

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



19.307 é Iv. ct. BL. Assurance suisse contre les tremblements de terre

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du
3 novembre 2020

Réunie le 3 novembre 2020, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de l'initiative visée en titre, déposée par le canton de Bâle-Campagne le 6 juin 2019.

L'initiative vise la création de bases constitutionnelles qui donnent à la Confédération la compétence de mettre en place une assurance obligatoire contre les tremblements de terre à l'échelle de la Suisse.

Proposition de la commission

La commission propose, par 11 voix contre 0 et 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative.

Rapporteur : Rieder

Pour la commission :
Le président

Martin Schmid

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

L'Assemblée fédérale est invitée à créer des bases constitutionnelles qui donnent à la Confédération la compétence de mettre en place une assurance obligatoire contre les tremblements de terre à l'échelle de la Suisse. A cet égard, le système éprouvé de mutualisation des risques appliqué par le Pool suisse pour la couverture des dommages sismiques, constitué par des établissements cantonaux d'assurance des bâtiments, doit servir de modèle.

1.2 Développement

Au cours de ces dernières décennies, la Suisse a heureusement été épargnée par les violents tremblements de terre. Toutefois, les risques de dommages ont considérablement augmenté ces dernières années. Il y a deux raisons à cela: la forte densité de construction en Suisse et le fait que notre économie et notre société sont largement tributaires d'infrastructures de transport et de communication qui fonctionnent bien.

Un violent séisme, tel que celui qui a frappé Bâle en 1356, aurait des conséquences dramatiques non seulement pour la région de Bâle, mais aussi pour le commerce et les transports dans l'ensemble de la Suisse. Pour surmonter d'éventuels événements de grande ampleur, il est essentiel de disposer d'un service d'intervention et de gestion de catastrophes efficace, ainsi que de pouvoir faire face aux conséquences financières de tels événements. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut reconstruire rapidement et apporter une aide aux personnes les plus touchées.

A l'heure actuelle, la plupart des bâtiments ne sont pas assurés contre les dommages causés par des tremblements de terre. Le cas échéant, les propriétaires seraient contraints de supporter eux-mêmes les frais occasionnés. En cas de séisme de grande ampleur, notamment, de nombreux propriétaires n'auraient vraisemblablement pas les moyens financiers nécessaires pour réparer les dégâts subis. En conséquence, le remboursement des crédits hypothécaires accordés pour les bâtiments concernés se trouverait en partie compromis et, selon l'ampleur du problème, l'existence de banques prêteuses dans l'ensemble de la Suisse pourrait même être menacée.

Compte tenu de ce risque, certes peu probable, mais qui serait néanmoins considérable le cas échéant, il semble judicieux de réfléchir à l'instauration d'une mutualisation des risques. L'application de cette mesure à l'échelle du pays et l'étalement de sa mise en œuvre sur une longue durée (par ex. de 20 à 40 ans) permettraient de maintenir les contributions nécessaires des propriétaires de bâtiments à un niveau très bas.

La thématique soulevée par la présente initiative a déjà fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires dans le canton de Bâle-Campagne (par ex. 2005-086 Interpellation Peter Zwick; 2009-140 Interpellation Felix Keller; 2005-058 Postulat Martin Rüegg) et au niveau fédéral (par ex. 10.3804 Motion Susanne Leutenegger Oberholzer (BL); 11.3377 Motion Peter Malama (BS); 11.3511 Motion Jean-René Fournier (VS); 14.456 Iv. pa. Susanne Leutenegger Oberholzer (BL)). Le 20 juin 2014, le Conseil fédéral a certes proposé le classement de la motion Fournier dans son rapport 14.054. Toutefois, le 12 juin 2018, le Conseil des Etats a décidé de ne pas classer la motion. Pour l'heure, la décision du Conseil national reste encore incertaine.

Force est de constater que les efforts déployés pour introduire une assurance suisse contre les tremblements de terre se sont relâchés ou sont bloqués. Le moment de prendre des mesures contraignantes semble être venu. C'est la raison pour laquelle nous déposons la présente initiative. Une compétence fédérale doit être créée en vue de la mise en place à l'échelle du pays d'une assurance obligatoire contre les tremblements de terre fondée sur une mutualisation des risques.



2 Considérations de la commission

La création d'une assurance obligatoire contre les tremblements de terre à l'échelle de la Suisse est une question qui occupe le Parlement depuis un certain temps déjà. Plusieurs interventions parlementaires et initiatives en ce sens ont été déposées, qui sont toutefois restées lettre morte jusqu'ici.

À l'heure actuelle, les propriétaires fonciers peuvent s'assurer contre le risque de tremblement de terre grâce aux produits d'assurance disponibles sur le marché. Seuls 10 % environ des bâtiments sont assurés en Suisse. En outre, 17 établissements cantonaux d'assurance des bâtiments gèrent sur une base volontaire un pool pour la couverture des dommages sismiques ; ce dernier garantit une couverture de deux milliards de francs, plus deux milliards supplémentaires en cas de second tremblement de terre survenant la même année.

Les modalités d'une mise en œuvre d'une assurance obligatoire contre les tremblements de terre à l'échelle du pays et les bases légales nécessaires ont fait l'objet d'une discussion approfondie dans le cadre de l'examen du rapport du Conseil fédéral relatif à l'objet 14.054. Le gouvernement y proposait au Parlement de classer la motion 11.3511 « Assurance tremblement de terre obligatoire » ([FF 2014 5351](#)).

D'après les estimations des experts, un séisme exceptionnel de très grande ampleur entraînerait des dommages dépassant largement les 50 milliards de francs. L'ensemble des travaux menés jusqu'à présent ont démontré que, même dans le cadre d'un modèle d'assurance incluant la participation de la Confédération, seuls des dégâts d'un montant de 20 milliards de francs au plus avec une période de retour d'environ 500 ans peuvent être couverts. Par conséquent, un tel scénario nécessiterait l'intervention des pouvoirs publics.

Lorsqu'elle a examiné le rapport du Conseil fédéral, la commission a constaté qu'il n'existait pas de base constitutionnelle à une participation de la Confédération à une assurance contre les tremblements de terre ; le cas échéant, il faudrait commencer par combler cette lacune.

Dernièrement, la commission a proposé d'adhérer à la proposition du Conseil fédéral de classer la motion 11.3511 ; ce faisant, elle a rejeté l'introduction d'une assurance obligatoire contre les tremblements de terre à l'échelle suisse. Le 12 juin 2018, le Conseil des États a toutefois décidé, par 24 voix contre 20 et 1 abstention, de ne pas classer la motion en question, comme le proposait une minorité de la commission. Actuellement, l'objet est pendant devant la commission du Conseil national.

La commission du Conseil des États reste d'avis qu'il n'y a pas lieu de soutenir un tel projet. Elle considère que les tremblements de terre ne sont qu'un risque parmi de nombreux autres auxquels notre pays est exposé, et qu'il est extrêmement rare qu'ils soient violents au point de provoquer de gros dommages. À ses yeux, des constructions antisismiques permettent de contrer efficacement ces risques. En outre, elle fait valoir qu'il est particulièrement difficile de mettre en place un système de primes en fonction des risques qui soit équitable, puisqu'il faudrait tenir compte de la menace à laquelle la région est exposée, du terrain de fondation ou encore du niveau de sécurité sismique des différents bâtiments, et que ces informations ne sont généralement pas disponibles. De plus, une partie de la commission reste d'avis que la mise en place d'un régime d'assurance contre les tremblements de terre relève de la compétence des cantons. Dans ces conditions, la commission ne veut pas que le Parlement élabore de base constitutionnelle dans le sens voulu par l'initiative.

Lors des débats relatifs à l'initiative du canton de Bâle-Campagne, la commission a néanmoins décidé, à une courte majorité, de déposer une motion chargeant le Conseil fédéral de prévoir les bases légales permettant de créer une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels ([20.4329](#)). Contrairement à l'initiative, cette motion ne prévoit pas de régime obligatoire.