

LES SYSTEMES D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES

L'été dernier en Allemagne, cet automne en France, les crues ont surpris par leur ampleur inhabituelle des populations qui se trouvent aujourd'hui totalement désemparées. Chaque année à travers le monde des milliers d'individus sont affectés par les conséquences parfois dramatiques mais toujours destructrices des séismes, cyclones, glissements de terrain et autres catastrophes naturelles. Quelles réparations peuvent espérer tous ces sinistrés après les premiers gestes de solidarité ?

Dans nos sociétés pourtant sécurisées à l'extrême, les individus prévoient rarement les conséquences des catastrophes naturelles. Les tempêtes, les inondations ou les tremblements de terre les laissent, en plus du choc psychologique, dans une situation financière désastreuse car ils sont souvent mal couverts et mal informés par leurs compagnies d'assurance. Dans toutes les sociétés touchées par une catastrophe naturelle des mouvements de solidarité se mettent en place pour faire face aux premières urgences. Mais au delà de ces aides immédiates, que peuvent faire les victimes de catastrophes naturelles pour obtenir la réparation des dommages subis ? Qui garantit le remboursement des biens disparus ? Quelles sont les caractéristiques des différents systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles existant à travers le monde ? Telles sont les questions auxquelles ce dossier va tenter de répondre à travers l'étude approfondie des trois principaux systèmes d'indemnisation: ceux de type Etatique (France, Suisse et Norvège), ceux de type assurantiels (Allemagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Grande Bretagne, Italie et Japon) et ceux de type mixte (Belgique)

1. Problématique générale
2. Les systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles en France
3. D'autres exemples de systèmes d'indemnisation étatiques
4. Exemples de systèmes d'indemnisation de type assurantiels et mixtes

Avant de détailler les divers systèmes d'indemnisation au travers de nombreux exemples concrets, il nous est apparu nécessaire d'effectuer un rappel synthétique sur le principe de l'assurance en générale afin de mieux saisir les spécificités de l'indemnisation des catastrophes naturelles qui, plus que jamais restent des risques très particuliers à couvrir.

L'ASSURANCE : PIVOT DE TOUT SYSTEME D'INDEMNISATION

UNE BREVE HISTOIRE DE L'ASSURANCE

Le risque est inhérent à la vie. Il préexistait donc à l'assurance. Quelle que soit l'époque, l'homme s'est toujours efforcé de se prémunir contre l'imprévu. La tribu, la féodalité, l'institution monastique, la guilde du Moyen-Age constituent, chacune à leur manière, une forme de solidarité sociale. Mais, si la misère, résultant de la disette, de l'épidémie, de la guerre, pouvait trouver un secours, l'assurance n'est née qu'avec le développement du commerce et de l'industrie.

Expression de la solidarité qui unit les groupes humains face à l'adversité, la mutualité, sous la forme de l'entraide, est sans doute aussi ancienne que la société. Dès la plus haute antiquité apparaissent de véritables institutions de secours mutuels entre personnes exposées à des risques comparables. Ainsi, les tailleurs de pierre de la Basse-Égypte (vers 1400 av. J.-C.) contribuaient à un fonds destiné à leur venir en aide en cas d'accident, et les hétaires de la Grèce antique possédaient des caisses communes alimentées par des cotisations mensuelles, afin de pouvoir distribuer des secours dans certains cas.

Au Moyen Âge, le développement de l'esprit d'association et l'influence de l'Église donneront une immense extension à ces premières formes de mutualité. Et la plupart des communautés d'artisans ou de marchands (corporations, confréries, guildes ou hanses) se constituèrent des caisses de secours au bénéfice de leurs membres.

Les guildes anglo-saxonnes, pour ne citer qu'un seul exemple, disposaient ainsi d'un fonds d'assistance et allouaient des secours à l'occasion de sinistres aussi graves et variés que l'incendie, le vol, l'inondation ou la mortalité du bétail.

Mais si cette longue expérience des caisses de secours a donné aux hommes tout à la fois le goût et l'idée de l'assurance en les initiant à la comparaison puis à la mise en commun des risques, inspirée par l'esprit de charité, elle se distingue encore mal de l'assistance: le plus souvent, ces «mutuelles» n'exigent aucun effort de prévoyance et ne font appel à la générosité de leurs membres qu'*après* chaque sinistre, quand le risque est devenu enfin visible.

En outre, nécessairement limitée à des groupes restreints unis par de puissants liens de solidarité locaux ou professionnels, cette mutualité ne répartit le risque qu'entre un petit nombre de patrimoines et ne permet pas de réunir des fonds considérables. De ce fait, elle est loin de supprimer tout aléa pour l'«assuré».

Seul, le transfert du risque sur une autre personne pouvait donner à cet assuré la garantie immédiate d'une indemnisation en cas de sinistre.

L'assurance moderne fille du risque maritime.

Les premiers assurés ont été les armateurs du monde méditerranéen. Les cargaisons maritimes représentaient des sommes importantes et les chances de bonne arrivée étaient faibles. Pour armer leurs bateaux, les marchands avaient donc besoin de fonds importants et étaient contraints de faire appel au banquier. Si le navire faisait naufrage, le marchand ne remboursait rien au banquier. Par contre, si la cargaison arrivait à bon port, le banquier recevait, en plus du montant de son prêt majoré des intérêts, une fraction du prix des biens transportés, ce qui représentait la contrepartie du risque de naufrage qu'il avait pris et lui permettait de prendre de nouveaux risques de naufrage.

Ce système se perfectionna jusqu'au jour où, moyennant une certaine somme d'argent versé d'abord (primum) au moment du départ du navire, une autre personne, généralement un autre marchand, promettait à l'armateur de lui rembourser son bateau en cas de naufrage. Le principe de l'assurance moderne était fixé. Le plus ancien contrat connu d'assurance maritime date de l'année 1347 : il fut signé à Gênes et couvrait la cargaison du " Santa Clara " pour un voyage de Gênes à Majorque.

Puis le principe d'assurance se répandit en même temps que le commerce maritime. L'assurance terrestre est née, quant à elle, bien après l'assurance maritime. L'assurance incendie naît en Grande Bretagne à la suite du grand incendie de Londres (1666). En France, il faut attendre 1786 pour voir se créer la première compagnie d'assurance incendie.

Depuis sa création, le principe même de l'assurance a été peu modifié mais les caractéristiques de la société industrielle en ont favorisé l'essor. Dès le 18^e siècle, l'altitude du corps social vis-à-vis de l'individu évolue. Les liens familiaux se resserrent. Le "siècle des lumières" accorde une importante nouvelle à l'individu et à sa promotion sociale. Or un des moyens de la réussite sociale est la sauvegarde du patrimoine. L'assurance y contribuera.

La Révolution Industrielle ou l'essor de l'assurance



Avec l'ère industrielle, l'élévation du niveau de vie rend plus sensible le besoin de sécurité. La société industrielle commence à se préoccuper des activités dangereuses et des nuisances qu'elle secrète. Avec l'assurance contre les accidents du travail, la seconde moitié du 19^e siècle voit la naissance de l'assurance accidents, qui couvre

aujourd'hui les risques de la vie moderne, en allant de l'automobile à la pollution ou à l'utilisation civile de l'atome.

Ces progrès de l'assurance traduisent une attitude nouvelle devant le risque. Autrefois considéré comme une fatalité, le risque est devenu aujourd'hui un aléa contre lequel le corps social veut être couvert. L'exemple de la maladie est à cet égard caractéristique. Voici encore trois siècles, une médecine rudimentaire et une forte mortalité à tous les âges de la vie donnaient à la maladie et à la mort un caractère familier qui poussait l'ensemble des individus à s'y résigner.

A l'heure de la greffe du cœur et d'une espérance de vie plus longue, tout décès survenant avant l'échéance "normale " est beaucoup plus durement ressenti par le corps social. L'exigence d'une couverture contre le risque de maladie ou de mort s'en est suivie et fait qu'aujourd'hui la quasi – totalité de la population est couverte, bien que très inégalement, contre les risques. Ainsi progrès technique et développement du niveau de vie se conjuguent pour accroître de manière considérable la demande d'assurance.

Les développements récents de l'assurance

Au XIXe et plus encore au XXe siècle, le progrès économique et technique s'est traduit par un prodigieux développement de l'assurance. Il serait fort difficile d'établir aujourd'hui une liste des risques maintenant couverts par l'assurance, d'autant plus que cette liste s'allonge chaque jour.

En multipliant les biens et en accroissant sans cesse le coût des installations, la révolution industrielle a en effet considérablement accru le nombre comme la gravité des risques, et il n'est nullement besoin d'insister ici sur l'importance des risques issus de l'industrialisation (incendie d'usines, bris de machines, accidents du travail, etc.) ou de ceux qui sont couverts par l'assurance automobile.

Dans le même temps, l'évolution de la société, marquée par le recul de la solidarité familiale, le développement du salariat, la spécialisation du travail, la moindre importance de la fortune immobilière, a rendu l'insécurité de plus en plus difficile à supporter.

Ainsi aujourd'hui, le champ d'activité de l'assurance privée est aujourd'hui presque aussi étendu que celui de l'activité économique. Malgré le foisonnement des garanties actuellement pratiquées par les sociétés d'assurances, on peut effectuer un premier classement des activités d'assurance en distinguant, selon l'objet auquel elles s'appliquent, les assurances concernant les personnes et les assurances concernant les biens. Ces dernières sont d'ailleurs celles qui nous intéresseront au premier chef étant donné que c'est sur ce type de contrat que l'on trouve les clauses spécifiques aux catastrophes naturelles.

A l'issue de cette brève histoire de l'assurance, vous avez peut-être découvert des aspects de cette profession que vous n'imaginiez pas. L'une des difficultés de l'assurance est en effet de rendre compréhensibles ses mécanismes car ils mettent en œuvre des techniques juridiques et statistiques. Mais quel que soit le rôle du droit ou des statistiques dans les mécanismes de l'assurance, il convient de comprendre qu'il s'agit là d'un service à la société, service dont l'utilité est double :

- Permettre à chacun de protéger les siens et lui-même contre les risques de la vie de tous les jours, ce qu'aucun régime de sécurité collectif ne pourra jamais pleinement assumer ;

- Permettre à l'activité humaine de progresser dans des voies nouvelles sans que soient laissés sans protection ceux qui assument ou subissent les risques de l'innovation.

PRINCIPES GENERAUX DE L'ASSURANCE

L'assurance est une opération par laquelle une partie – l'assuré – se fait promettre, moyennant un paiement – la prime ou cotisation –, une prestation par une autre partie – l'assureur – en cas de réalisation d'un risque. Telle est la définition juridique classique de l'opération d'assurance.

Pareille promesse constituerait purement et simplement un pari, si l'activité de l'assureur ne s'appuyait sur une technique destinée à lui permettre de faire face à ses engagements, quoi qu'il arrive. Cette technique constitue le mécanisme de l'assurance.

La compensation des risques

Le mécanisme de l'assurance est fondé sur la compensation des risques. Ceux-ci, en effet, s'ils menacent tous les biens ou toutes les personnes, ne se réalisent, en définitive, que sur quelques-uns. Il est donc possible de répartir la charge des dommages qui surviendront grâce au versement préalable par chacun d'une contribution modérée. En opérant sur un grand nombre de cas, et en recourant à des techniques appropriées de prévision et de répartition des risques, une société d'assurances peut, forte de la compensation qu'elle sait organiser, prendre à l'égard de chacun de ses assurés l'engagement défini par le contrat. Elle produit ainsi une garantie, et c'est l'existence de cette garantie qui donne aux assurés le sentiment de leur sécurité.

Encore faut-il que les risques soient assez nombreux et assez homogènes pour être justiciables de la loi mathématique des probabilités. Le champ des risques assurables s'élargit sans cesse grâce aux études des théoriciens et à la hardiesse des assureurs devant les nouveaux risques. De nombreux risques qui, il y a seulement un siècle, étaient considérés comme inassurables (tempêtes, catastrophes naturelles) font aujourd'hui l'objet de garanties usuelles.

Entre tous les risques qu'il prend en charge, l'assureur établit une compensation dont il tire la garantie vendue aux assurés titulaires de ces risques.

Le prix de la garantie (prime) étant en principe payable d'avance, l'assureur doit être capable d'estimer les charges qu'il devra supporter du fait des risques qu'il garantit.

À cet effet, il recourt à des informations statistiques aussi nombreuses et détaillées que possible sur les divers risques. Les règles de calcul des probabilités lui permettent d'en induire des lois de survenance des sinistres en fonction de variables qu'il peut alors utiliser comme critères de tarification. Le caractère plus ou moins scientifique ou plus ou moins empirique de ce calcul dépend de la quantité et de la qualité des données statistiques disponibles à ce sujet. De toute façon, avec le temps, la déduction et l'expérience se conjuguent pour affiner la prévision en la rapprochant toujours davantage de la réalité.

La prévision, par l'assureur, du montant de ses charges et celle de leur répartition selon les risques se font donc simultanément et donnent lieu à l'établissement d'un tarif différencié. En effet, par exemple, à un prix forfaitaire