Toute entreprise d'assurance ayant maintenu son refus de garantir un assuré dans les conditions fixées par le bureau central de tarification est considérée comme ne fonctionnant plus conformément à la réglementation en vigueur et encourt le retrait de l'agrément administratif prévu aux articles L. 321-1 ou L. 321-7 à L. 321-9.

☐ Notes

[1] Arrêté du 3 août 1999 du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

[2] Arrêtés du 5 septembre 2000, du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

[3] Loi de février 1995 instaurant notamment les PPR, en remplacement des PER, et le fonds public pour l'expropriation des habitants menacés par un risque naturel certain pouvant mettre en jeu la vie humaine.

[4] Loi de Finances Rectificative, JO du 31 décembre 1999,

[5] cf. la résolution sur les inondations en Europe du Parlement européen (JOCE N° C 44/164 du 14.02.94, sous B3-0056, 0072, 0073, 0079, 0099 et 0129/94) qui notamment (Résolution N°5) : «*prie la Commission de soumettre des propositions au sujet des moyens de mettre les instruments de la politique structurelle au service de la reconstruction de ces régions, demande également à la Commission de présenter d'urgence un projet visant à l'harmonisation des régimes d'assurance de sorte que les dommages de cette nature soient couverts par des assurances*

privées, comme tel est déjà le cas en France». Résolution qui n'a pas été suivie d'effets à ce jour, de la part de la Commission, mais qui a déjà suscité une prise de position officielle du Comité Européen des Assurances (CEA) en date du 28 juin 1995. Ce dernier s'est mis «*à la disposition de la Commission pour approfondir sa proposition, dans la perspective du projet demandé par le Parlement européen*».

[6] cf. à cet égard le mécanisme très incitateur des Préfets et des communes concernées à entrer dans un processus actif d'élaboration des PPR qui résulte de l'Arrêté ministériel du 5 septembre 2000, publié au JO du 12 septembre, portant modification de l'article A 125-1 et création de l'article A 125-3 du code des assurances, qui institue, à effet du 1er janvier 2001, sous certaines conditions, une certaine modulation des franchises par sinistre, en fonction du nombre d'arrêtés déjà pris sur la même commune et relatifs au même risque, depuis le 2 février 1995.