

Vie scientifique

« Les analyses socio-économiques du risque d'inondation en Europe : leur utilisation dans la réduction de la vulnérabilité et dans les systèmes d'indemnisation »

Compte rendu de séminaire (Paris, 4-5 décembre 2003)

Gérard Brugnot

Délégué aux Risques naturels, CEMAGREF, BP 44, 92163 Antony cedex, France

Ce séminaire faisait partie d'un ensemble de séminaires de valorisation du programme « Évaluation et prise en compte des risques » (EPR)¹, du ministère de l'Écologie et du Développement durable. Organisé par le Cemagref, avec l'aide de l'Association nationale pour la prévention des catastrophes naturelles, il s'est tenu à l'Engref. Ces quelques notes n'ont pas d'autre ambition que de donner un aperçu de ce qui s'y est dit en attendant que la transcription des débats soit disponible.

Depuis quelques années, les inondations ont provoqué, en France, un débat sur l'indemnisation des dégâts liés aux catastrophes naturelles. La répétition des phénomènes dans certaines régions et le montant des indemnités induites ont conduit à remettre en cause un principe de solidarité conçu pour des événements dus « à l'intensité anormale d'un phénomène naturel ». Certains rapports officiels déploraient un certain laxisme dans l'urbanisation de zones exposées, d'où un rapprochement inévitable : ce laxisme n'était-il pas précisément dû à la perspective d'une indemnisation considérée par avance comme acquise ?

La réponse paraît tellement évidente qu'on peut se demander si la question est un sujet de recherche. En réalité, la situation n'est pas si simple. On peut d'abord remarquer que, pendant la même période, des pays possédant des systèmes d'assurance/prévention fort

divers² ont été affectés par des catastrophes d'une ampleur comparable en termes de dommages, voire nettement plus importante : Angleterre (tempêtes, inondations), Pays-Bas (inondations), Europe centrale (inondations). Par ailleurs, aucun de ces systèmes ne peut être considéré comme « stable » : le système anglais d'assurance de marché vis-à-vis des risques naturels³, reposant sur un accord passé entre le gouvernement et les assurances, a volé en éclats du fait des tempêtes de 2000. L'Allemagne est en train de mettre en place un système d'assurance de marché, dans des conditions difficiles. On pourrait multiplier les exemples.

Ces observations ont conduit à penser qu'il serait intéressant de réunir des scientifiques, décideurs, assureurs de quelques pays afin de permettre de mieux comprendre la politique de prévention/indemnisation telle qu'elle a été construite par ces pays, avec ses étapes, ses remises en question, ses points positifs et ses améliorations envisagées.

² Dans le domaine de l'assurance des catastrophes, notamment naturelles, la plupart des systèmes d'indemnisation combinent, dès lors que les patrimoines exposés sont très importants, deux « instruments » : l'« assurance de marché », qui fait dépendre l'indemnisation de la souscription préalable d'une police d'assurance « librement contractée » entre l'assureur et l'assuré ; la « solidarité », qui repose sur la constitution d'un fonds par des ressources parafiscales géré par l'État, qui servira à indemniser les victimes et leurs biens.

³ En Angleterre, sont concernées les inondations, mais aussi les tempêtes et le gonflement-retrait des argiles.

Auteur correspondant : gerard.brugnot@cemagref.fr

¹ Il marquait en réalité l'aboutissement de plusieurs actions de recherche, dont une action financée dans le cadre du programme RIO (Risques d'Inondations).

Le séminaire a permis de mieux connaître les problématiques des pays représentés (Allemagne, Angleterre, France, Italie, Pays-Bas et Suisse) autour de trois questions.

Utilisation des outils socio-économiques

On a pu voir qu'en Angleterre, l'application de la méthode coût-avantage reste d'actualité, puisque le financement d'un projet de réduction de vulnérabilité ne peut être acquis qu'au prix d'une étude de ce type. Aux Pays-Bas, l'application des méthodes économiques, si elle reste très répandue, alimente depuis 15 ans une négociation sans tabou, centrée autour des instances locales de l'eau (en anglais « *waterboards* »). C'est ainsi que les ingénieurs hydrauliciens sont sollicités pour produire de véritables scénarios de rupture de digue, ce qui est absolument inconcevable en France. C'est probablement en Suisse que la démarche socio-économique est la plus poussée, puisque ce pays applique depuis trois ans une méthode qui permet d'une part de définir les zones à déficit de protection vis-à-vis des dangers (aléas) naturels, d'autre part de classer par ordre de rentabilité décroissante les mesures de réduction de la vulnérabilité. Les autres pays sont plutôt à un stade d'apprentissage dans ce domaine. La France n'avait rien à présenter lors de cette demi-journée.

Couverture des dommages

La diversité des approches est également assez remarquable. Les Néerlandais ont, comme les Suisses et les Français, un système de solidarité. Or, on l'a vu, cela ne les empêche pas de faire appel aux études socio-économiques, de même que les Suisses d'ailleurs. En revanche, les pays qui ont un système d'assurance de marché sont obligés de faire appel à de telles études, comme l'Angleterre et l'Allemagne.

Le système anglais est maintenant le type même d'un système d'assurance de marché classique, l'État ayant abandonné toute velléité de contrôle. Il fonctionne apparemment à la satisfaction des assurances, mais on ne connaît pas son efficacité en matière de prévention. À noter, une préoccupation très aiguë – dont il est difficile de distinguer la composante scientifique d'une application « financière » du principe de précaution – vis-à-vis du risque de changement climatique. Quant à l'Allemagne, on sait qu'elle a mis en place, en 2000, une offre d'assurance du risque d'inondation, à la demande de l'État. Malheureusement, on n'a pas eu de présentation sur ce sujet, et les refus essuyés auprès d'intervenants potentiels pourraient être liés à des difficultés de mise en œuvre du système.

Les deux autres cas présentés ont été des cas de solidarité, celui des Pays-Bas et celui de la France. Les Pays-Bas ont un système voisin du système français CatNat, même s'il est moins systématique. Dans les deux cas, les indemnisations proviennent de fonds publics.

Les participants se sont posé la question des projets et des intentions de la Commission européenne, au-delà de la mise en place d'un fonds de secours en 2002. Restera-t-on au niveau de certains principes ou assistera-t-on à un encadrement des systèmes nationaux ?

Les politiques de prévention

Cette troisième partie était en quelque sorte une récapitulation des deux premières, puisque la prévention est l'objectif déclaré de tout système. Elle a permis à la France de présenter sa politique de prévention très encadrée par l'État, sous le sigle du Plan de prévention des risques (PPR). Les autres politiques nationales paraissent plus complexes, dans la mesure où elles associent plus largement les acteurs. La plus cohérente est certainement la politique suisse qui fait largement appel aux outils socio-économiques tout en pratiquant une solidarité reposant largement sur une assurance obligatoire et en affectant une part importante des primes collectées à la prévention⁴ ; l'État (fédéral) n'est pas absent et subventionne des mesures de réduction de vulnérabilité sur la base d'études socio-économiques. La politique anglaise est entre les mains des assurances, mais son efficacité en matière de prévention a été mise en cause par un chercheur de Sa Majesté : « les pauvres ne sont pas assurés », a-t-il déclaré. Le système italien est en construction, sur tous les plans. Dans ce pays, la réflexion se poursuit sur une base largement régionale mais, concernant la question de l'assurance, elle est nationale ; certains acteurs plaident pour un système « *alla francese* » et d'autres pour une assurance de marché. Quant à la politique néerlandaise, on a eu la confirmation qu'elle reposait sur une négociation associant très largement les acteurs concernés.

En guise de conclusion

Une conclusion devait résulter d'un échange d'un après-midi entre scientifiques et décideurs. La sous-représentation de ces derniers n'a pas permis un véritable débat, mais on peut se demander si la quasi-absence des représentants des ministères français, mais aussi de certains décideurs étrangers invités n'était pas une prise de position par défaut. On a senti une grande

⁴ Quelques cantons ont un système d'assurance de marché, ce qui fait de la Suisse un laboratoire très intéressant pour les chercheurs désireux de comparer des politiques d'indemnisation des catastrophes naturelles.

gêne des décideurs publics devant un domaine qui leur échappe largement, et qui s'apparente à celui des risques rares mais d'ampleur considérable, avec en l'espèce une composante importante de politique d'aménagement du territoire. Il est apparu que les solutions qui marchent le mieux ne sont pas de nature étatique et centralisée, mais apparaissent plutôt comme des bricolages – au bon sens du terme – prévoyant la participation tant vantée de la « société civile », mais aussi la production de scénarios

très riches par la technostucture technique et économique, le rôle de l'État et des assurances étant d'accompagner par des normes et des incitations financières. En revanche, les systèmes reposant sur le tout-marché ou le tout-État ne semblent pas promis à un grand avenir. Cette conclusion rejoint une autre venant de deux auteurs américains qui font autorité dans le domaine de l'assurance des catastrophes naturelles⁵.

⁵ « *Different policy sets might be considered, but the one that is more likely to achieve political support would rely on private markets to the fullest extent possible, supplemented by government intervention when it is necessary and where it can efficiently correct market failures* » (Kunreuther, H., and Roth, J.R. (Eds), 1998. *Paying the price. The status and role of insurance against natural disasters in the United States*, Joseph Henry Press). Il est à noter que le système américain d'indemnisation des catastrophes naturelles est un système « mixte », qui combine assurance de marché et intervention de l'État.