

Par courriel et courrier

Département fédéral des finances
(DFF)
Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Bundesgasse 3
3003 **Berne**

Paudex, le 8 mars 2024
FD/DB

Financement des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance de la consultation relative au projet mentionné sous rubrique. Après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre ci-après notre position.

1. Contexte général

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de mener une procédure de consultation relative au financement des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre.

La motion 20.4329 « Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels » a été déposée le 3 novembre 2020 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats et adoptée par le Conseil des Etats le 10 mars 2021 et par le Conseil national le 22 septembre 2021. Cette motion charge le Conseil fédéral de prévoir les bases constitutionnelles ou légales permettant de créer une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels. L'idée est d'obliger les propriétaires d'immeubles, en cas de séisme causant des dommages, à verser un pourcentage limité de la valeur d'assurance de leur immeuble dans une assurance ou dans un fonds commun destiné à la reconstruction des bâtiments détruits ou endommagés.

Actuellement, l'édiction de mesures visant à maîtriser les dangers naturels et à prévenir les conséquences des séismes est du ressort des cantons. La Confédération ne dispose pas de la compétence constitutionnelle nécessaire en matière de gestion des dangers naturels en général et de prévention des séismes en particulier. Par ailleurs, les risques sismiques ne sont pas les mêmes d'un canton à l'autre.

La nouvelle réglementation proposée, qui requiert l'ajout d'un article à la Constitution, vise à attribuer à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection des personnes et des biens en cas de séisme.

La question se pose donc de savoir s'il y a lieu de restreindre les compétences cantonales afin d'imposer, au niveau fédéral, une obligation pour certains propriétaires d'immeubles de financer collectivement les dommages causés aux bâtiments par un tremblement de terre.

2. Appréciation

Article 74a Cst. féd. :

La Confédération peut légiférer sur la protection de l'être humain et des biens contre les dommages causés par les tremblements de terre (al. 1).

La loi oblige les propriétaires d'immeubles à verser, en cas de tremblement de terre, une contribution de 0,7 % au maximum de la somme assurée des bâtiments afin de couvrir les dommages causés aux bâtiments (al. 2).

Selon le rapport explicatif, le propriétaire ne verserait pas de primes annuelles, mais uniquement en cas de tremblement de terre d'importance. Le Conseil fédéral fixerait, par décision formelle, au cas par cas, les cas de tremblement de terre justifiant la perception de la contribution. Il prendrait en considération l'intensité du séisme et les dommages occasionnés. Un prélèvement de 0,7% de la valeur des immeubles devrait générer un montant total de l'ordre de 22 milliards de francs. Le Conseil fédéral déterminerait le taux de contribution en fonction de l'ampleur des dommages. Le taux de contribution de 0,7% de la somme assurée ne s'appliquerait que si le montant des dommages atteint ou dépasse la limite implicite de 22 milliards. Aussi, le propriétaire pourrait être amené à verser plusieurs fois cette contribution. Quinze pour-cent des bâtiments sont actuellement assurés par des assurances privées.

Un tel système couvrirait l'intégralité des risques sismiques, sauf ceux concernant les bâtiments de la Confédération, de même que tous les bâtiments assurés à plus de CHF 25 millions. Ceux-ci seraient exclus du champ d'application de l'assurance, étant précisé que les propriétaires de ces immeubles seraient aussi exemptés de la contribution. En outre, les dommages causés aux biens meubles et les autres dommages subis par les propriétaires (pertes de loyers, etc.) ne seraient pas couverts. Le facteur déterminant ne sera pas l'emplacement de l'épicentre, mais la survenance ou non de dommages sur des bâtiments en Suisse. Une franchise devrait être prévue de l'ordre de 5% de la somme assurée, au minimum CHF 25'000.-.

Il est à noter que les séismes figurent parmi les plus grands risques qui menacent la Suisse, avec les pandémies et la pénurie d'électricité (p. 7 du rapport explicatif). Ils sont cependant plus rares que d'autres dangers naturels. La Suisse connaît en moyenne de 1000 à 1500 tremblements de terre par an, dont une vingtaine sont perceptibles par la population. A partir d'une magnitude de 5, il faut s'attendre localement à des dommages faibles ou moyens sur les bâtiments, voire à des dégâts matériels importants. Un tel séisme se produit tous les 8 à 15 ans. La « période de retour » statistique des séismes locaux de magnitude de 5,5 est en Suisse d'une trentaine d'années et elle oscille entre 50 et 150 ans pour les séismes régionaux de magnitude 6 et passe à 1000 ans pour les séismes encore plus destructeurs de magnitude 7. Enfin, depuis le XII^{ème} siècle, 12 séismes particulièrement destructeurs ont eu lieu en Suisse dont celui de Bâle en 1356 (magnitude estimée à 6,6). Les parties du territoire les plus menacées sont le canton du Valais, la région de Bâle, la vallée du Rhin saint-galloise, l'Oberland bernois, l'Engadine et la Suisse centrale.

Sur une période de 100 ans, l'ensemble des séismes qui touchent la Suisse sont susceptibles de causer un dommage économique (s'agissant des bâtiments et leur contenu) de 11 à 44 milliards de francs. Les principaux risques concernent les grandes agglomérations, et plus particulièrement Bâle, Genève, Zurich, Lucerne et Berne. Les cantons de Berne, du Valais, de Zurich, de Vaud et de Bâle-Ville enregistreraient les pertes financières les plus importantes découlant de dégâts causés à des bâtiments à la suite d'un séisme.

La protection contre les tremblements de terre n'est pas traitée de manière uniforme dans les législations cantonales. Le canton de Zurich dispose d'un fonds limité à un milliard de francs. Dans 17 cantons, les établissements cantonaux d'assurance regroupés au sein du Pool suisse pour la couverture des dommages sismiques mettent à disposition de leurs membres un montant maximum de 2 milliards sur la base du volontariat.

Au niveau international, dans les pays présentant un risque sismique supérieur à la moyenne tels que la Nouvelle-Zélande, l'Islande, la Turquie ou le Japon, ils disposent d'accords publics d'assurance ou de réassurance antisismique. Dans bon nombre de pays (Italie, Grèce, Australie, Autriche, Portugal, Allemagne), la couverture privée est la norme dominante de prévention antisismique. En outre, au Japon, la souscription d'une assurance antisismique est facultative. Aucun pays ne connaît à ce jour un mécanisme analogue à celui mis en consultation.

Il n'est pas contesté que les risques sismiques sont des risques importants pour la Suisse, étant précisé que toutes les régions de la Suisse ne sont pas exposées de la même manière à ce risque. Cela étant dit, nous relevons les éléments suivants :

- Ce système ne tient pas compte des typicités locales et impose une solution uniforme pour tous les propriétaires du pays.
- Ce système introduit une sorte de nouvel impôt pour les propriétaires qui devraient financer de manière solidaire et mutualisée la reconstruction des immeubles démolis par un tremblement de terre, ce qui n'est pas admissible.
- Les cas de tremblements de terre très graves devraient être rares en Suisse.
- Des assurances privées existent pour couvrir le risque sismique, ce qui permet aux propriétaires qui le souhaitent d'assurer leur bien contre ce risque. En outre, les tremblements de terre sont l'un des risques majeurs pour lesquels le secteur de l'assurance et de la réassurance a acquis une grande expérience depuis de nombreuses décennies. Autrement dit, le secteur des assurances privées peut prendre en charge les cas de tremblement de terre.
- Une grande latitude serait laissée au Conseil fédéral afin de déterminer les cas de tremblements de terre déclenchant le prélèvement d'une contribution.
- Une grande latitude serait laissée au Conseil fédéral afin de déterminer le taux de la contribution, avec un maximum de 0,7%.
- Le Japon, pays exposé à de fréquents mouvements tectoniques, n'impose pas d'assurance obligatoire.
- Dix-sept établissements cantonaux d'assurance des bâtiments sont regroupés au sein d'un Pool suisse qui offre une couverture en cas de tremblement de terre de plusieurs milliards.

Au vu de ce qui précède, nous rejetons donc cet avant-projet visant à créer cette nouvelle disposition constitutionnelle.

3. Conclusions

Le Centre Patronal rejette cet avant-projet. Il ne tient pas compte des typicités locales, laisse une trop grande marge de manœuvre à la Confédération et crée une sorte de nouvel impôt pour les propriétaires, alors que des assurances privées existent, sont expérimentées en la matière, et que le propriétaire, qui le souhaite, peut assurer son bien. Si le taux de bâtiments assurés est faible, une campagne de sensibilisation pourrait par exemple être lancée, afin d'augmenter ce taux de couverture.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre très haute considération.

Centre Patronal

Frédéric Dovat