

N° 318

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles,

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de-Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayasse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 603, 653, 941, 1010, 1328 et T.A. 281.

Sénat : 293 (1989-1990).

Départements et territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE DISPOSITIF DE LA LOI N° 82-600 DU 13 JUILLET 1982 ET SON APPLICATION	7
A. LE DISPOSITIF DE LA LOI DU 13 JUILLET 1982	7
1. Les événements garantis	7
2. Le droit à indemnisation et les conditions de sa mise en jeu	8
3. Les biens garantis	9
4. La prévention des risques naturels	10
B. L'APPLICATION DE LA LOI DE 1982	10
1. Les règles posées par les textes d'application	11
a) <i>La caisse centrale de réassurance</i>	11
b) <i>La garantie de l'Etat</i>	11
c) <i>Le bureau central de tarification</i>	11
d) <i>Les clauses types</i>	12
e) <i>La prime additionnelle</i>	13
2. Les applications de la loi de 1982	14
a) <i>Les arrêtés interministériels</i>	14
b) <i>La fréquence des différents types de catastrophe naturelle</i>	15
c) <i>La notion de catastrophe naturelle</i>	16
d) <i>L'équilibre financier</i>	17
e) <i>La prévention des risques naturels</i>	18
II. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER AU REGARD DES CATASTROPHES NATURELLES	20
A. L'EXCLUSION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER DU RÉGIME D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES	20
B. LES MÉCANISMES D'ASSISTANCE	20
C. UNE ÉVOLUTION QUI IMPOSE D'ENVISAGER UNE EXTENSION DU RÉGIME D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES	22

	<u>Pages</u>
III. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
A. SES ORIGINES	23
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	24
1. L'extension de la loi du 13 juillet 1982 aux départements d'outre-mer	24
<i>a) L'indemnisation des catastrophes naturelles</i>	24
<i>b) La prévention des risques naturels</i>	25
2. L'inclusion obligatoire de la garantie tempête dans les contrats d'assurance de base	25
C. L'APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION	26
EXAMEN DES ARTICLES	31
<i>Article premier</i> (Article L. 122-7 nouveau du code des assurances) : Garantie du risque tempête	31
<i>Article 2 : Extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles</i>	33
<i>Article additionnel après l'article 2 : Application à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	35
<i>Article 3 : Entrée en vigueur</i>	36
TABLEAU COMPARATIF	37

Mesdames, Messieurs,

Le législateur s'est depuis longtemps soucié de réaliser *«l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales»* que consacre le préambule de la Constitution de 1946, comme en témoignent les lois successives adoptées sous la IVème et la Vème République, notamment : loi du 8 août 1950 instituant diverses mesures tendant à apporter une aide financière aux victimes des calamités agricoles, loi du 2 février 1955 dont une disposition tendait à aider des viticulteurs sinistrés, autre loi du 2 février 1955 instituant un régime exceptionnel et provisoire d'indemnisation en faveur des travailleurs privés de leur emploi du fait des inondations, loi de finances du 4 août 1956 qui a créé un fonds de secours en faveur des victimes de sinistres et calamités, loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Cependant, c'est avec la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 qui a institué une indemnisation systématique des victimes de catastrophes naturelles selon un régime basé sur l'assurance que le principe constitutionnel aurait sans doute reçu sa plus complète application, si cette loi n'était restée limitée à la métropole.

Le régime adapté qui devait être créé pour les départements d'outre-mer n'a jamais vu le jour.

Or ces départements subissent régulièrement les effets de graves catastrophes naturelles.

Des cyclones ont durement touché les Antilles ou La Réunion en 1966, 1979, 1980, 1987, 1988 et 1989.

En septembre 1988, votre rapporteur avait attiré l'attention du gouvernement par une question écrite sur le caractère intolérable de la situation discriminatoire en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles entre la métropole et les départements d'outre-mer.

Mais il aura fallu les deux derniers cyclones, Firinga à La Réunion en janvier 1989 et Hugo à la Guadeloupe en septembre 1989, qui ont frappé l'opinion par leur ampleur, pour que le gouvernement admette la nécessité d'une modification législative. Ces catastrophes ont montré qu'on ne pouvait plus se satisfaire d'une situation dans laquelle les victimes ne peuvent percevoir que des aides, souvent partielles et tardives, malgré les efforts exceptionnels des pouvoirs publics, et non une véritable indemnisation.

Le texte d'initiative parlementaire qui vous est soumis après son adoption par l'Assemblée nationale tend à remédier à cette situation en créant un régime unique d'indemnisation des catastrophes naturelles fondé sur l'assurance.

Préalablement à son examen, il convient de procéder à un rappel du dispositif de la loi de 1982 et à une analyse de ses premières années d'application et de présenter la situation actuelle des départements d'outre-mer au regard de l'indemnisation des catastrophes naturelles.

I. LE DISPOSITIF DE LA LOI N° 82-600 DU 13 JUILLET 1982 ET SON APPLICATION

C'est à partir du constat de l'insuffisance des mesures d'assistance ponctuelles que le législateur de 1982 a institué un système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

En effet, si les assureurs accordaient la garantie des dommages occasionnés par les tempêtes et par la grêle depuis les années 50 et celle des dommages provoqués par le poids de la neige sur les toitures ainsi que celle des dommages aux biens industriels dus aux tremblements de terre depuis 1981, les dommages occasionnés par les autres catastrophes naturelles, et notamment par les tremblements de terre pour les biens des particuliers et les inondations, étaient considérés comme non assurables. Dans de tels cas, devaient donc être mises en oeuvre les diverses mesures d'aide accordées par les pouvoirs publics. L'inadaptation de ce système apparut à l'évidence lors des graves inondations dans la vallée de la Saône à la fin de 1981.

Le Parlement fut alors conduit à adopter une loi, la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 qui institua un régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

A. LE DISPOSITIF DE LA LOI DU 13 JUILLET 1982

1. Les événements garantis

La loi de 1982 définit les effets des catastrophes naturelles comme étant *«les dommages matériels directs 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»*.

Cette définition n'est pas sans défaut. La distinction entre l'intensité anormale et l'intensité normale d'un agent naturel laisse une large marge d'appréciation. Ce n'est pas l'ampleur des dommages qui doit être prise en considération mais leur anormalité. Un

événement habituel peut provoquer des dommages très importants : il ne s'agira pas pour autant d'une catastrophe naturelle.

Par ailleurs, cette définition n'énumère pas les éléments naturels pouvant provoquer des catastrophes naturelles et ne permet donc pas de distinguer les risques couverts par la garantie spéciale «catastrophes naturelles» de ceux qui peuvent relever de clauses ordinaires susceptibles d'être insérées dans le contrat de base.

Cependant, aujourd'hui, on considère que sont concernés par la garantie spéciale : les inondations, les raz de marée, les ruissellements d'eau ou de boue, les glissements de terrain, les subsidences, les avalanches, les séismes et les éruptions volcaniques.

2. Le droit à indemnisation et les conditions de sa mise en jeu

La loi de 1982 établit le droit à indemnisation des dommages résultant de telles catastrophes. Sa mise en jeu suppose cependant l'existence d'un contrat d'assurance des dommages aux biens et l'intervention d'une décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle.

En effet, le droit à la garantie contre les catastrophes naturelles n'est reconnu qu'aux titulaires, personnes physiques ou morales autres que l'État, d'un contrat d'assurance des dommages aux biens (dommages d'incendie ou tous autres dommages aux biens, ainsi que dommages aux corps des véhicules terrestres à moteur).

En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie couvre aussi de telles pertes résultant de catastrophes naturelles.

L'insertion dans les contrats de la clause étendant la garantie de l'assureur aux dommages résultant de ces catastrophes est obligatoire. Les contrats sont réputés contenir une telle clause. Son absence ne saurait donc faire obstacle à la mise en jeu de la garantie.

Ladite garantie ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'autre abattement que ceux prévus dans les clauses types.

Elle est couverte par une **prime additionnelle, calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté** pour chaque catégorie de contrat, taux qui est appliqué au montant de la prime principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

Pour que joue cette garantie, il faut que **l'état de catastrophe naturelle ait été constaté par un arrêté interministériel**, signé par les ministres chargés de l'intérieur, de l'économie, des finances et du budget.

Les **indemnisations** doivent alors être versées aux assurés **dans un délai maximum de trois mois** à compter de la remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies ou de la date de publication, si elle est postérieure, de l'arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle.

Si le financement du système est assuré par la prime additionnelle, l'équilibre est réalisé, compte tenu de l'ampleur de l'aléa qui caractérise ces risques, par la **caisse centrale de réassurance** qui est habilitée à réassurer les risques résultant de catastrophes naturelles, avec la **garantie de l'Etat**. Cette disposition permet aux assureurs de se protéger.

3. Les biens garantis

Aux termes de la loi de 1982, sont **indemnisés** (dans la mesure où les biens sont couverts par le contrat de base) les **dommages subis par les habitations et leur contenu, les installations commerciales ou industrielles avec leur contenu, les bâtiments des collectivités locales et leur contenu et les véhicules terrestres à moteur.**

Les **bâtiments agricoles ainsi que les récoltes, machines et animaux se trouvant à l'intérieur de ces bâtiments,** sont également couverts par la garantie «catastrophes naturelles». Il n'en est pas de même des récoltes non engrangées, des cultures, des sols et du cheptel hors bâtiment, pour lesquels l'indemnisation des dommages relève du régime de garantie contre les calamités agricoles institué par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964.

Sont **exclus** du champ d'application de la loi de 1982, outre bien sûr les biens non inclus dans le contrat d'assurance de base, les **véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux** (pour lesquels les contrats d'assurance traditionnels comportent en général une clause

d'extension de garantie à tous les événements naturels) et les dommages immatériels autres que les pertes d'exploitation.

23/7

4. La prévention des risques naturels

Le législateur de 1982 considérait que la prévention des catastrophes naturelles était une impérieuse nécessité. Aussi l'article 5 de la loi prévoit-il l'élaboration par l'Etat de **plans d'exposition aux risques naturels prévisibles** qui doivent notamment déterminer les zones exposées et les techniques de prévention à y mettre en oeuvre, ainsi que les dispositions à prendre pour éviter de faire obstacle à l'écoulement des eaux et de restreindre les champs d'inondation.

Dans les terrains classés inconstructibles par un plan d'exposition aux risques naturels, l'obligation pour les assureurs de garantir contre les effets des catastrophes naturelles ne s'impose pas, sauf pour les biens et activités existant sur ces terrains antérieurement à la publication du plan.

Pour les terrains couverts par un plan d'exposition mais non classés inconstructibles car présentant des risques moindres, l'obligation de garantie s'impose mais les assureurs peuvent exclure certains biens de la garantie et moduler le montant de la franchise, sur décision du bureau central de tarification. Sur ces terrains, le coût et les limites de l'assurance devraient donc être tels qu'ils dissuadent de s'installer et de construire.

B. L'APPLICATION DE LA LOI DE 1982

Les premiers décrets d'application ayant été publiés dès le 10 août 1982, la loi du 13 juillet 1982 put être appliquée à compter du 14 août 1982.

1. Les règles posées par les textes d'application

a) La caisse centrale de réassurance

Le décret n° 82-706 du 10 août 1982 a fixé les conditions dans lesquelles la caisse centrale de réassurance, établissement public à caractère commercial, pratique les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles avec la garantie de l'Etat.

La caisse centrale de réassurance ne bénéficie pas d'un monopole en la matière, mais seule elle bénéficie de la garantie de l'Etat. En outre, la réassurance n'est pas obligatoire : les assureurs sont libres de se réassurer ou non.

La caisse a proposé aux assureurs ou bien une réassurance en participation pure ou bien une réassurance en participation assortie d'une clause d'excédents de pertes annuelles, formule retenue alors par la plupart des sociétés qui ont donc choisi une réassurance proportionnelle à 90 %, assortie d'une réassurance en excédents de pertes au-delà de 100 % des primes.

b) La garantie de l'Etat

La convention du 3 août 1982, signée par le ministre de l'économie et le directeur général de la caisse centrale de réassurance, a fixé les conditions d'octroi de la garantie de l'Etat à la caisse centrale.

En cas de déficit, c'est-à-dire lorsque le montant des indemnités pour sinistres à la charge de la caisse dépasse le montant des réserves et provisions constituées, l'Etat accorde à la caisse centrale des avances remboursables en quatre ans sur les excédents de recettes du régime réalisés au cours des exercices ayant suivi la mise en jeu de la garantie de l'Etat.

Ce régime est avantageux pour l'Etat puisque sa garantie se limite à des avances qui portent intérêt à son profit.

c) Le bureau central de tarification

Le décret n° 82-705 du 10 août 1982 a réglé la composition et le fonctionnement du bureau central de tarification qu'aux termes

de la loi peuvent saisir, d'une part, les assurés lorsqu'ils se sont vu refuser par trois assureurs la garantie contre les effets des catastrophes naturelles et, d'autre part, les assureurs qui souhaitent exclure certains biens de la garantie ou appliquer une franchise spéciale lorsqu'ils ont à assurer des biens ou activités situés sur des terrains non classés inconstructibles, mais cependant couverts par un plan d'exposition aux risques naturels.

d) Les clauses types

L'arrêté du 10 août 1982, codifié en 1985 (art. A 125-1 à A 125-5 du code des assurances), établit les clauses types de contrats d'assurance pour la garantie des dommages matériels directs résultant des effets des catastrophes naturelles et celle des pertes d'exploitation dues aux mêmes effets.

• Ces clauses précisent l'étendue de la garantie qui, pour les biens, couvre les **dommages matériels directs** qu'ils subissent à concurrence de leur valeur fixée au contrat et dans les limites et conditions prévues par le contrat lors de la première manifestation du risque.

Pour la garantie des pertes d'exploitation, elle couvre la **perte de bénéfice brut** et les **frais supplémentaires d'exploitation** pendant la période d'indemnisation prévue par le contrat pour le risque principal.

• Les clauses types prévoient également des **abattements pour la garantie «catastrophes naturelles»**. Leur montant non indexé que fixait l'arrêté de 1982 a été augmenté dès 1983 (arrêtés des 7 et 19 septembre 1983).

La franchise a été portée de 800 F à 1.500 F pour les biens à usage d'habitation, les véhicules terrestres à moteur et les autres biens à usage non professionnel.

Pour les biens à usage professionnel, elle représente 10 % du montant des dommages matériels directs avec un minimum porté en 1983 de 4.000 F à 4.500 F, sauf lorsque le contrat de base prévoit une franchise plus élevée, laquelle s'applique alors.

Pour les pertes d'exploitation, la franchise correspond à trois jours ouvrés, avec un minimum porté en 1983 de 4.000 F à 4.500 F, sauf lorsque le contrat de base prévoit une franchise plus élevée, laquelle s'applique alors.

La franchise s'applique par événement et par contrat.

Ces abattements sont obligatoires et sont appliqués même si le contrat de base n'en prévoit pas. En outre, l'assuré ne peut contracter une assurance pour la portion de risque constituée par la franchise.

Quant aux abattements maximaux qui peuvent être appliqués par le bureau central de tarification lorsque les biens sont situés dans des terrains couverts par un plan d'exposition, ils ne sont évidemment pas inclus dans les clauses types mais ont été fixés par le même arrêté :

- à 25 fois le montant de la franchise mentionnée dans les clauses types, pour les biens à usage d'habitation, les véhicules terrestres à moteur et les autres biens à usage non professionnel ;

- à 30 % du montant des dommages matériels directs pour les biens à usage professionnel, sans pouvoir être inférieur à 25 fois le minimum prévu dans les clauses types ;

- à 30 jours ouvrés pour les pertes d'exploitation avec un minimum de 25 fois le montant de la franchise prévue par les clauses types.

• Les clauses types déterminent enfin les **obligations de l'assuré et de l'assureur** : l'assuré doit déclarer le sinistre au plus tard dans les dix jours, pour les dommages matériels directs aux biens, et dans les trente jours pour les pertes d'exploitation, à compter de la publication de l'arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle ; quant à l'assureur, s'il n'indemnise pas dans le délai prévu par la loi de 1982, l'indemnité porte intérêt au taux de l'intérêt légal, sauf si l'assureur peut faire état d'un cas fortuit ou de force majeure.

e) La prime additionnelle

Le même arrêté du 10 août 1982 a fixé le taux dont dépend le montant de la prime additionnelle ou surprime destinée à couvrir la garantie «catastrophes naturelles». Cette prime est individualisée dans l'avis d'échéance du contrat.

Elle est calculée à partir d'un **taux unique défini par l'arrêté pour chaque catégorie de contrat**, taux qui est appliqué au montant de la prime principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

Ces taux ont été modifiés par arrêtés du 7 septembre 1983 et du 11 février 1986.

Pour l'assurance automobile, le taux de la prime additionnelle est actuellement de 6 % de la prime vol et incendie ou, à défaut, 0,5 % de la prime des garanties dommages.

Pour les autres assurances (incendies, autres dommages aux biens, pertes d'exploitation), le taux est actuellement de 9 % de la prime principale.

2. Les applications de la loi de 1982

a) Les arrêtés interministériels

• Depuis août 1982, 103 arrêtés interministériels constatant l'état de catastrophe naturelle ont été pris.

Lorsque survient une catastrophe naturelle, les préfets constituent des dossiers tendant à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, qu'ils soumettent à une commission interministérielle chargée de préparer la décision des ministres concernés. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les 103 arrêtés pris ont correspondu à une acceptation de 63 % des dossiers.

	82/83	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
Dossiers soumis	554	193	167	251	352	625	209	2 351
Dossiers reconnus	391	143	111	144	196	371	123	1 479
Pourcentage d'acceptation	71 %	74 %	66 %	57 %	56 %	59 %	59 %	63 %
Nombre d'arrêtés	29	13	10	13	15	14	9	103

• La rapidité avec laquelle sont pris les arrêtés est variable.

Le délai peut être de plusieurs semaines : ainsi, le premier arrêté, daté du 21 septembre 1982, était relatif à des inondations provoquées par des organes qui avaient frappé le Beaujolais le

16 août; plus récemment, à la suite des tempêtes du premier trimestre 1990, sont intervenus le 16 mars 1990 un arrêté concernant les événements des 30 et 31 janvier et des 13 à 19 février, puis un autre arrêté du 3 avril 1990 concernant des dégâts subis dans le Pas-de-Calais et la Somme du 26 février au 1er mars.

Mais le délai est parfois beaucoup plus bref : l'arrêté de constatation (7 octobre 1988) est intervenu quatre jours après les inondations de Nîmes du 3 octobre 1988.

La procédure semble donc généralement fonctionner dans des conditions correctes.

b) La fréquence des différents types de catastrophe naturelle

A partir des dossiers qui ont été acceptés et pris en compte par les 103 arrêtés interministériels, les services du ministère de l'économie et des finances ont pu procéder à une étude de la fréquence des différents types de catastrophe naturelle en métropole depuis août 1982, d'où il ressort que les **inondations** constituent le risque majeur par leur nombre.

**Ventilation des dossiers acceptés
par type d'événement**

	82/83	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total	
								Nombre	Importance relative
Inondations	315	117	93	129	176	328	102	1 260	85,2 %
Avalanches	0	10	1	6	3	3	0	23	1,6 %
Séismes	1	6	1	0	0	1	1	10	0,7 %
Mouvements du sol	19	10	15	7	11	39	13	114	7,7 %
Tempêtes (1)	47	0	0	2	6	0	6	61	4,1 %
Divers	9	0	1	0	0	0	1	11	0,7 %
Total	391	143	111	144	196	371	123	1 473	100 %

(1) couverture accordée à titre dérogatoire