Bulletin Juridique Des Assurances
BJDA
Anciennement Actuassurance
www.bjda.fr

La réforme de la garantie Catastrophes naturelles enfin en perspective !

Axelle Astegiano-La Rizza
Maître de conférences, HDR, Université Jean-Moulin Lyon 3
Ancienne directrice adjointe de l'IAL (2011-2018)

Réf. bibliographiques : A. Astegiano-La Rizza, La réforme de la garantie Catastrophes naturelles, bjda.fr 2018, n° 58

Assurance des risques divers – Catastrophes naturelles- Réforme législative

Longtemps réclamée par les assureurs[1] et après un projet de loi déposé en 2012[2], la réforme du régime des catastrophes naturelles semble enfin à l'ordre du jour avec un calendrier qui se précise. Il aura fallu le passage dévastateur d'un nouvel ouragan, l'ouragan Irma sur les Antilles en octobre 2017 pour que le gouvernement décide de nouveau d'engager une réflexion sur la modernisation du régime de catastrophes naturelles. A ce titre, des propositions sont attendues d'ici cette fin d'année. Celles-ci seront soumises à une consultation publique qui devrait conduire à une réforme législative pour le courant de l'année 2019.

C'est une excellente nouvelle car la situation devient préoccupante. Certes, le système mis en place par la loi du 13 juillet 1982[3] s'est révélé efficace et a permis, depuis sa création, de faire face à un grand nombre d'événements couteux. A ce titre, les évènements climatiques extrêmes auxquels notre territoire est ou peut-être confronté qu'il s'agisse des inondations, de la sécheresse et plus

[1] Synthèse présentée par la FFA dans un livre blanc, Pour une meilleure prévention et protection contre les aléas naturels, 2016. Publication FFA, Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2040, 2015. Ces études sont disponibles sur le site www.ffa-assurance.fr

[2] Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, 2005, spéc. p. 177, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000106/index.shtml.

[3] Le système est né à la suite des inondations catastrophiques de l'hiver 1981 qui frappèrent une grande partie du territoire français et notamment les vallées de la Saône, du Rhône et de la Garonne. L'ampleur des dommages fut telle que, sur sollicitation de la Direction des Assurances, de nombreux assureurs participèrent à l'indemnisation des sinistrés, sous forme d'une subvention de 10 millions de francs (environ 1,5M€) financée par un prélèvement sur les encaissements « incendie risques simples ». Dans le prolongement de cette initiative, un schéma original et innovant, fondé sur l'assurance mais encadré par l'Etat prit forme.

récemment de la canicule, des cyclones, des avalanches ou tremblements de terre et plus récemment canicules) ont vocation à être pris en charge par notre système assurantiel.

Mais si ces évènements ne sont pas nouveaux en soi, le réchauffement climatique induit une hausse préoccupante de la sinistralité. Dans un monde « plus chaud » de 2° pour les prévisions les plus optimistes et 3 à 4° pour les plus pessimistes, le GIEC estime que, quasiment, tous ces évènements climatiques majeurs deviendront plus fréquents et/ou plus intenses[4].

Or, notre système présente des faiblesses que le changement climatique exacerbe (I).

Pourtant, l'assurance doit continuer de pouvoir gérer de tels sinistres. C'est pourquoi le système doit être réformé (II).

I) Les faiblesses du système assurantiel existant

La prise en charge des effets des événements climatiques majeurs ou extrêmes n'a pu se faire de manière efficace qu'à travers un système assurantiel imposé. Ce système original a permis une indemnisation large (A). Il présente néanmoins des fragilités que la multiplication d'événements climatiques majeurs a bien mis en évidence (B).

A) Un système original

La prise en charge des évènements climatiques majeurs se fait en France par l'assurance privée à travers deux mécanismes différents, la garantie catastrophes naturelles[5] et la garantie tempêtes, ouragans et cyclones (TOC), qui présentent la caractéristique commune d'être des garanties obligatoires ou encore extensions automatiques. Autrement dit, tout souscripteur, personne physique ou morale, professionnel ou non, bénéficie de ces deux garanties dans les contrats d'assurance aux biens, qu'il s'agisse d'un contrat d'assurance incendie, multirisque habitation, dommages aux bâtiments professionnels ou encore véhicules terrestre à moteur.

Mais alors que la garantie TOC est ensuite contractuellement organisée, la garantie catastrophes naturelles a un régime légalement prévu par des clauses-types.

Cette dernière caractéristique traduit le sentiment des assureurs selon lequel les événements « catastrophes naturelles » ne pouvaient pas être uniquement pris en charge par l'assurance privée. Plus précisément, comme le relève un auteur, « *le marché est a priori toujours en mesure de proposer des solutions. Cependant, la question n'est pas de savoir s'il peut exister une offre, mais si les courbes d'offre et de demande peuvent se croiser dans l'espace où les quantités et les prix sont positifs. (...) L'évaluation, l'anticipation et même l'analyse rationnelle des événements extrêmes posent donc de grands problèmes qui peuvent rendre plus délicate l'apparition d'un équilibre spontané de marché*[6] ».

---

[4] Ce sera par exemple le cas des vagues de chaleur et des fortes précipitations sur la plupart des régions continentales aux moyennes latitudes et dans les régions tropicales humides. Le nombre de cyclones ne devrait pas être forcément plus important mais les spécialistes envisagent des augmentations des vitesses maximales des vents et des précipitations qui y sont associées.

[5] V. D. Krajeski, L'assurance des risques de catastrophes naturelles, *www.actuassurance.com* 2012, n° 26.

[6] D. Kessler, *Les sociétés modernes face aux risques extrêmes*, http://revue-risques.fr/revue/risques/html/Risques_76_0006.htm/$file/Risques_76_0006.html

Or, les événements climatiques visés ici sont des évènements majeurs et à ce titre potentiellement catastrophiques tant par leur importance que par leur intensité. En effet, les risques sont importants car la situation géo-climatique de la France est, à l'origine déjà, particulière[7]. Ces événements sont ensuite de nature très intenses : les destructions matérielles sont massives et les pertes en vie humaine importantes. Leur coût peut alors rapidement excéder les capacités financières d'un assureur[8].

Pour les assureurs, le marché privé ne pouvait offrir que des garanties trop faibles pour fournir une couverture satisfaisante[9].

Les assureurs craignaient également une forte antisélection de la part des assurés en raison des disparités géographiques importantes. Or, pour être viable, une telle garantie devait être souscrite par tous les assurés, y compris ceux dont l'exposition au risque est infime[10].

Une solidarité a donc été privilégiée par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 qui a instauré un système mixte où la garantie obligatoire est délivrée par l'assurance privée mais réassurée pour partie[11] par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) qui bénéfice d'une garantie illimitée de l'Etat. La couverture est financée avec une prime égale pour tous, calculée en pourcentage de la prime de base des assurances de choses. Dès lors, l'article L. 125-1 du Code des assurances prévoit que cette garantie est automatiquement adjointe dans tout contrat d'assurance de biens (incendie, multirisques habitation ou bâtiment professionnel, automobile) souscrit par toute personne physique ou morale autre que l'Etat. La garantie prend en charge « *les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ». Ce n'est alors pas la nature du fait générateur (séisme, inondation, cyclone, sécheresse…) qui est déterminante, car tous sont couverts dès l'instant que leur intensité est anormale. *A contrario*, l'événement naturel jugé d'une intensité « normale », et même s'il cause d'importants dommages, n'est pas pris en compte au titre de cette garantie. L'appréciation n'est pas le fait de l'assureur basé sur des critères objectifs mais celui des pouvoirs publics, l'état de catastrophes naturelles devant être constaté par un arrêté interministériel.

Pour garantir les dommages causés par les effets du vent, autrement dit les tempêtes, un autre choix a été fait. Réputées assurables, elles ne font l'objet, depuis 1992, « que » d'une garantie obligatoire. la garantie « tempêtes, ouragans, cyclone » (TOC) ou dite encore « tempêtes », dans tous les contrats d'assurance de dommages aux biens mais dont la réassurance est prise en charge par le marché privé sans garantie de l'Etat. C'est donc le secteur de l'assurance qui en assume totalement le coût. La notion de tempête est cette fois définie contractuellement, non forcément par référence à un seuil de la vitesse parcourue par le vent mais plutôt par rapport à la constatation de destruction,

---

[7] La France se situe en deuxième position des pays européens les plus exposés aux aléas naturels que ce soit par la longueur de ses côtes, notamment ouvertes sur l'océan Atlantique, par le phénomène spécifique des orages cévénols la rendant particulièrement vulnérable aux périls des tempêtes, de débordement des cours d'eau, des inondations par ruissellement et des crues torrentiels. De même, les grands fleuves qui la traversent présentent des niveaux extrêmement élevés de risques pour les enjeux exposés tout au long de leurs rives.

[8] Ce que l'on appelle le plein de souscription ou somme maximale que l'assureur peut accepter de garantir pour un risque déterminé.

[9] Aucun bien n'était donc assuré contre ce risque ce qui fut particulièrement mis en lumière lors des inondations catastrophiques survenues lors de l'hiver 1981 dans le sud-est de la France. V. *supra* note 3.

[10] quinze départements concentrent 90 % des sinistres.

[11] Pendant longtemps, les assureurs transféraient la quasi-totalité de leur risque catastrophes naturelles à la CCR. En 1999, avec la tempête Xynthia, l'Etat a dû intervenir pour aider la CCR qui, par là-suite, a durci ses conditions de réassurance, laissant à la charge des assureurs 50 % des sinistres.

bris ou endommagement d'un certain nombre de bâtiments de bonne construction dans la commune du risque sinistré ou dans les communes avoisinantes . Seuls les vents dits cycloniques (se mesurant par rapport à une vitesse du vent), et qui ne concernent donc que les départements et territoires d'outremer sont réintégrés dans la garantie catastrophes naturelles. Contrairement à la garantie catastrophes naturelles, aucune clause-type n'est prévue. La garantie est alors calquée en substance et financièrement sur la garantie incendie[12].

L'indemnisation des catastrophes naturelles s'est révélée efficace. Mais le système présente des fragilités existantes depuis de nombreuses années et largement dénoncées par les assureurs (B).

B) La fragilité du système assurantiel existant exacerbé par la multiplication d'événements climatiques majeurs

La tempête Xynthia en 1999, la sécheresse de 2003 ainsi que et les deux catastrophes naturelles dramatiques tant sur le plan humain que sur celui des dégâts matériels et économiques en 2010[13] ont fortement mis en évidence les faiblesses de notre système tant sur l'insuffisance des mesures de prévention que sur le régime même.

Parallèlement, au vu du dérèglement climatique annoncé, les projections prévoient une augmentation significative de l'intensité mais également de la fréquence des sinistres. Ainsi, la Fédération française a publié en novembre 2015 une étude intitulée « *Changement climatique et assurance à l'horizon 2040*[14] » qui apporte un éclairage sur la coût croissant que représenteront les aléas naturels en France cours des 25 prochaines années. Le coût supplémentaire occasionnés par les dommages matériels causés par le climat d'ici 2040 est évalué à 44 milliards d'euros, soit une hausse de 90% par rapport au montant des dégâts cumulés des 25 années précédentes. Si plusieurs facteurs sont à l'origine de ce surcoût, comme l'évolution démographique et les migrations des populations vers des zones sensibles mais attractives[15], le changement climatique d'ici à 2040, et notamment les effets d'une hausse des températures, est le deuxième facteur explicatif de ce surcoût. Son impact est estimé à 13 milliards d'euros.

Très clairement, reposant sur un mécanisme particulier, la garantie catastrophes naturelles ne pourra subsister que si son régime évolue, particulièrement si son périmètre est défini de manière plus stricte et si son régime devient plus responsabilisant.

Concernant le périmètre, l'objectif est de pouvoir préserver la solidarité nationale dans les cas extrêmes. Dès lors tout ne doit pas relever de la solidarité nationale. Actuellement, le périmètre de la garantie catastrophes naturelle est très large en raison du critère subjectif choisi , « *l'intensité anormale d'un agent naturel* », décidé par les pouvoirs publics. Il n'existe pas de liste légale ou réglementaire des phénomènes susceptibles d'être qualifiés de catastrophe naturelle. L'étude des

[12] Cass . 2ième civ., 19 oct. 2006, n° 05-19094, *Resp. civ. et assur.* 2006, comm. n° 147, note H. Groutel, *RGDA* 2006, p. 1012, note J. Kullmann.
[13] Il s'agit des submersions marines dues à la tempête des 27 et 28 février sur le littoral atlantique et des inondations du 15 juin dans le département du Var.
[14] V. références note 1.
[15] Comme les régions côtières.

différents avis de la commission interministérielle[16] des décisions interministérielles classent comme catastrophes naturelles les inondations et coulées de boue[17], la subsidence[18] (conséquence de la sécheresse), les avalanches, les séismes, l'action mécanique des vagues et les mouvements de terrain[19], et les vents cycloniques dans les départements et collectivités d'Outremer.

Ce n'est pas tant la qualification de ces différents événements qui pose problème que l'absence de critères objectifs pour les considérer comme étant des catastrophes naturelle[20]. Ainsi, l'absence d'une liste des phénomènes naturels et de critères objectifs a provoqué une extension et une inflation de la prise en charge par la solidarité nationale de certains événements, qui auraient pu être exclus de la garantie catastrophes naturelles car assurables.

En effet, il faut considérer que seuls les dommages inassurables relèvent de la solidarité nationale et que tous les autres pèsent sur elle injustement. La confusion a notamment été entretenue par la publication répétée d'arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles après des tempêtes remarquables[21]. Les tempêtes mêlent souvent inondation, coulées de boue et vents. Si les deux premiers « événements » ressortent de la garantie catastrophes naturelles lorsque les conditions sont réunies, le troisième doit être pris en charge par la garantie TOC. Mais quelques jours après la survenance de ces événements, il est extrêmement difficile de distinguer les communes inondées de celles n'ayant subi que des dégâts causés par le vent. L'Etat a donc choisir de reconnaitre l'état de catastrophe naturelle sur tout le territoire des départements touchés et laisser les assureurs appliquer les garanties appropriées. Or, une tempête n'est pas une catastrophe naturelle sauf lorsque il s'agit de vents cycloniques dépassant un certain seuil[22].

Concernant le régime, celui-ci est très encadré et beaucoup estiment qu'il est trop, tout en étant insuffisamment responsabilisant. Ainsi, son caractère solidaire implique que, quel que soit l'exposition de son bien, un assuré paiera la même prime pour bénéficier de la même garantie. Dès lors, un effort de prévention individuel sera peu récompensé. En effet, pour un particulier, il ne peut pas exister de modulation tarifaire[23] susceptible d'inciter l'assuré à investir dans sa protection.

Mais si agir par le biais d'un contrat d'assurance individuel modifiera peu cet aspect essentiel de la prévention, ce constat vaut beaucoup moins pour les grandes entreprises et les collectivités locales qui ont davantage de moyens pour agir sur leurs propres biens et pour lesquelles des mesures différentes pourraient être prises.

Cette question de la responsabilisation se pose aussi lorsqu'un bien est construit soit sur un terrain situé dans une zone classée inconstructible par un PPRN, soit en violation des règles administratives

---

[16] La commission interministérielle est chargée d'instruire les demandes de classement, sur la base des rapports d'experts scientifiques.

[17] Coulées de boue par ruissellement, par débordement de cours d'eau, par remontée de nappe phréatique, par submersion marine.

[18] La subsidence se définit comme les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

[19] Comme par exemple la chutes de blocs, les glissements de terrain, les effondrements et affaissements liés aux cavités souterraines, les laves torrentielles.

[20] En ce sens, voir Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, étude d'impact, 2012, *précit.,* p. 18 et s., accessible par le lien suivant : https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000025625784&type=general

[21] P. Bidan, Tempêtes versus catastrophes naturelles : un drame français, *Risques* 2012, n° 91, p. 59.

[22] Les cyclones ou ouragans ne sont censés se produire que dans les régions tropicales. L'Europe continentale n'est concernée que par les tempêtes et même lorsque ces dernières sont violentes, il s'agit de phénomènes atmosphériques différents.

[23] Prime en moyenne de 220 euros par an pour un contrat d'assurance multirisque-habitation et le coût de la garantie catastrophes naturelles représente 15 euros

de prévention des risques naturels. L'article L. 125-6 du code des assurances autorise une entreprise d'assurance à ne pas accorder de couverture pour un tel bien. En réalité, la sanction est aujourd'hui extrêmement peu mise en œuvre.

Pour que notre système assurantiel puisse perdurer, le système existant doit donc être réformé (II).

II) La nécessaire réforme du système existant

Face au dérèglement climatique provoquant de plus en plus d'évènements climatiques extrêmes, il est primordial d'améliorer la prévention pour mieux anticiper les risques, de pouvoir mettre en œuvre des plans d'action pour les réduire, mais aussi pour intervenir plus vite et plus efficacement lorsque des catastrophes naturelles surviennent. Bien sûr, face à un évènement climatique extrême, la prévention a d'abord pour objet de sauver des vies. Mais elle vise aussi à réduire les conséquences dommageables en complément de l'indemnisation des victimes. A l'avenir, une prévention plus efficace doit permettre de réduire les charges liées aux sinistres et aider à pérenniser notre système assurantiel (A'). Parallèlement, les garanties obligatoires doivent également évoluer (B).

A') Améliorer l'efficacité des mécanismes de prévention et d'alerte

Fort de son expérience de gestionnaire des risques, le rôle de l'assureur peut vraiment s'apparenter ici à celui d'un lanceur d'alerte, d'un référent pour aider à la correction des mesures de prévention existantes afin les rendre pleinement efficace et partant diminuer le nombre de sinistres.

A ce titre, la Fédération Française d'assurance (FFA) a publié un livre blanc pour une meilleure prévention et protection contre les aléa naturels[24]. Cette étude est une mise en perspective de l'ensemble des connaissances des professionnels de l'assurance afin d'anticiper et de maîtriser au mieux la gestion du risque climatique. Partant des retours d'expérience des 25 dernières années et des perspectives des 25 prochaines, le livre blanc fait alors des propositions concrètes en prenant appui sur le premier pilier fondamental que constitue la prévention.

Sur le territoire français, l'efficacité des dispositifs de prévention et d'alerte ainsi que la maîtrise de leur coût dépendent très largement de l'environnement non assurantiel. La prévention et la protection contre les aléas naturels est avant tout une affaire collective touchant à l'aménagement du territoire. Il existe déjà une véritable politique publique de prévention contre les aléas naturels qui s'appuie sur un arsenal juridique, opérationnel et financier complet. Par l'exercice de leur mission d'indemnisation et l'accompagnement de leurs assurés, les assureurs font partie des acteurs les mieux placés pour constater les éventuelles insuffisances de tout cet arsenal. Le livre blanc de la FFA a alors identifié de manière très claire certains dysfonctionnements et a proposé des améliorations pour la cohérence et l'efficacité des moyens de prévention contre les aléas naturels.

Nous disposons actuellement de bon nombre d'outils de connaissances des risques permettant un recensement et une cartographie plus fine des territoires à risque important (comme par exemple

[24] « Pour une meilleure prévention et protection contre les aléas naturels », 2016, accessible via le site de la FFA.

en matière d'inondations[25]). Des moyens d'action locaux ont été mis en place à travers des plans tels que les plans de prévention de risques naturels (PPRN), le plan communal de sauvegarde (PCS). Il existe également des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ainsi que des cadres généraux fixés par des stratégies et plans nationaux de gestion des risques climatiques. L'ensemble de ces mesures bénéficie d'un financement dédié grâce au fonds de prévention des risques naturels majeures (FPRNM), appelé plus communément le fonds Barnier.

Des progrès significatifs ont également été réalisés dans la procédure de vigilance de Météo-France qui n'a cessé d'élargir son périmètre de type d'événement climatique à surveiller. Sa vigilance des crues des principaux cours d'eaux a également sensiblement progressé.

Mais il ressort néanmoins que bon nombres de PPRN ne sont pas actualisés tandis que d'autres ne sont pas annexés aux plans locaux d'urbanisme. Par ailleurs les formats des différents plans apparaissent trop hétérogènes pour en faciliter la lecture tandis que les plans de submersion marine ne sont pas suffisamment adoptés dans les zones à risque.

En l'absence de ces plans, les assureurs préconisent d'appliquer le principe de précaution en imposant un refus systématique des permis de construire dès lors qu'un projet est de nature à porter atteinte à la sécurité publique du fait de sa situation dans des zones présumées à risques importants. S'il est trop tard pour les zones à risque déjà fortement urbanisées pour lesquels les permis de construire ont déjà été délivrés, pour ce qu'il reste à construire, la prévention doit être renforcée. Dans cet esprit, certains diagnostics des sols devraient être rendus obligatoires comme par exemple lors de toutes constructions ou cessions de terrain construit ou constructible, situées sur une zone répertoriée à risques et ce diagnostic devrait être annexé à l'acte notarié du terrain. Des études géotechniques conforme au diagnostic géologique lors de la demande d'un permis de construire dans le dimensionnement des fondations et des structures pourraient également être exigées.

Les politiques de prévention doivent donc gagner en efficacité. Mais elles doivent également être accompagnées par un régime des catastrophes naturelles rénové (B').

B') Rénover le régime des catastrophes naturelles

En comparaison à d'autres systèmes mis en place par nos voisins, le partenariat public-privé choisi par la France reste une des meilleures options de couverture du risque et d'indemnisation[26] et doit être préservé.

Certes, le marché peut être en mesure de satisfaire le besoin de couverture[27] mais il n'en demeure pas moins que certains événements extrêmes nécessitent l'intervention de l'État. Et selon les actuaires, l'État ne doit pas intervenir seulement pour compléter les capacités insuffisantes du

---

[25] Sauf pour le phénomène très particulier que constitue le phénomène de subsidence. Les désordres causés aux bâtiments du fait de la sécheresse constituent d'ailleurs un risque un à part, en dehors de toute considération spatio-temporelle. À titre d'exemple, des communes frappées par la sécheresse de 2003 n'ont obtenu le décret reconnaissant l'état de catastrophe naturelle que trois ans après.

[26] le Sénat a réouvert le débat et un rapport parlementaire dressant un panorama d'indemnisation de onze pays a été réalisé : étude de législation comparée : « Les systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles », Rapport du Sénat, 2017, n° 282, https://www.senat.fr/notice-rapport/2017/lc282-notice.html.

[27] V. D. Kessler, les sociétés modernes face aux risques extrêmes, Risques 2008, n° 76.

marché, mais aussi pour faire bénéficier celui-ci de son pouvoir de mutualisation importante[28] grâce à ses possibilités d'emprunts garantis par l'impôt.

Concernant le régime même des catastrophes naturelles, plusieurs pistes d'améliorations ont déjà été proposées[29]. Parmi celles-ci, nous retiendrons trois grands axes[30] : le champ d'application du régime, les mesures incitatives du régime au soutien de la prévention des risques et l'éventuelle extension des dommages indemnisables.

Ainsi, il apparait qu'il faut tout d'abord délimiter *plus clairement le champ d'application du régime, en prévoyant la fixation d'une liste des phénomènes pouvant être regardés comme des catastrophes naturelles en remplacement des arrêtés qui, aujourd'hui, déclenchent l'indemnisation. C'est d'ailleurs ce que prévoyait le projet de loi déposé en 2012 avec une liste établie en Conseil d'Etat. Le projet prévoyait également que soit explicitée la méthodologie permettant aux experts scientifiques d'apprécier l'intensité des événements naturels*[31].

Parmi les phénomènes devant être retenus ou non, la question de la prise en charge des dommages liés à la sécheresse et au phénomène de subsidence occupe une place particulière. Deux options sont envisageables. La première, inchangée par rapport au régime actuel, laisse le phénomène dans le giron de la garantie catastrophes naturelles. Au contraire, la seconde prévoit un transfert du risque sécheresse à l'assurance construction sous certaines conditions. Ainsi, il pourrait être envisagé, pour les constructions nouvelles soumises à une obligation généralisée d'étude des sols[32]*, à ce que les dommages soient prioritairement pris en charge par l'assurance construction. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'interviendrait alors qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire uniquement pour les ouvrages qui ne bénéficient pas ou plus du cadre de l'assurance construction*[33].

La FFA propose également de sanctionner les assurés qui auraient ériger des constructions en violation des règles d'urbanisme par une déchéance de garantie, déchéance de garantie qui pourrait faire l'objet d'une information particulière au moment de la conclusion du contrat.

Le régime doit ensuite inciter à de plus grands efforts individuels et collectifs de prévention afin de soutenir au mieux les politiques publiques de prévention des risques. A cet effet, une modulation encadrée des cotisations d'assurance pour les entreprises et les collectivités territoriales est une piste envisagée par les assureurs et qui avaient été retenue dans le projet de loi de 2012.

---

[28] Une mutualisation des risques au niveau européen existe également avec un fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE). Mais c'est un organisme de secours et non mécanisme d'assurance et qui n'a pas compétence en matière de prévention. Sur ce fond, V. S. Pallez, Faut-il un régime européen du risque tempêtes ?, Risques 2012, n° 91, p. 66.

[29] 11 propositions ont été faites par la FFA à travers son livre blanc. V. également les différentes études citées en note 1 et 2.

[30] D'autres points sont également à l'étude comme l'allongement du délai maximal de déclaration de 10 à 30 jours. Lors des événements de grande ampleur type Xynthia, c'est généralement l'une des premières mesures prises par les assureurs mais pas systématiquement reprises sur des plus petits événements.

[31] Projet de loi mars 2012, art. 5.

[32] V. FFA, livre blanc, *précit.,* p. 27.

[33] S. Hourdeau-Bodin, L'assurance des risques de catastrophes naturelles ou les vicissitudes d'un genre hybride, *RGDA* 2013, p. 511.

Plus précisément, le livre blanc de la FFA proposait de maintenir le caractère solidaire du régime pour les particuliers, commerçants, artisans et petites entreprises mais revendiquait en revanche la possibilité d'une plus grande flexibilité pour les grandes entreprises et les collectivités territoriales.

Ainsi, il était proposé la fixation libre d'une franchise pour les contrats d'assurance couvrant des capitaux supérieurs à 50 millions d'euros et pour ceux couvrant les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille. Et contrairement au régime actuel où la franchise est déterminée légalement, celle-ci pourrait tenir compte de l'exposition au risque et dans les zones à risque inciter les entreprises à la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels, à la réalisation d'un plan de continuité d'activité et la mise en place de mesures de prévention/protection.

Une flexibilité a d'ailleurs été également demandée lorsque le BCT est saisi. Pour les professionnels, celui-ci devrait avoir une liberté totale de fixation des conditions d'assurance (tarif, franchises et mesures de protection et prévention).

Enfin, la rénovation du régime des catastrophes naturelles est l'occasion de s'interroger sur l'inclusion de de la prise en charges de nouveaux dommages.

Plus particulièrement, bon nombres de victimes doivent faire face à des frais de relogement temporaire lorsque leur résidence principale a été touchée. Or, de manière traditionnelle, la garantie ne couvre que les « *dommages matériels directs inassurables* » laissant donc à leur charge ces frais si leur contrat multirisque ne prévoit pas cette extension facultative.

Leur indemnisation pourrait alors être intégrée dans la garantie obligatoire pour les assurés dont la résidence principale a été touchée[34]

Du côté des professionnels, c'est la question de la couverture de la carence de fournisseurs ou de la perte d'exploitation par impossibilité d'accès pour les entreprises ou des dommages aux infrastructures pour les collectives locales qui ressurgit.

Là-aussi, il pourrait être envisagé d'intégrer ces pertes pécuniaires dans la garantie obligatoire.

Néanmoins, la prudence est de mise car l'extension des prises en charge financières n'est pas sans limite si l'on souhaite que le coût de la garantie soit acceptable pour tous, en particulier pour ceux qui résident dans des zones faiblement exposées, sous peine de porter atteinte à la mutualisation qui est la raison d'être du régime[35].

Lors d'une interview faite au début de l'été, le sous-directeur assurance à la Direction générale du Trésor annonçait une réforme qui sera une « *évolution* » et non pas « *une révolution* [36]». Si nous partageons ce point de vue, car les bases de notre système doivent être préservées, les points évoqués font partie de ceux devant nécessairement évoluer.

[34] Le coût de la mesure représenterait 1% du coût global du sinistre pour les assureurs et les réassureurs concernés.
[35] B. Labilloy et P. Bidan, l'assurance des risques climatiques face au changement climatique, *Risques* n° 104, p. 99 et spéc. p. 102.
[36] Propos rapportés par A. Abadie, Catastrophes naturelles : vers une réforme du régime public courant 2019, *l'argus des assurances,* 5 juin 2018.