



15.310

Standesinitiative Basel-Stadt. Einführung einer eidgenössischen Erdbebenversicherung

Initiative cantonale Bâle-Ville. Introduction d'une assurance fédérale contre les séismes

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.09.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Buttet, Badran Jacqueline, Girod, Jans, Müller-Altermatt, Nordmann, Nussbaumer, Page, Schmidt Roberto, Semadeni, Vogler)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

AB 2016 N 2278 / BO 2016 N 2278

Proposition de la minorité

(Buttet, Badran Jacqueline, Girod, Jans, Müller-Altermatt, Nordmann, Nussbaumer, Page, Schmidt Roberto, Semadeni, Vogler)

Donner suite à l'initiative

Genecand Benoît (RL, GE), pour la commission: L'initiative cantonale de Bâle-Ville demande la mise en place en Suisse d'une assurance contre les tremblements de terre.

Le risque de tremblement de terre en Suisse existe. Il est qualifié de moyen en comparaison internationale. Depuis le XIII^e siècle, on en a dénombré une douzaine ayant occasionné des dommages significatifs. Citons ici le tremblement de terre d'une magnitude de 6,2 à Stalden dans le Vispertal en 1855.

Des normes constructives antismismiques ont été introduites en 1970 et durcies en 1998. Depuis 2003, les normes SIA 260 à 267 prévoient que les constructions doivent supporter un tremblement de terre d'une magnitude de 6. Toutefois, il n'y a pas d'obligation légale concernant le respect de ces normes. Le coût des mesures pour de nouvelles constructions se monte à 1 pour cent du prix total.

Concernant les dégâts que peuvent occasionner ces tremblements de terre, les sociétés de réassurance partent du principe, dans leurs scénarios, qu'un événement de magnitude 5,5 à 6 qui se produit une fois tous les cent ans occasionnerait des dommages atteignant environ 7 milliards de francs. En cas de séisme d'une magnitude de 6 à 6,5 une fois tous les cinq cents ans, ces dégâts se chiffraient à 40 milliards de francs.

Le Conseil des Etats a rejeté l'initiative cantonale, par 23 voix contre 18 et 1 abstention, jugeant inadaptée la modification constitutionnelle proposée. Une consultation effectuée dans le cadre de l'examen a montré que les cantons sont divisés sur la question – 16 cantons sont en faveur d'une solution obligatoire à l'échelle nationale, 6 rejettent complètement cette idée. La solution alternative au règlement de ce problème par concordat trouve l'assentiment de 17 cantons, alors que 7 s'y opposent. Bref, il n'y a pas d'accord au niveau cantonal.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.16 • 08h00 • 15.310
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Treizième séance • 15.12.16 • 08h00 • 15.310



Notre commission a discuté le 17 octobre 2016 de cette initiative. Elle s'oppose majoritairement à la création d'une nouvelle compétence fédérale visant à mettre en place une assurance obligatoire contre les tremblements de terre.

Une minorité soutient l'introduction d'une nouvelle compétence fédérale. Elle estime que la solution du concordat est peu probable et, dans le but de répartir de manière solidaire les coûts liés à la prise en charge des dégâts causés par un séisme, elle plaide pour une responsabilité commune de tous les cantons. Selon elle, seule une modification des bases constitutionnelles constitue une solution permettant de couvrir ce risque. Elle estime que le peuple devrait se prononcer sur le sujet.

Notons que le Parlement a déjà étudié cette question dans le cadre de l'initiative parlementaire Leutenegger Oberholzer 14.456, "Assurance contre le risque sismique. Crédit d'une base constitutionnelle". Notre conseil ne lui a pas donné suite, par 125 voix contre 63, le 7 décembre 2015, il y a donc à peine plus d'une année.

La majorité de la commission juge qu'aucun nouvel élément ne justifie de revenir sur cette décision. Elle rappelle aussi que des assurances cantonales ou privées permettent aujourd'hui déjà de couvrir les bâtiments contre le risque de tremblement de terre.

Elle vous propose donc, par 13 voix contre 11, de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Bâle-Ville.

Schilliger Peter (RL, LU), für die Kommission: Die Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt, die heute zur Beratung vorliegt, fordert, dass in der Schweiz eine obligatorische Erdbebenversicherung eingeführt wird. Sie wurde in der UREK-SR zusammen mit dem Antrag des Bundesrates zur Abschreibung der Motion Fournier 11.3511 behandelt. Die Abschreibung wurde von der UREK-SR sistiert. Im Rahmen dieser Motion Fournier hatte der Bundesrat eine informelle Konsultation durchgeführt. Er kam zum Schluss, dass die Schaffung eines interkantonalen Konkordates schwierig sei und dass deswegen für ein Versicherungsobligatorium eine Verfassungsänderung nötig wäre.

Der Ständerat hat am 20. September 2016 mit 23 zu 18 Stimmen bei 1 Enthaltung entschieden, dieser Standesinitiative keine Folge zu geben. Er möchte die Erdbebenversicherung nicht in der Bundesverfassung regeln, sondern die Kantone nochmals auffordern, im Rahmen eines Konkordates eine Lösung zu erarbeiten. Zudem befürchtet der Ständerat, dass sich für ein nationales Versicherungsobligatorium bei einer Verfassungsabstimmung keine Mehrheit erreichen liesse. Die Befürworter der Initiative wiesen auf das hohe Risiko und den möglicherweise sehr hohen Schaden eines starken Erdbebens hin. Sie wiesen auch darauf hin, dass das Pooling in der Natur des Versicherungswesens liege, wie dies bei allen Elementarschäden der Fall sei; dieses lässt sich nur mit einer grossen Menge Versicherter einigermaßen finanziert gestalten. Beim Hagel ist es daselbe: Die Ereignisse finden lokal statt, aber eine ganze Gemeinschaft kommt für die Deckung der Schäden auf.

Es liegt im Wesen dieser Versicherungen, dass es die einen trifft, dass man aber gemeinsam bezahlt. Die Wahrscheinlichkeit, getroffen zu werden, ist wie bei jeder Versicherungslösung individuell und unterschiedlich – und trotzdem zahlen alle in den Topf. Wenn aber beispielsweise nur zwei Kantone mitmachen würden, würde das die Rückversicherung enorm verteuern, sodass eine Verfassungsgrundlage notwendig wäre, damit sich der Bund überhaupt finanziell beteiligen könnte.

Die Mehrheit wies darauf hin, dass diese Standesinitiative einen etwas anderen Ansatz hat als die parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer 14.456, die wir vor einem Jahr in diesem Rat behandelt haben. Aber es geht um die gleiche Frage, nämlich darum, wo die Zuständigkeit für eine gesetzliche Regelung liegt. Für alles, was mit Gebäuden zu tun hat, sind die Kantone zuständig. Man könnte jedoch Lösungen mit Konkordaten finden; das haben wir schon vor einem Jahr gewusst. Neu ist auch nicht die Erkenntnis, dass man sich damit schwertut.

Wir haben unter diesen Vorzeichen damals die Frage gestellt, ob der Bund im Bereich und Umfeld der Gebäude überhaupt eine Kompetenz hätte, etwas zu bewirken. Die Antwort war Nein, weil die Verfassungsgrundlage dazu fehle. Eine solche ist im Rahmen der Beratung der parlamentarischen Initiative 14.456 diskutiert worden; der Nationalrat hat ihr aber mit 125 zu 63 Stimmen bei 3 Enthaltungen keine Folge gegeben. Wir haben bereits damals ausgiebig darüber diskutiert und festgestellt, dass es Vor- und Nachteile gibt. Zu beantworten sind Fragen wie: Was würde bei einem Erdbeben tatsächlich geschehen? Welche Schäden wären nicht gedeckt? Was wäre bei einem Super-GAU? Welche Deckung wäre in welchem Fall sicherzustellen, oder welche Geldmenge würde in etwa benötigt? Dabei spricht man von Geldmengen, die in etwa den Umfang einer Pensionskasse annehmen könnten. Wie würde man das managen? Solche Risiken und Szenarien haben wir diskutiert.

Heute gibt es keine neuen Erkenntnisse, sodass es keine Gründe gibt, eine andere Haltung einzunehmen, als der Standesinitiative keine Folge zu geben und zu sagen, dass es an den Kantonen ist, sich über Konkordate zu einigen, wenn das Bedürfnis vorhanden ist, eine solche Erdbebenversicherung zu schaffen.



Wir haben ein föderalistisches System. Man kann nicht überall dort, wo man nicht zufrieden ist, sagen, der Bund möge schauen. Eine föderale Struktur hat Vor- und Nachteile, wie sich auch bei diesem Geschäft wieder einmal zeigt.

Die Kommission hat mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen, dieser Standesinitiative keine Folge zu geben. Wir bitten Sie, diese Haltung zu bestätigen.

Buttet Yannick (C, VS): Un séisme important aura lieu dans notre pays. Nous ne savons pas quand; nous ne savons pas précisément où, mais nous savons que des dégâts conséquents en résulteront.

L'enjeu de l'initiative déposée par le canton de Bâle-Ville est de légiférer sur une assurance contre les séismes à l'échelle

AB 2016 N 2279 / BO 2016 N 2279

nationale. En effet, aujourd'hui, au vu des prix d'une telle couverture d'assurance, beaucoup renoncent à s'assurer. On peut le regretter, mais c'est la situation réelle. Par conséquent, lorsque le séisme attendu aura eu lieu, les pouvoirs publics de tout le pays, en particulier la Confédération, seront appelés à participer au financement, non seulement des mesures d'urgence, mais aussi de la reconstruction des infrastructures et des bâtiments. La facture se comptera évidemment en milliards de francs, et tous passeront à la caisse. La solidarité fonctionnera, mais pourquoi ne pas la faire fonctionner par anticipation, à moindres frais?

Je tiens aussi à remercier les rapporteurs de leur honnêteté, qui ont relevé le fait que ce problème existait, qu'il était réel et qu'aujourd'hui aucune solution n'était apportée à cette situation. On relève également la situation divisée des cantons, qui, pour la plupart, disent vouloir un concordat, mais qui, simultanément, disent vouloir aussi cette pression de la Berne fédérale.

Rejeter cette initiative, ce n'est pas renvoyer les propriétaires à leurs responsabilités. Non, rejeter cette initiative, c'est refuser d'assumer notre responsabilité, par rapport aux générations futures, en niant la réalité.

Je vous encourage donc à dépasser la vision à court terme et à donner suite à cette initiative pragmatique du canton de Bâle-Ville, en soutenant la minorité.

Page Pierre-André (V, FR): Il existe, dans notre pays, un risque pour lequel on constate une véritable lacune en matière d'assurance: les tremblements de terre. Une prévoyance séisme à l'échelle nationale pourrait sans nul doute offrir une réponse à ce problème. Un tel projet requiert toutefois un mandat politique précis. En ma qualité de membre du conseil d'administration de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments de Fribourg, je ne vous cache pas mes liens d'intérêts avec le sujet.

Les établissements cantonaux d'assurance ne nient pas, au demeurant, ce défaut de couverture. Ils sont même tout à fait disposés à contribuer à la mise en oeuvre d'une solution. La population a trop peu conscience de la menace que représentent les tremblements de terre. Un tel événement ne se produit qu'une fois par siècle. N'oublions pas toutefois que l'on ne peut pas se baser uniquement sur le degré de danger pour évaluer un risque, c'est surtout l'ampleur potentielle des dommages qui est à prendre en compte. Cette approche permet en outre de protéger, d'assurer les cantons et la Confédération. Si l'idée d'une prévoyance nationale contre les séismes a été jusqu'à présent si négligée, c'est en raison d'une appréciation erronée. Dans une région aussi densément peuplée que la Suisse, un fort tremblement de terre toucherait non seulement la population, mais aussi toute l'infrastructure et l'économie, et celles-ci en subiraient directement ou indirectement les conséquences. La somme, estimée par les sociétés de réassurance, pour ne couvrir que les dommages aux bâtiments et au mobilier, se monterait de 7 à 60 milliards de francs en fonction des dommages directs et indirects, comme les répercussions sur l'économie et les interruptions d'exploitation.

Selon moi, l'initiative du canton de Bâle-Ville tient compte du mandat politique qui consiste à garantir une prévoyance séisme à l'échelle nationale adaptée aux risques.

Il ne s'agit cependant pas d'octroyer une nouvelle compétence à la Confédération, mais de lui confier une fonction de coordination. Il est clair, à mes yeux, que la mise en oeuvre proprement dite relève de la compétence des cantons.

Le texte insiste sur les qualités antisismiques des nouveaux bâtiments. La minorité de la commission considère comme essentiel que l'uniformisation des règles ne se limite pas aux mesures de prévention, mais qu'elle s'applique aussi à l'assurance des bâtiments et du mobilier. C'est un fait: une assurance obligatoire dans toute la Suisse est nécessaire pour protéger les bâtiments, le mobilier des ménages et des entreprises contre les risques sismiques. Pour ce faire, nous n'avons toutefois besoin ni d'une nouvelle solution d'assurance uniforme, ni d'une nouvelle société fédérale d'assurance. Ainsi, mon souhait est que la Confédération déclare que les séismes doivent obligatoirement être coassurés en cas de conclusion d'assurance-incendie, au même titre que les éléments naturels. Selon la réglementation de chaque canton, les risques seraient ensuite couverts



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.16 • 08h00 • 15.310
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Treizième séance • 15.12.16 • 08h00 • 15.310



par les établissements cantonaux d'assurance ou par les assureurs privés.

Le monde de l'assurance est manifestement en mesure de contribuer grandement à une prise en charge rapide des dommages. Il dispose effectivement des méthodes pour traiter les dommages à l'heure actuelle. A ce titre, les établissements cantonaux d'assurance et la branche privée des assurances collaborent d'ailleurs déjà très bien dans de nombreux domaines.

Il est forcément dans l'intérêt de la Suisse que de réglementer à l'échelle nationale la prévention et la couverture des risques en cas de tremblement de terre. Nous pouvons très facilement, et à faible coût, améliorer la prévention, surtout pour les nouvelles constructions. Une assurance obligatoire contre les séismes, à l'échelle suisse, permettrait d'offrir une assurance proportionnée et adaptée. Nous diminuerions ainsi les dommages potentiels pour la Confédération et les cantons et garantirions un traitement efficace des dommages ainsi qu'un retour rapide à la normale en cas de sinistre.

Mais pour cela, à l'instar de ce que souhaite faire l'initiative cantonale, il faut pouvoir confier un mandat politique à la Confédération. En effet, la Confédération est en mesure de coordonner cette tâche nationale dans l'intérêt du peuple suisse. Elle est aussi bien placée pour développer les stratégies nécessaires de manière rationnelle, en collaboration avec les cantons. Ces derniers pourraient ainsi assurer la mise en oeuvre de ces stratégies selon leurs compétences.

Pour toutes ces raisons, je vous demande de donner suite à l'initiative cantonale de Bâle-Ville portant sur l'introduction d'une assurance fédérale contre les tremblements de terre.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 15.310/14550)

Für den Antrag der Mehrheit ... 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 81 Stimmen

(5 Enthaltungen)