



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral des finances DFF
Bundesgasse 3
3003 Berne

Courriel : vernehmlassungen@sif.admin.ch

Fribourg, le 5 mars 2024

2024-134

Financement des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre – Procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 8 décembre 2023, vous nous avez consultés sur le projet cité en titre, et nous vous en remercions. Il appelle de notre part les considérations suivantes.

1. La couverture du risque tremblement de terre sur le canton de Fribourg

Le risque de tremblement de terre est bien présent en Suisse. Même si le canton de Fribourg n'est à priori pas le plus exposé, la vulnérabilité des bâtiments à une secousse sismique ne doit pas être sous-estimée. Dans ce même contexte, l'analyse nationale des risques « Catastrophes et situations d'urgence en Suisse en 2020 » (CaSUS) place le risque « tremblement de terre » parmi les dix plus grands risques, après le risque de pénurie d'électricité, de pandémie, de panne de réseau mobile et de vague de chaleur.

Selon une projection du Service suisse de sismologie à l'EPFZ, un tremblement de terre de magnitude 6 sur l'échelle de Richter dans les environs de Berne provoquerait la mort d'environ 400 personnes, des dégâts pour 11 milliards de francs et jetterait près de 60 000 individus à la rue, situation comparable à ce qui a pu se produire en Italie ces dernières années. Un tremblement de terre ne s'arrêtant pas aux frontières cantonales, notre canton serait également touché par un tel événement.

S'il n'existe pas d'analyse d'impact spécifique au niveau des dommages potentiels d'une simulation similaire au niveau du canton de Fribourg, la thèse de doctorat de Naomi Vouillamoz, « Microseismic characterisation of Fribourg area (Switzerland) by Nanoseismic Monitoring », révèle que des séismes de magnitude supérieure à 5 sur l'échelle de Richter sont possibles dans l'agglomération de Fribourg.

Or, le risque sismique n'est pas assuré par notre Etablissement cantonal d'assurant des bâtiments (ECAB), lequel a sous sa couverture 124 935 bâtiments pour un capital assuré de 116 milliards de francs.

2. Le système d'engagements conditionnels en général

A l'instar de l'Association des établissements cantonaux d'assurance AECA, nous encourageons fortement l'attribution à la Confédération d'une compétence en matière de prévention des tremblements de terre et de financement des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre. Les raisons de notre soutien sont les suivantes.

D'après le dernier modèle de risque du Service sismologique suisse (SED), de forts séismes peuvent survenir à tout moment et n'importe où sur le territoire national. Selon le SED, considérant une période d'un siècle, un tremblement de terre pourrait potentiellement causer en Suisse des dommages allant de 11 à 44 milliards de francs aux bâtiments et à ce qu'ils contiennent. À cela s'ajouteraient également des dommages importants aux infrastructures routières, ferroviaires, hospitalières, énergétiques (avec un risque accru pour la population à proximité des ouvrages d'accumulation et de centrales nucléaires), sans oublier d'innombrables drames personnels parmi les victimes, qui perdraient notamment leur logement ou même la vie.

Aujourd'hui en Suisse, 85 % environ des bâtiments ne sont pas assurés contre les tremblements de terre. Si un séisme d'une forte magnitude venait à se produire, la majorité des propriétaires de bâtiments seraient livrés à eux-mêmes et devraient supporter seuls les dommages. On peut supposer que la majorité d'entre eux ne disposeraient pas des moyens financiers suffisants. Cela tient notamment au fait qu'un bien immobilier représente en général la principale part du patrimoine du propriétaire.

Les banques, les assurances et les caisses de pension subiraient aussi indirectement les répercussions d'un tremblement de terre de forte magnitude. Une grande partie de leurs réserves pourraient avoir été investies dans des placements ou des fonds immobiliers directs. Or, ces derniers sont aussi menacés après un séisme d'une certaine ampleur. En ce qui concerne les caisses de pension, les rentes seraient aussi touchées par la suite et, dans le secteur bancaire, on déplorerait des impayés dans le cadre des hypothèques. En effet, les propriétaires immobiliers devraient toujours rembourser leur dette, même en cas de destruction de leur bâtiment.

Après un fort séisme, il est essentiel que des moyens financiers soient alloués rapidement et de manière contraignante, afin de pouvoir commencer la reconstruction sans attendre et de pouvoir enrayer la progression des dommages économiques. Le système d'engagements conditionnels en cas de séisme permettrait de disposer rapidement d'un montant pouvant atteindre 22 milliards de francs. Comme pour tout financement par l'Etat, ce système requiert une base légale, qui fait actuellement défaut.

Étant donné que des séismes peuvent se produire n'importe où et n'importe quand dans toute la Suisse, la réglementation de la prévoyance financière n'est possible qu'au niveau national. Pour toutes les raisons susmentionnées et au vu des conséquences attendues pour la population, pour l'économie et pour la Suisse dans son ensemble en cas de séisme de forte magnitude, il apparaît que l'introduction du système d'engagements conditionnels relève de l'intérêt public pour la Confédération.

Le système d'engagements conditionnels présente un autre avantage : le montant dont doit s'acquitter chaque propriétaire est dû seulement après un fort tremblement de terre. Au lieu de verser pendant plusieurs décennies des primes d'assurance, les propriétaires de bâtiments ne devraient verser qu'un seul montant, seulement si des dommages surviennent après un tremblement de terre. La contribution s'inscrit dans une démarche solidaire qui inclut également les propriétaires non touchés par le séisme. En outre, tant qu'aucun dommage ne survient, il s'agit d'une « assurance gratuite » sur plusieurs générations. Avec ce système, les dommages sont financés par la génération témoin de l'événement.

Quant au montant de la contribution en cas de sinistre, la limite de 0,7 % de la valeur d'assurance du bâtiment nous paraît appropriée. Si le montant devait dépasser la capacité individuelle de certains propriétaires, il serait toujours possible de trouver une solution par le biais du marché privé de l'assurance.

Nous soutenons également particulièrement l'introduction d'une franchise, telle qu'elle est envisagée dans le rapport explicatif (5 % de la somme assurée, mais au minimum 25 000 francs). Davantage de bâtiments peuvent ainsi profiter d'une couverture et, de ce fait, de cette solution solidaire.

3. Alternatives théoriques au système d'engagements conditionnels

Comme évoqué dans le rapport explicatif, une solution d'assurance classique digne de ce nom n'est pas réalisable sur le plan social et politique. D'une part, il n'existe pas chez la majorité propriétaires la volonté de conclure une assurance tremblement de terre privée (pour preuve, seulement 15 % environ des bâtiments sont assurés aujourd'hui contre les tremblements de terre). D'autre part, il est peu probable que le marché de la réassurance dispose de suffisamment de capacité pour garantir une assurance complète suisse à des conditions supportables via une assurance obligatoire. Il convient de souligner que, s'agissant de l'activité de réassurance en lien avec les séismes, il faut s'attendre à une corrélation négative des prix si la demande augmente fortement en présence de courbes de prix dynamiques. En cas d'augmentation significative de la proportion de bâtiments assurés contre les tremblements de terre, le montant des primes d'assurance devrait, par voie de conséquence, subir une hausse disproportionnée. Les répercussions financières toucheraient non seulement les propriétaires de logements, mais aussi à long terme les propriétaires d'immeubles à usage commercial, soit l'artisanat, le tourisme ou l'agriculture. On peut supposer que, dans ce contexte, des voix s'élèveraient pour réclamer une participation de la Confédération en matière de réassurance.

Nous considérons qu'une aide de l'Etat en cas de catastrophe pour la reconstruction de bâtiments privés est peu compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité de traitement : en Suisse, la population compte près de 60 % de locataires. Par conséquent, il serait difficile de justifier le fait que des propriétaires soient privilégiés dans le cadre de la reconstruction et que le financement pèse sur l'ensemble de la population. Par ailleurs, en cas d'événement de cette ampleur, l'Etat serait de toute façon sollicité (sur le plan financier et organisationnel) pour garantir la protection civile, pour reloger les sans-abris ainsi que pour reconstruire les infrastructures publiques. Il ne faudrait pas compter sur la mise en place d'une solution rapide permettant le financement de la reconstruction des bâtiments appartenant à des particuliers. L'introduction du système d'engagements conditionnels permettrait de remédier à tous ces problèmes.

4. Mise en œuvre du système d'engagements conditionnels

Il nous semble correct que la réglementation relative au système d'engagements conditionnels relève de la compétence de la Confédération, mais que les cantons soient impliqués dans la mise en œuvre, tel que suggéré au chapitre 2.3.6 du rapport explicatif. En créant l'Organisation dommages sismiques (ODS), les cantons ont déjà accompli un précieux travail préliminaire. Il reste encore à clarifier l'attribution des tâches et des responsabilités dans les procédures de l'engagement conditionnel.

En complément à la mise en œuvre du système d'engagement, les efforts de prévention devraient être renforcés afin de limiter le risque. Au niveau cantonal, l'ECAB, en tant que centre de compétence sismique dans le canton de Fribourg, participe à la prévention du risque notamment par la mise en œuvre des recommandations du SED.

Nous approuverions également l'ajout d'une norme dans le code civil pour régler l'instauration de la charge foncière prévue pour les bâtiments qui seront protégés par le système d'engagements conditionnels, tel qu'envisagé dans le rapport explicatif. De notre point de vue, il s'agit de l'approche la plus pertinente pour mettre en œuvre, de manière économique, la charge foncière sur l'ensemble du territoire.

5. Conclusion

Compte tenu de toutes les considérations exposées, nous approuvons sans réserve le projet d'arrêté fédéral soumis à consultation.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, le Service de la sécurité civile et militaire et l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments ;
à la Chancellerie d'Etat.