



LA COUVERTURE DES RISQUES CATASTROPHIQUES

THIERRY MASQUELIER *

Avant la mise en place du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, seuls quelques dispositifs épars permettaient d'obtenir une réparation partielle des dommages causés par les caprices de la nature.

Il s'agissait, soit de systèmes purement publics comme le Fonds national de garantie des calamités agricoles ou le Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, soit des rares couvertures d'assurances pour les dommages consécutifs à la tempête, la grêle et le poids de la neige sur les toitures.

La Loi du 13 juillet 1982 a donc constitué une démarche originale et innovante en instaurant un dispositif faisant intervenir conjointement les pouvoirs publics et l'industrie des assurances. La garantie légale qu'elle a créée est venue pallier une carence de marché en permettant la prise en charge de dommages qui n'étaient jusque-là que peu, voire pas du tout indemnisés, comme ceux résultant des inondations.

LES GRANDS PRINCIPES DU RÉGIME D'INDEMNISATION DES RISQUES DE CATASTROPHES NATURELLES

Un système fondé sur la solidarité

Il est d'usage d'affirmer que le régime d'indemnisation des risques de catastrophes naturelles est fondé sur le principe figurant dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui stipule : « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les

* Président directeur général de la Caisse centrale de réassurance (CCR).



charges qui résultent des calamités nationales ». Ce principe trouve, en effet, son application dans les options retenues par le législateur pour déterminer le mode de fonctionnement du dispositif.

Celui-ci a effectivement instauré un premier niveau de solidarité entre les assurés en choisissant de financer le système par un taux de surprime unique fixé par l'État, sans que soient prises en compte les différences d'exposition aux risques. Il s'agissait d'éviter que ne s'instaure un mécanisme d'antiselection dans lequel la couverture n'aurait été souscrite que par les personnes exposées, ce qui aurait fatalement conduit les assureurs à adapter leurs tarifs, jusqu'à parfois les rendre dissuasifs. Il faut, en effet, rappeler qu'en dehors de la tempête, la neige, et la grêle, qui concernent la quasi totalité du territoire français, les autres risques naturels, et notamment l'inondation, sont très inégalement répartis. Partant, il est indispensable, pour permettre à chacun de disposer d'une garantie à un prix raisonnable, de faire reposer le prix de cette garantie sur la mutualisation la plus large possible.

Le premier niveau de solidarité entre les assurés ainsi créé par le législateur a été complété par un second niveau, dont l'origine doit être recherchée dans les choix retenus pour la réassurance des risques entrant dans le champ d'application du régime des catastrophes naturelles.

En effet, la réassurance doit permettre de mutualiser le plus largement les risques en instaurant une sorte de compensation entre les portefeuilles des sociétés d'assurance. Il s'agit, par exemple, de mutualiser des portefeuilles uniquement constitués de risques situés en outre-mer, dont l'exposition aux aléas naturels est forte, avec d'autres qui sont, au contraire, limités à la France métropolitaine. De la même façon, le réassureur doit s'efforcer de mettre en place des formules permettant de couvrir des portefeuilles déséquilibrés (risques concentrés en zone sensible ou peu diversifiés) sans remettre en cause l'équilibre général du dispositif. D'une certaine manière, on peut donc dire que l'une des tâches du réassureur est d'organiser la solidarité entre les assureurs.

Un système assuranciel mais encadré et garanti par l'État

Bien souvent, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est assimilé à un fonds public. Cette confusion peut surprendre après 22 années de fonctionnement d'un système qui, pour l'essentiel, repose sur les assureurs. En effet, ce sont ces derniers qui distribuent la couverture au moyen de leurs contrats, perçoivent les primes, gèrent et indemnisent les sinistres. Ce régime est donc bien, de manière incontestable, un système assuranciel. Les erreurs d'interprétation, quant à sa nature tiennent au fait que ses concepteurs n'ont pas donné une totale marge de manœuvre aux assureurs, laissant quatre fondamentaux à l'appréciation des pouvoirs publics. Il s'agit de la définition des périls



couverts, de la fixation du taux de la prime additionnelle, du niveau des franchises applicables en cas de sinistre, et, bien entendu, de la déclaration de l'état de catastrophe naturelle. Enfin, autre source de confusion possible avec un fonds public, le régime est garanti par l'État, via la convention que celui-ci a signé avec la Caisse centrale de réassurance. Rappelons tout d'abord les principes et le fonctionnement des quatre fondamentaux en commençant par le champ d'application du régime.

Lors de la création du système, le législateur s'est immédiatement heurté à la difficulté de définir, de façon juridiquement rigoureuse, une catastrophe naturelle. En effet, cette définition impliquait de dresser une liste exhaustive des périls alors que la communauté scientifique elle-même peinait à le faire eu égard à la diversité des cas. Une fois cette liste établie, elle aurait également dû déterminer, pour chaque nature de péril, un seuil au-delà duquel un événement naturel aurait été considéré comme étant catastrophique. Le choix finalement retenu a été celui d'une formule ouverte, de façon à éviter de figer le système. Cette formule ne définit pas la catastrophe naturelle elle-même, mais s'attache à en décrire les effets, qui, aux termes de l'article I de la Loi du 13 juillet 1982 modifiée, sont les suivants :

- 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*.

La seconde difficulté à laquelle s'est trouvé confronté le législateur a été celle de la fixation du prix de la couverture légale. Comme on l'a vu, il a finalement opté pour un taux de surprime unique pour l'ensemble de la communauté des assurés, lequel est fixé par l'État qui a la possibilité de le modifier. De fait, il a dû, par deux fois, procéder à la révision de ce taux pour prendre en compte l'évolution de la sinistralité et celle du champ d'application du régime, lequel a été étendu depuis sa mise en place. À ce jour, la tarification est la suivante :

- 12 % des primes ou cotisations afférentes aux garanties « dommages » du contrat de base pour les biens autres que véhicules terrestres à moteur ;
- 6 % des primes ou cotisations vol et incendie ou, à défaut, 0,50 % de la prime ou cotisation dommage pour les véhicules terrestres à moteur.

La troisième intervention de l'État a concerné les franchises applicables en cas de sinistre. Le législateur, après en avoir prohibé le rachat à titre d'incitation à la prévention, lui a attribué la fixation des montants minimaux. Comme pour le taux de la surprime, l'État a dû, par la suite, procéder à plusieurs ajustements de ces montants qui s'établissent aujourd'hui comme suit :



- pour les biens à usage d'habitation, les véhicules terrestres à moteur et les autres biens à usage non professionnel : 380 € sauf en ce qui concerne les dommages imputables aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et/ou à la réhydratation des sols pour lesquels le montant est de 1 520 € ;
- pour les véhicules terrestres à moteur : 380 € pour chaque véhicule endommagé sauf pour les véhicules à usage professionnel pour lesquels est appliquée la franchise prévue par le contrat lorsqu'elle est supérieure à la franchise légale ;
- pour les biens à usage professionnel : 10 % du montant des dommages matériels directs, par établissement et par événement avec un minimum de 1 140 € sauf en ce qui concerne les dommages imputables aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et/ou à la réhydratation des sols pour lesquels le montant est de 3 050 €. Si cependant une franchise plus élevée est prévue dans la garantie de base, il en sera fait application ;
- enfin, pour les pertes d'exploitation : 3 jours ouvrés avec un minimum de 1 140 € sauf lorsqu'une franchise supérieure est prévue dans la garantie de base.

Il convient de préciser que ces franchises peuvent faire l'objet d'une modulation sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Le législateur a également dévolu à l'État la procédure qui conduit au déclenchement de l'indemnisation en prévoyant que la déclaration de l'état de catastrophe naturelle se ferait au moyen d'un arrêté interministériel. Ce choix a été guidé par le souci de conserver la maîtrise de la mise en œuvre du mécanisme d'indemnisation, dans la mesure où celui-ci peut avoir une incidence sur les finances publiques.

En effet, en plus de sa compétence sur les quatre fondamentaux, qui vient d'être décrite, l'État est aussi le garant de la solvabilité du système par le biais de la couverture qu'il accorde à la Caisse centrale de réassurance. Cette garantie de l'État est octroyée au moyen d'une convention dont le mode de fonctionnement est très proche de celui d'un traité de réassurance en excédent de perte annuelle. On peut donc assimiler le rôle de la puissance publique à celui d'un réassureur « catastrophe » qui n'est chargé d'intervenir qu'en dernier recours.

En somme, si l'on souhaitait, afin de s'en faire une idée plus précise, se représenter la conception et la structure du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles en France, on pourrait recourir à l'image d'un édifice à plusieurs étages. La maîtrise de l'œuvre en aurait été confiée au législateur et celle de l'ouvrage aurait été partagée entre l'industrie de l'assurance et de la réassurance d'une part, et l'État d'autre part, ce dernier ayant conçu à la fois les fondations (le principe de solidarité inscrit dans la Constitution), la pierre angulaire



(la mutualisation des risques), et la clé de voûte (l'octroi de sa garantie à la CCR).

Une garantie annexe obligatoire calquée sur la garantie de base

La Loi du 13 juillet 1982 et les textes pris pour son application n'ont pas édicté de véritables conditions spécifiques à la garantie légale des catastrophes naturelles. L'article A 125-1 du Code des assurances comporte simplement une annexe I qui précise les clauses types applicables aux contrats d'assurance concernés par cette loi. Ces clauses portent, pour l'essentiel, sur les franchises et sur les obligations de l'assuré et de l'assureur en cas de sinistre. S'agissant de l'étendue de la garantie « catastrophes naturelles », elles précisent simplement que celle-ci « couvre le coût des dommages matériels directs non assurables subis par les biens, à concurrence de leur valeur fixée au contrat et dans les limites et conditions du contrat lors de la première manifestation du risque ». Dans la pratique, les assureurs règlent donc les sinistres selon les conditions de la garantie principale du contrat, socle sur lequel la garantie légale a été greffée. Dans le cas d'un contrat « multirisques habitation », par exemple, il s'agira le plus souvent de la garantie incendie.

Lors de la mise en œuvre du régime, le principal avantage de ce dispositif était sa simplicité. Il évitait, en effet, d'alourdir les contrats d'assurance par l'ajout de clauses supplémentaires qui auraient pu les rendre moins compréhensibles pour les assurés. De plus, il permettait de conserver la souplesse d'un système assurantiel en respectant les caractéristiques de chaque contrat et en laissant l'instruction et la gestion des sinistres à l'assureur et à l'expert.

Toutefois, depuis 1982, le marché de l'assurance a connu de nombreuses évolutions, notamment en matière de produits. Dans un contexte concurrentiel particulièrement dynamique, la palette des garanties des contrats aussi bien que les techniques de traitement des sinistres ont beaucoup changé. C'est ainsi que, pour les entreprises, les contrats sous forme « tous risques sauf », dont l'étendue de la couverture est très importante, se sont généralisés. Pour les particuliers, le traditionnel contrat « multirisques habitation » a vu, lui aussi son champ d'application devenir de plus en plus vaste avec l'inclusion de garanties supplémentaires. De la même façon, de nouvelles pratiques ont vu le jour en matière de règlement des sinistres comme, par exemple, l'émergence des plates-formes téléphoniques, la prise en charge de biens autrefois non couverts, ou encore le service d'indemnités en nature.

Ces évolutions, qui sont simplement le reflet des adaptations du monde de l'assurance à une société en mouvement, ont, bien entendu, concerné également le régime des catastrophes naturelles dont le fonctionnement dépend en partie de celui des contrats de base. Ce fut le plus



souvent bénéfique pour le régime qui a pu ainsi bénéficier des innovations techniques mises en œuvre par la profession. Cependant, compte tenu du caractère légal de la garantie contre les catastrophes naturelles et du principe sur lequel elle est fondée, il était nécessaire d'éviter que ne s'installe une trop grande disparité de traitement des assurés, du fait de contrats devenus très hétérogènes.

Pour pallier cette difficulté, les organisations professionnelles, avec parfois le concours de la Caisse centrale de réassurance, ont travaillé sur la mise au point de conventions et de rapports d'expertise types pour le traitement des sinistres dus aux inondations et à la sécheresse. Ces documents ont pour objectif de parvenir à davantage de normalisation en matière de diagnostic des désordres, d'instruction des dossiers, et de méthodologie des réparations. Ils sont également destinés à résoudre les problèmes qui peuvent se poser en cas de pluralité d'assureurs sur un même dossier. L'élaboration de telles procédures s'avère indispensable pour traiter certains types de sinistres particulièrement complexes comme ceux causés par la sécheresse. Elles sont aussi un moyen de limiter les coûts par une rationalisation des pratiques qui respecte la liberté concurrentielle.

LES GRANDES ÉTAPES DE L'HISTOIRE DU RÉGIME

6

La mise en place

Comme nous l'avons souligné au début de notre propos, la création du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles fut une réponse à l'absence d'un véritable système de couverture des dommages causés par les phénomènes atmosphériques et géologiques, et, en particulier, par les inondations et les tremblements de terre. En réalité, de nombreuses tentatives parlementaires visant au même objectif s'étaient succédées depuis plusieurs années, la première remontant à 1960. Elles n'avaient, cependant, jamais été suivies d'effet. Au cours des années 1980, les réflexions s'intensifièrent et elles furent accélérées, à la fin de l'année 1981, par la survenance de graves inondations sur une grande partie du territoire français.

Curieusement, c'est à la suite d'une initiative des sociétés d'assurance qui, à l'époque ne couvraient pas le risque inondations, que le projet de fonds public à l'étude connut une évolution inattendue. En effet, devant l'ampleur des dégâts, les assureurs décidèrent d'apporter une aide aux sinistrés en leur versant une subvention de 10 MF (1,5 M€), laquelle avait été financée par un prélèvement exceptionnel sur les primes incendie des contrats habitation. C'est ainsi que germa l'idée d'un mécanisme combinant l'intervention de l'État et celle de l'assurance, dont la concrétisation fut la Loi du 13 juillet 1982.



Le premier avantage de ce choix fut de pouvoir disposer, de manière immédiate, d'un vecteur permettant une large distribution de la nouvelle garantie. À l'époque en effet, la distribution de l'assurance en France était déjà très importante. L'assise de la couverture légale sur les contrats « dommages aux biens », que la grande majorité des particuliers et des entreprises possédaient, a permis de la diffuser largement et, du même coup, de résoudre le problème de l'antisélection par le biais d'un taux unique générant une surprime supportable par tous.

Le second aspect positif du choix d'un système mixte fut d'apporter aux pouvoirs publics l'expérience et la compétence technique des assureurs, habitués au règlement des sinistres et disposant d'un large réseau d'expertise. Pour les sinistrés, ce fut un point très important car ils purent bénéficier d'un service de proximité et, surtout, d'une indemnisation plus complète et plus rapide qu'elle ne l'aurait été dans le cadre d'un fonds public.

Les principales évolutions

Depuis sa mise en place, le régime des catastrophes naturelles a connu de nombreux ajustements et évolutions qui ne sont pas allés, jusqu'à présent, jusqu'à remettre en question la philosophie et l'économie générale du système auxquelles la plupart de ses acteurs demeurent attachés. Pour autant, certains de ces changements, qui portaient essentiellement sur l'élargissement de son champ d'intervention, ont eu des conséquences non négligeables sur son équilibre financier et, de ce fait, sur les modalités selon lesquelles la CCR propose sa réassurance.

La première évolution notable du régime fut celle qui consista à établir une limite claire entre son champ d'intervention et celui de la couverture des tempêtes qui, dès l'origine, était censé relever du domaine des risques assurables. Cette évolution a été progressive.

Les assureurs furent d'abord invités à systématiquement proposer la couverture des « tempêtes » à leurs assurés. L'objectif ne fut que partiellement atteint puisque nombreuses furent les entreprises à refuser cette couverture, et que, de ce fait, la garantie légale fut encore sollicitée à plusieurs reprises pour indemniser des dommages causés par le vent, notamment à l'occasion de la grande tempête d'octobre 1987 dans l'Ouest de la France.

Pour définitivement remédier à cette situation, les pouvoirs publics, par le biais de la Loi du 25 juin 1990, instaurèrent une obligation de couverture des tempêtes sur tous les contrats incendie et pertes d'exploitation après incendie. Les dégâts occasionnés par le vent se trouvèrent ainsi placés dans la catégorie des dommages assurables et sortirent du même coup du champ d'application de la Loi de 1982. Ils y effectuèrent cependant leur retour en 2000 avec la Loi d'orientation pour l'outre-



mer, laquelle étendit le régime aux vents cycloniques dépassant 145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales.

C'est précisément la question de la couverture des risques situés en outre-mer qui conduisit à la seconde modification importante du régime des catastrophes naturelles. Le dispositif initial ne couvrait, en effet, que ceux se trouvant sur le territoire métropolitain, les DOM TOM étant censés faire l'objet d'un système adapté à la spécificité de leurs risques. Ce système n'ayant, hélas, jamais été mis en place, ce fut la Loi du 25 juin 1990, déjà citée à propos de la couverture des tempêtes, qui élargit la territorialité de la Loi de 1982 aux quatre DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) et aux deux collectivités territoriales (Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte). Plus tard (1^{er} juillet 2000), celle-ci fut également étendue aux Iles de Wallis et Futuna. En revanche, la Nouvelle Calédonie ainsi que la Polynésie Française restent toujours en dehors du système. Il va de soi que l'inclusion pure et simple de territoires à risques élevés dans le dispositif n'a pas été sans poser des difficultés techniques. En effet, si la souplesse constitue l'un des avantages du régime, il est évident que tout élargissement de ce dernier, soit à de nouveaux périls, soit à de nouveaux territoires, soulève des problèmes de financement, d'adaptation de la couverture, et de réassurance.

8

La troisième évolution significative du régime tient justement à l'inclusion d'un nouveau type de péril dans son périmètre. Toutefois, contrairement aux précédentes, elle n'a pas pour origine une modification législative. Cette évolution concerne la prise en charge des sinistres causés par les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols. La première apparition de ces sinistres d'un nouveau genre remonte à 1989. Elle se situait dans le Nord de la France, en particulier dans la région des Flandres dont le sous-sol comporte une forte proportion d'argile. Rapidement, le phénomène s'étendit aux autres régions argileuses comme la Région parisienne, le Centre, ou encore la région Midi-Pyrénées. Contrairement aux dommages généralement indemnisés par le régime, ceux causés par la sécheresse ont un caractère évolutif. Cette caractéristique a eu pour conséquence de modifier sensiblement la nature de la branche « catastrophes naturelles » qui était jusque-là considérée comme une branche à développement court, c'est-à-dire pour laquelle les sinistres sont rapidement indemnisés et dont le coût est, par conséquent, facilement quantifiable. En fait, l'irruption de la sécheresse dans le régime des catastrophes naturelles a engendré un processus de déstabilisation du dispositif à tous ses niveaux. Aujourd'hui, les dommages causés aux bâtiments par ce type de sinistres représentent le deuxième poste de dépense du régime des catastrophes naturelles, après les inondations, et pourraient bien se hisser à la



première place du fait de l'impact de ce qu'il est convenu d'appeler la « troisième vague » de sécheresse, à savoir celle consécutive à la canicule de l'été 2003 sur laquelle nous reviendrons. Les deux premières vagues, quant à elles, se sont étalées respectivement de 1989 à 1994 et de 1995 à 2002. Elles ont concerné environ 65 départements pour la première et 70 pour la seconde, à raison d'une quarantaine de communes par département.

Le coût global correspondant est estimé entre 2,6 et 3 Md€. Bien entendu, il est venu s'ajouter à celui des autres périls et, notamment, à celui des inondations survenues pendant la période 1989 à 2002 estimé à 4,3 Md€.

Il va sans dire que l'instauration d'une telle sinistralité récurrente dans le régime a eu un fort impact sur son équilibre général, en particulier sur les réserves de la CCR, laquelle a dû puiser à plusieurs reprises dans sa provision d'égalisation, ultime rempart avant l'intervention de l'État.

Cette évolution négative s'est avérée lourde de conséquences au moment de la survenance, à la fin de l'année 1999, de deux événements majeurs : les inondations de l'Aude au mois de novembre, d'une part, et celles consécutives aux deux tempêtes de décembre, d'autre part. En effet, sans l'appauvrissement de ses réserves du fait de la sécheresse, la CCR aurait parfaitement pu faire face à ces deux catastrophes. Malheureusement, elle dut, pour la première fois depuis la mise en place du régime, faire appel à la garantie de l'État. Malgré le parfait déroulement de la procédure, qui permit de vérifier que le système fonctionnait de manière satisfaisante, cette situation conduisit l'ensemble des acteurs (assureurs, CCR et État) à élaborer un éventail de mesures destinées à le renforcer.

La réforme de 2000

L'année 2000 a donc vu la mise en place d'une réforme globale du mécanisme d'indemnisation des catastrophes naturelles. En effet, contrairement aux différents toilettages que ce dernier avait connus jusque-là, il s'agissait cette fois de passer en revue l'ensemble des rouages du dispositif afin de dégager des pistes d'amélioration, tant au plan de la maîtrise des dépenses qu'à celui de l'ajustement des recettes. Les modifications qui furent décidées eurent donc des conséquences à tous les échelons du régime. Voici quelles ont été les principales :

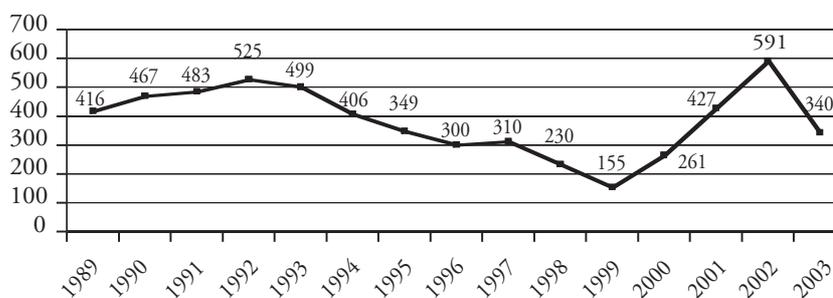
- l'augmentation du taux de prime additionnelle de 9 à 12 % en non auto ;
- le relèvement des franchises (de 230 à 380 € pour les particuliers et de 686 à 1 140 € de minimum pour les professionnels) ;
- la création d'une franchise spécifique pour la sécheresse (1 520 € pour les particuliers et 3 050 € pour les professionnels) ;

- la mise en place d'une modulation pouvant aller jusqu'au quadruplement de ces franchises pour les communes ayant fait l'objet de plusieurs reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle et non encore dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ;
- la prise en charge d'une partie du financement des PPR par le Fonds national de prévention des risques naturels majeurs (FNPRNM) ;
- l'adoption, par la Commission interministérielle chargée de l'examen des demandes communales d'un critère supplémentaire pour le traitement des dossiers « sécheresse », la fourniture d'un bilan hydrique étant venue s'ajouter à celle d'une étude géotechnique ;
- l'application, pour une durée de 5 ans, de nouvelles modalités de réassurance visant à permettre à la CCR de reconstituer, à court terme, une provision d'égalisation équivalente à, au moins, deux années de chiffre d'affaires.

Dans un premier temps, la conjugaison de ces mesures a effectivement permis de stopper la dérive des résultats et d'amorcer un redressement des finances du régime. Cette inversion de tendance est parfaitement mise en évidence par la reprise de la croissance de la provision d'égalisation de la CCR à compter de 2000 :

10

Graphique n° 1
Évolution de la provision d'égalisation de la CCR
 (en M€)



Hélas, comme on peut le constater, une nouvelle chute de cette provision a été enregistrée en 2003. Elle trouve son origine dans une forte recrudescence de la sinistralité et, notamment, dans la survenance de deux inondations majeures. En outre, alors que l'on pensait le problème de la sécheresse en voie de résolution grâce aux nouveaux critères de la Commission interministérielle, un nouvel épisode du phénomène, très différent des précédents, est venu tout remettre en question.



Une sinistralité à nouveau en forte augmentation

Au mois de septembre 2002, le département du Gard et la région cévenole furent affectés par des crues torrentielles d'une ampleur exceptionnelle. Le montant des dommages assurés, qui atteignit 650 M€, établissait un record absolu pour le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles qui n'avait jamais eu à supporter un événement aussi coûteux.

Ce record fut pourtant de courte durée car, dès l'année suivante, un phénomène analogue frappait une large zone composée de près de 1 500 communes, essentiellement situées dans le quart Sud-Est de la France. Le coût de ces nouvelles inondations est aujourd'hui évalué à 700 M€ pour l'ensemble du marché.

Ces deux événements, malgré leur gravité, constituent des accidents auxquels le régime des catastrophes naturelles doit pouvoir faire face. En effet, leur importance est très relative en regard du coût que pourrait engendrer une crue centennale de la Loire ou de la Seine, dont la fourchette d'estimation va de 5 à 10 Md€. C'est ce type de catastrophe, qui constitue la raison d'être de la garantie de l'État dont bénéficie la CCR. Pourtant, alors qu'aucun phénomène de ce genre n'est survenu depuis la création du régime, force est de constater qu'après une brève amélioration, les indicateurs sont aujourd'hui revenus dans le rouge.

La principale raison de cette nouvelle dégradation est à nouveau la sécheresse. En fait, la tristement célèbre canicule qui a frappé la France au cours de l'été 2003 a relancé, avec une ampleur sans précédent, un phénomène que l'on pensait en voie de résorption. À ce jour en effet, ce sont près de 8 000 communes qui ont demandé une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au titre de cet événement. Ces communes sont situées sur une partie du territoire plus importante que ne l'était celle des épisodes précédents, certaines se trouvant même dans des régions épargnées jusque-là.

Les différences entre les deux premières vagues de sécheresse et l'épisode de 2003 ne se limitent pas au nombre de communes affectées et à leur répartition géographique. En effet, la sécheresse 2003 ne trouve pas son origine dans un déficit pluviométrique de longue durée, comme c'était le cas des précédentes, mais dans un assèchement intense ayant affecté le sol en profondeur. C'est la raison pour laquelle les dommages qui en résultent se trouvent concentrés sur une seule année.

Cette spécificité de la sécheresse 2003 a conduit la Commission interministérielle à modifier à nouveau ses critères d'appréciation, ceux utilisés pour les deux premiers épisodes n'étant pas pertinents pour un phénomène de courte durée. Il est encore difficile d'estimer avec précision quelle sera la charge finale de cet événement. Celle-ci dépendra de plusieurs paramètres :



- le nombre total de communes qui feront l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle ;
- le nombre de sinistres par commune ;
- le coût moyen de ces sinistres.

Des études sont en cours pour tenter de cerner au mieux chacun de ces paramètres. En tout état de cause, il faut s'attendre à ce qu'une charge supplémentaire de plusieurs centaines de millions d'euros vienne s'ajouter à celle, déjà lourde, de l'exercice 2003. Dès lors, la question de l'équilibre financier du régime et des moyens de le pérenniser se trouve de nouveau posée.

VERS UNE NOUVELLE RÉFORME ?

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est en place depuis 22 ans. Il est encore, dans le monde, l'un des rares systèmes de couverture de ces risques particuliers à fonctionner de manière satisfaisante en conférant une protection efficace aux assurés et en leur garantissant une prise en charge rapide de leurs dommages en cas de sinistre. Son architecture originale leur procure une garantie de couverture, même en cas de catastrophe majeure.

Cependant, pour qu'il puisse continuer de remplir sa mission dans l'avenir, il devra être en mesure d'assurer son autofinancement. Bien entendu, la garantie de l'État reste indispensable à la couverture des grandes catastrophes, que le marché seul ne pourrait assumer, mais le système doit, s'il veut perdurer, faire en sorte de ne faire appel à cet ultime recours qu'en dernier ressort, et pour des événements de nature véritablement exceptionnelle.

Pour atteindre cet objectif, le dispositif doit être adapté aux changements qui ont modifié son environnement au cours de ces dernières années. Il doit, en particulier, être prêt à supporter une sinistralité en augmentation car, si l'accroissement de la fréquence des événements n'est encore qu'une présomption, l'alourdissement du coût des sinistres, lié au développement des valeurs assurées, est en revanche avéré. Il devra également faire l'objet de nouvelles adaptations techniques de manière à faire face aux nouveaux types de risques qu'il est aujourd'hui appelé à couvrir.

La mise en œuvre d'une nouvelle réforme du régime s'avère donc nécessaire. Celle-ci sera sans doute plus profonde que les précédentes et devra être menée en concertation avec l'ensemble des intervenants du système (pouvoirs publics, élus locaux, assureurs, réassureurs et assurés). Sans remettre en cause les fondamentaux du dispositif actuel,



elle conduira peut-être à une redéfinition des rôles de chacun de ses composants (assurance, réassurance, État). De nombreuses pistes d'évolution vont sans doute être explorées, comme celles d'une modulation de la prime additionnelle ou d'une intervention plus importante du marché de la réassurance internationale. Il conviendra sans doute de revoir aussi la procédure de déclaration de l'état de catastrophe naturelle et les critères utilisés par la Commission interministérielle, notamment pour la sécheresse. Cette question est d'ailleurs la première sur laquelle la mission nommée par le Premier ministre a été appelée à se pencher, avant de s'atteler à une étude approfondie du système.

Enfin, il est un aspect qui sera également au centre des débats car il constitue une condition essentielle de la pérennité du régime. Il s'agit bien entendu de la prévention des risques. Bien que des avancées significatives aient déjà été enregistrées dans ce domaine (développement des PPR, Fonds national de prévention des risques naturels majeurs), des progrès importants peuvent encore être réalisés. L'un des axes de ces progrès est celui de la connaissance des risques. C'est pourquoi la Caisse centrale de réassurance s'est particulièrement investie en la matière au cours de ces dernières années. Après s'être attachée à constituer une base de données relative aux valeurs assurées et aux indemnités, à la commune tout d'abord, puis à l'adresse des risques, elle modélise à présent les catastrophes naturelles. Elle sera ainsi en mesure de pouvoir mieux mesurer l'exposition des assureurs aussi bien que sa propre exposition et celle de l'État. Par ailleurs, ses travaux devraient pouvoir constituer aussi une aide à l'élaboration des PPR en permettant d'identifier les zones dans lesquelles les dommages sont les plus coûteux.

Tout récemment, le maire d'Arles exprimait sa satisfaction quant à la façon dont l'indemnisation des sinistrés de sa commune avait été menée après les terribles inondations de décembre 2003. Il est suffisamment rare d'entendre des compliments envers les assureurs pour que cela mérite d'être relevé. Cela prouve, s'il en était besoin, que le régime des catastrophes naturelles est un système efficace. Sa pérennité dépend de l'ensemble de ses acteurs et c'est à eux qu'il appartient de trouver les moyens appropriés pour la garantir.

