



Berne, le 8 décembre 2023

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 (modification de la Constitution fédérale de la Confédération suisse)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consulta-
tion

Condensé

En présentant le projet commenté ici, le Conseil fédéral remplit le mandat que lui a confié le Parlement dans la motion 20.4329 de renforcer en Suisse la prévoyance financière des propriétaires d'immeubles en cas de séisme et de créer les bases légales nécessaires. La Confédération n'étant pas compétente pour édicter une réglementation nationale du financement des dommages causés par des séismes, la solution proposée prévoit une modification de la Constitution. Le Conseil fédéral entend attendre les résultats de la procédure de consultation, du débat parlementaire et d'une votation populaire sur la modification proposée avant de lancer l'élaboration des dispositions d'exécution de la nouvelle norme.

Contenu du projet

L'article constitutionnel proposé vise à conférer à la Confédération la compétence a) de légiférer sur la protection des personnes et des biens en cas de séisme et, b) de prélever auprès des propriétaires d'immeubles, en cas de séisme, un certain montant destiné à financer les dommages causés aux bâtiments. L'instrument de financement proposé n'exigera aucun versement tant que ne se sera pas produit un séisme ayant causé des dégâts substantiels à des bâtiments. Mais si un tel séisme se produit, les propriétaires d'immeubles en Suisse seront tenus de fournir une contribution affectée de 0,7 % au maximum de la somme assurée des bâtiments afin de dédommager les propriétaires qui seront touchés et de favoriser une reconstruction rapide. Sans cette modification de la Constitution, il est impossible d'accomplir l'objectif de la motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États 20.4329 «Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels», qui a été transmise par le Parlement.

L'histoire et les résultats d'études scientifiques récentes indiquent que la quasi-totalité des zones peuplées de la Suisse sont exposées à un risque de séisme important. Le Service sismologique suisse (Schweizerischer Erdbebendienst [SED]) estime que 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. Il a établi une modélisation mathématique selon laquelle une réitération du tremblement de terre de Bâle de 1356, d'une magnitude de 6,6, causerait en Suisse quelque 3000 morts et pour environ 45 milliards de francs de dommages aux bâtiments. En Suisse, environ 15 % des bâtiments sont assurés contre les dommages causés par les séismes. La prévoyance individuelle privée n'a donc pas abouti, jusqu'ici, à la couverture intégrale des risques sismiques. Un séisme puissant risquerait par conséquent de faire perdre leurs moyens de subsistance à de nombreuses personnes, ce qui ralentirait d'autant la reconstruction des habitations détruites. Le Conseil fédéral considère que le financement des dommages causés à des bâtiments privés relève de la responsabilité des propriétaires et non de celle des pouvoirs publics, qui seraient de toute façon confrontés à une lourde charge financière en cas de séisme grave. Régler dans la loi le financement des dommages causés aux bâtiments par les séismes favorisera la reconstruction rapide des régions touchées et réduira du même coup les dommages économiques persistants.

Table des matières

1 Contexte	4
1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés	4
1.2 Motion 20.4329 «Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels»	4
1.3 Rapport sur le financement des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme	5
1.4 Propositions antérieures	5
1.5 Solution retenue	6
1.6 Relation avec le programme de la législature, avec le plan financier et avec les stratégies du Conseil fédéral	7
1.7 Classement d'interventions parlementaires	7
1.8 Digression: le risque sismique en Suisse	7
2 Commentaire du nouvel art. 74a Cst. proposé	12
2.1 Réglementation proposée	12
2.2 Adéquation des moyens requis	15
2.3 Propositions de lignes directrices pour la mise en œuvre du système de financement des dommages causés aux bâtiments requis par la motion 20.4329 au niveau de la loi	15
2.3.1 Danger couvert	15
2.3.2 Champ d'application temporel	16
2.3.3 Champ d'application matériel	16
2.3.4 Franchise	17
2.3.5 Seuil de déclenchement	17
2.3.6 Déroulement	17
3 Conséquences	19
3.1 Conséquences pour la Confédération	19
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	19
3.3 Conséquences économiques	20
3.3.1 Propriétaires d'immeubles	20
3.3.2 Assurances	22
3.3.3 Banques et établissements d'émission de lettres de gage	23
3.3.4 Caisses de pension et institutions de prévoyance professionnelle	24
3.3.5 Locataires	24
3.3.6 Conséquences pour l'économie dans son ensemble	24
4 Aspects juridiques	26
4.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	26
4.2 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	26
5 Tour d'horizon international du financement des risques sismiques	26
Tableau récapitulatif des informations employées	26

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La motion 20.4329 «Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels» déposée le 3 novembre 2020 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États¹, adoptée par le Conseil des États le 10 mars 2021 et par le Conseil national le 22 septembre 2021, charge le Conseil fédéral «de prévoir les bases constitutionnelles et / 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 (voir le ch. 1.2).

L'instauration d'un système de financement des dommages dus aux séismes tel que le prévoit la motion 20.4329 est une mesure étatique qui relève de la gestion des tremblements de terre comme danger naturel. Or l'édiction de mesures visant à maîtriser les dangers naturels et à prévenir les conséquences des séismes est aujourd'hui 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. Aussi l'instauration d'une obligation pour les propriétaires d'immeubles de financer collectivement les dommages causés aux bâtiments par les séismes suppose-t-elle l'inscription de la base correspondante dans la Constitution fédérale (Cst.)² (voir le ch. 2.1).

Le Conseil fédéral, s'appuyant sur la motion 20.4329 et sur un rapport sur le financement des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme³ rédigé par un groupe de travail du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (voir le ch. 1.3), a donc chargé, le 9 novembre 2022, le Département fédéral des finances d'élaborer un projet de modification de la Constitution mettant en œuvre la motion 20.4329, qui sera mis en consultation. Il remplit ainsi le mandat que lui a confié le Parlement et contribue d'une part à atténuer les conséquences financières des risques de grande ampleur pour les propriétaires touchés par des dommages (surtout ceux qui ne sont pas assurés), et d'autre part à favoriser une reconstruction rapide.

1.2 Motion 20.4329 «Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels»

La motion 20.4329 du 3 novembre 2020 charge le Conseil fédéral de «[...] prévoir les bases constitutionnelles et / ou légales permettant de créer une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels». Selon les explications figurant dans la motion, les propriétaires devraient être «[...] tenus de verser, dans un fonds commun ou une assurance, un pourcentage de la valeur d'assurance de leur bâtiment sous la forme d'une prime unique, et ce, uniquement en cas de tremblement de terre. Cet engagement conditionnel devrait être garanti par des sûretés réelles au moyen d'une inscription au registre foncier.» L'instauration d'une charge foncière de droit public pourrait être réglée dans le droit civil, par exemple dans le code civil. Selon le texte déposé, le montant devrait en

¹ Voir www.parlament.ch > curia-vista > 20.4329.

² RS **101**

³ [Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens](#), rapport final du 26 août 2022 sur la mise en œuvre de la motion 20.4329 (en allemand)

autre être exclusivement destiné à faire face aux conséquences du tremblement de terre (coûts de restauration des bâtiments endommagés ou détruits).

Le Conseil fédéral a proposé le 3 février 2021 de rejeter la motion 20.4329, en renvoyant aux inquiétudes politiques et économiques persistant sur le sujet dans de nombreux milieux. La motion a été acceptée par le Conseil des États le 10 mars 2021 et par le Conseil national le 22 septembre 2021.

1.3 Rapport sur le financement des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme

Le rapport sur le financement des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme (voir le ch. 1.2) expose les risques sismiques qui pèsent sur la Suisse et décrit le degré de préparation technique, organisationnelle et financière du pays face à ces risques. Il propose une solution qui permettra, comme le demande la motion 20.4329, d'obliger les propriétaires d'immeubles à verser, en cas de séisme causant des dommages, 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. Il précise en outre les conditions juridiques et organisationnelles qu'il faudra mettre en place à cette fin.

1.4 Propositions antérieures

À ce jour, tous les projets émanant des milieux politiques ou de l'économie privée visant à établir à l'échelle nationale le principe d'une prévoyance financière obligatoire pour financer les dommages causés aux bâtiments en cas de séisme ont échoué. L'instauration d'une assurance tremblement de terre obligatoire n'a pas recueilli la majorité au Parlement⁴ et aucun concordat intercantonal⁵ n'a pu être conclu. Le Parlement a par ailleurs rejeté à plusieurs reprises des interventions réclamant une couverture des dommages sismiques impliquant les assurances privées et les établissements cantonaux d'assurance⁶. L'un des principaux arguments contre le principe d'une assurance obligatoire réside dans les primes qu'il faudrait probablement payer pendant des décennies sans qu'un sinistre se produise, et donc sans qu'un cas d'assurance se réalise. Il est probable aussi que la prestation d'assurance ne bénéficiera pas à ceux qui paieront les primes, mais aux générations qui les suivront.

⁴ Sur la base de la motion Fournier [11.3511](#) «Assurance tremblement de terre obligatoire» transmise par le Parlement le 14 mars 2012, le Département fédéral des finances a élaboré dans le rapport [Assurance tremblement de terre – Propositions de réglementation](#) du 18 juillet 2013 les bases nécessaires pour créer une assurance obligatoire à l'échelle nationale couvrant les dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre. Dans son [rapport du 20 juin 2014](#), le Conseil fédéral a proposé au Parlement de classer la motion Fournier [11.3511](#). Le Conseil national a classé la motion le 22 septembre 2021. Le Conseil des États avait quant à lui refusé le classement le 12 juin 2018.

⁵ Le 29 janvier 2016, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a sollicité la Conférence des gouvernements cantonaux. La majorité des cantons s'est déclarée favorable, moyennant certaines conditions, à la réalisation d'une assurance tremblements de terre obligatoire fondée sur un concordat intercantonal, mais le quorum requis n'a pas été atteint.

⁶ Voir p. ex. la motion Leutenegger Oberholzer Susanne [10.3804](#) «Assurance contre les tremblements de terre»; l'initiative parlementaire Leutenegger Oberholzer Susanne [11.416](#) «Créer une assurance obligatoire contre les tremblements de terre», la motion Malama Peter [11.3377](#) «Instituer une assurance obligatoire contre les conséquences économiques des tremblements de terre», ou l'initiative du canton de Bâle-Ville [15.310](#) «Introduction d'une assurance fédérale contre les séismes ».

S'agissant de la mise en œuvre de la motion 20.432, ces questions de pertinence des paiements ou d'équité entre les générations ne se posent pas puisqu'on parle de financer les dommages après que le séisme a eu lieu, sans qu'il y ait eu paiement récurrent de primes. La protection financière contre les dommages causés aux bâtiments en cas de séisme est cependant comparable.

1.5 Solution retenue

Les séismes destructeurs sont rares mais ils sont aussi peu évitables que les frais potentiellement immenses de réparation des dégâts. Il faut en outre que cette réparation se fasse rapidement afin d'éviter les effets négatifs durables sur la population et sur l'économie. La prévention des dégâts causés par un séisme passe donc par l'application de mesures en matière de construction, mais aussi par les modalités de financement de la reconstruction et de la réparation des dommages en question. À qui faire supporter les frais de reconstruction de manière à réduire au minimum les dommages durables pour l'économie, dus par exemple à des interruptions de la production, à la délocalisation d'entreprises ou à l'émigration de la main-d'œuvre? On peut aujourd'hui souscrire, sur le marché privé, des assurances contre les tremblements de terre. Cependant, étant donné que seul un nombre restreint de propriétaires d'immeubles ont souscrit une telle assurance, la reconstruction rapide après un sinistre n'est pas garantie. En l'absence de système de financement, il faut s'attendre, en cas de séisme grave, à ce qu'une forte pression politique soit exercée pour que l'on recoure à des fonds publics. Le débat politique de ces dernières années a par ailleurs montré que la solution d'une assurance obligatoire avec versement de primes annuelles ne suscitait aucune adhésion (voir le ch. 1.4).

Le projet mis en consultation vise uniquement à régler deux questions de principe au niveau de la Constitution: faut-il donner à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection des personnes et des biens en cas de tremblement de terre, et faut-il instaurer un système solidaire entre propriétaires d'immeubles afin de financer les dommages causés aux bâtiments en cas de séisme? Un tel système n'imposerait pas de primes annuelles aux ménages et aux entreprises et couvrirait l'intégralité des risques sismiques, sauf concernant les bâtiments très coûteux et les bâtiments de la Confédération, ce qui est indispensable pour reconstruction rapide.

La mise en œuvre de cette solution requiert une modification de la Constitution fédérale. Le Conseil fédéral considère qu'en ce qui concerne la gestion des risques liés aux séismes, il convient d'adopter une approche globale: outre assurer le financement des dommages causés aux bâtiments en cas de tremblement de terre, il importe d'éviter si possible ces dommages en mettant en place des mesures de prévention adéquates. C'est pourquoi il faut donner à la Confédération la compétence a) de légiférer sur la protection des personnes et des biens en cas de séisme et, b) de prélever auprès des propriétaires d'immeuble, en cas de séisme, un certain montant destiné à financer les dommages causés aux bâtiments. Les autres dispositions visant à mettre en œuvre la motion 20.4329 devront être réglées dans la loi. Le Conseil fédéral considère qu'avant de lancer des travaux d'envergure pour élaborer le détail de ces dispositions légales, il faut que le Parlement, le peuple et les cantons tranchent cette question de principe: faut-il donner à la Confédération la compétence constitutionnelle de légiférer sur la protection des personnes et des biens en cas de tremblement de terre?

1.6 Relation avec le programme de la législature, avec le plan financier et avec les stratégies du Conseil fédéral

Il est prévu d'intégrer le projet au programme de la législature de 2024 à 2028. Le message sur le programme de la législature sera transmis au Parlement fin 2023.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le projet présenté ici crée la base constitutionnelle nécessaire pour mettre en œuvre la motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États 20.4329 «Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels» du 3 novembre 2020.

1.8 Digression: le risque sismique en Suisse

Selon l'analyse nationale des risques⁷ établie par l'Office fédéral de la protection de la population en 2021, les séismes figurent parmi les plus grands risques qui menacent la Suisse, avec les pandémies et la pénurie d'électricité. S'ils sont plus rares que d'autres dangers naturels, ils peuvent provoquer des dégâts suffisamment importants pour endommager durablement l'économie nationale.

En règle générale, la prévoyance financière concernant une perte causée, par exemple, par un danger naturel, prend en considération les dommages financiers attendus et donc le risque, et pas seulement la probabilité de survenance d'un événement. Une assurance contre le vol permet de se couvrir contre une perte financière potentielle en cas de cambriolage, même si celui-ci a objectivement peu de chances de se produire⁸. Le dommage financier attendu prend en compte l'ampleur maximale du dommage et la probabilité de survenance.

Le risque sismique chiffre en francs les effets potentiels des tremblements de terre sur les bâtiments, et les pertes humaines et financières qui en découlent. Il est déterminé par plusieurs facteurs: l'aléa sismique, le mode de construction des bâtiments, la nature du sous-sol, la concentration de valeurs et la densité de population. Le risque sismique ne se répartit pas uniformément dans le temps; il est dominé par des tremblements de terre rares et catastrophiques, qui surviennent généralement sans signe annonciateur⁹. Le présent rapport emploie le terme «risque sismique» dans cette acception.

Facteurs de risque sismique selon le SED

Le SED a dévoilé en mars 2023 un modèle scientifique d'estimation des risques sismiques en Suisse, qui prend en considération les facteurs exposés ci-après conformément à l'état actuel des connaissances¹⁰.

⁷ Voir www.babs.admin.ch > Autres domaines d'activités > Risques et dangers > Analyse nationale des risques

⁸ En 2022, la probabilité d'un vol par effraction ou par introduction clandestine était d'environ 0,9 % (35 732 vols de ce type pour un peu plus de 3,8 millions de ménages, chiffres de l'Office fédéral de la statistique).

⁹ Voir www.seismo.ethz.ch > Savoir

¹⁰ Voir www.seismo.ethz.ch > Savoir.

- **Aléa sismique:** selon le SED, la Suisse connaît en moyenne de 1000 à 1500 tremblements de terre par an dont une vingtaine seulement sont perceptibles pour la population. À partir d'une magnitude¹¹ 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 en moyenne tous les 8 à 15 ans. La période de retour¹² statistique des séismes locaux de magnitude 5,5 est en Suisse d'une trentaine d'années. 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. Le SED estime ainsi que statistiquement parlant, toute personne vivant en Suisse connaîtra au cours de sa vie au moins un séisme occasionnant des dommages sérieux. Depuis le XIII^e siècle, on a enregistré et documenté dans le pays 12 séismes particulièrement destructeurs, dont celui qui a frappé le canton d'Obwald en 1964 (magnitude 5,3), celui de Sierre en 1946 (magnitude 5,8) et 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. Cela dit, des séismes peuvent se produire et causer d'importants dégâts partout en Suisse, leur étendue géographique pouvant varier selon la magnitude du tremblement de terre (voir la figure 3, p. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Le pays ne devrait pas subir d'importants dommages simultanément sur l'ensemble de son territoire. La *Figure 1* ci-dessous représente la probabilité de survenance d'un séisme régional de magnitude 6 ou plus en cinquante ans, dans un rayon de 50 km. Selon le SED, cette probabilité est de 6 % en moyenne pour la Suisse (de 2 % au minimum et de 13 % au maximum). En cas de séisme de magnitude 6, il faut s'attendre à des dommages de moyenne ou de grande importance sur des zones étendues. Le montant des dommages pour un séisme d'une intensité semblable est indiqué dans la Figure 3 et dans le tableau 1 (p. 11) en fonction d'un scénario concret intégrant les autres facteurs.

¹¹ Selon le SED, la magnitude donne une information sur l'énergie libérée par un séisme, donc sur sa force. Le principe est simple: plus la magnitude d'un séisme est importante, plus les mouvements du sol qu'il provoque sont forts. La magnitude étant une valeur logarithmique, un séisme de magnitude 6 sera trente fois plus fort qu'un séisme de magnitude 5.

¹² La période de retour représente la durée, exprimée en années, pendant laquelle un phénomène donné se produit une fois en moyenne selon les calculs statistiques.

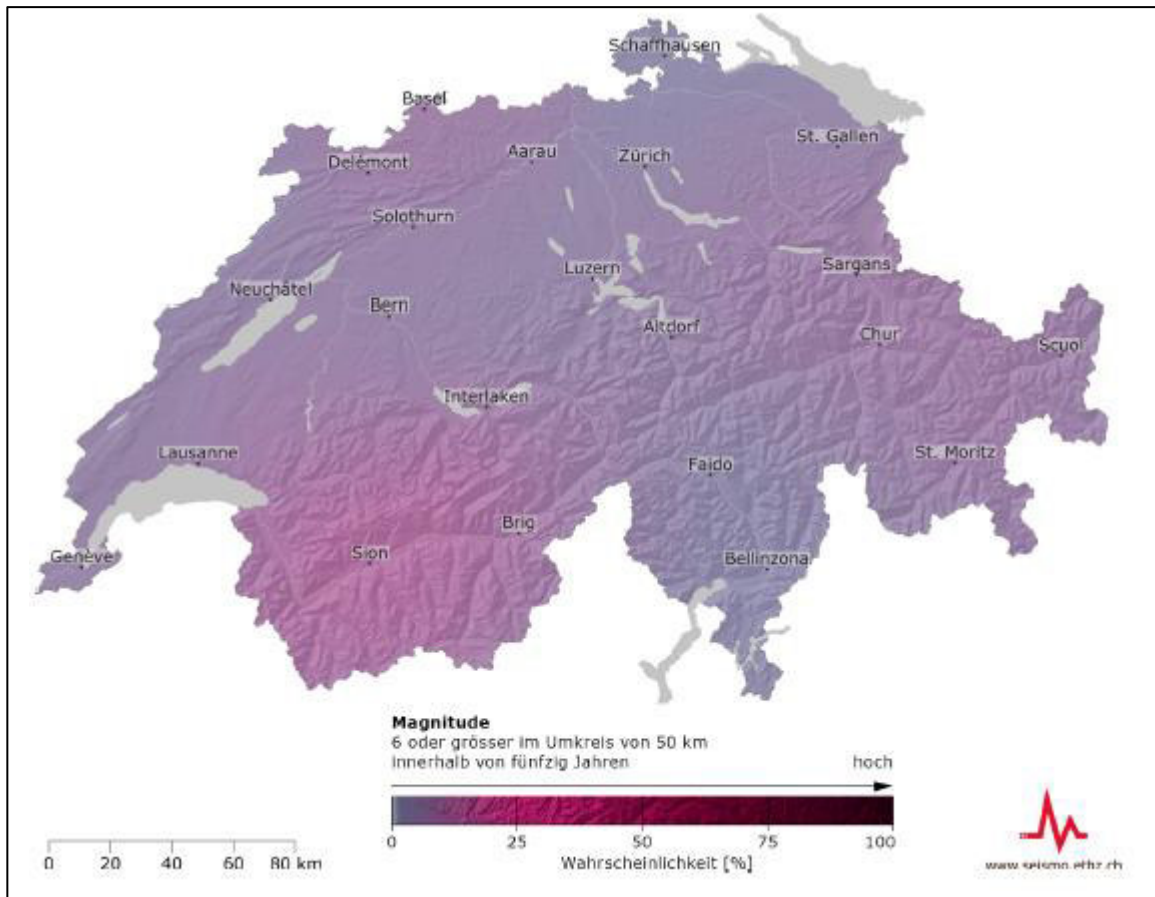


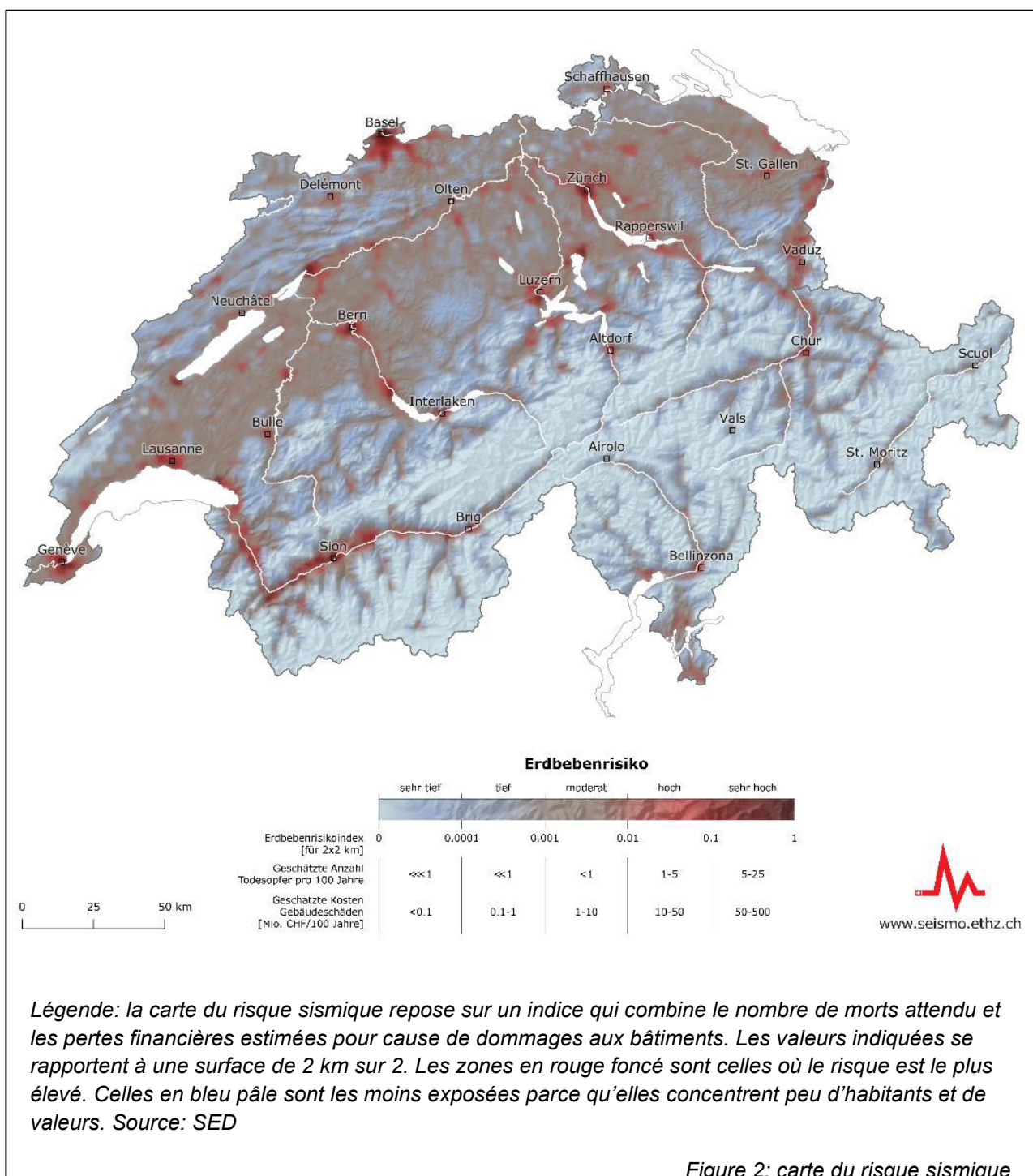
Figure 1: Probabilité de survenance d'un séisme de magnitude 6 ou plus dans un rayon de 50 km par période de 50 ans, source: SED.

- **Mode de construction des bâtiments:** le mode de construction des bâtiments est un facteur influençable par l'homme. Étant donné que les normes parasismiques modernes n'ont été instaurées en Suisse qu'en 1989 et appliquées à grande échelle qu'après leur mise à jour en 2003, la plupart des bâtiments et des installations du pays présentent un degré de vulnérabilité inconnu. Des destructions partielles voire totales en cas de séisme restent possibles, ce qui veut dire que ces normes ne sont pas une garantie absolue contre les dégâts matériels. À noter que les bâtiments conformes ne sont pas censés s'écrouler ni mettre en danger des vies. La vulnérabilité relativement forte, en moyenne, des bâtiments existants fait qu'il faut s'attendre à des dommages considérables en cas de séisme.
- **Nature du sous-sol:** plus le sol est meuble, plus les ondes sismiques sont amplifiées et plus la probabilité de dégâts est élevée. Selon le SED, dans les endroits où les sédiments sont meubles, comme dans les vallées ou sur les rives des lacs, les secousses peuvent être jusqu'à dix fois plus intenses qu'à un emplacement sur de la roche solide. Un séisme de magnitude 5 peut donc y causer des dommages qu'on ne verrait ailleurs qu'à partir d'une magnitude 6. Cet effet amplificateur peut, lors de l'examen des risques, contrebalancer une exposition localement plus faible et explique en partie, en plus de la concentration de valeurs, le risque sismique accru encouru par des villes telles que Genève ou Zurich (voir la Figure 2).
- **Concentration de valeurs et densité de population:** un séisme causera moins de dommages si la densité de population est relativement faible, comme dans la région alpine, que si elle est forte. Le risque sismique est donc plus important dans les milieux qui concentrent des personnes et des valeurs, bien qu'en Suisse, excepté Bâle, ces milieux se situent majoritairement dans des régions faiblement exposées.

Risque de séisme estimé et scénarios de sinistre envisageables

Les résultats du modèle de risque sismique représentés dans la *Figure 2* permettent, pour la première fois, de chiffrer grossièrement les conséquences des tremblements de terre en Suisse. Sur une période de 100 ans, l'ensemble des séismes qui touchent la Suisse sont susceptibles de causer un dommage économique de 11 à 44 milliards de francs, rien qu'aux bâtiments et à leur contenu.

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. Ils subiraient la moitié environ des pertes financières attendues. Par ailleurs, selon une modélisation mathématique établie par le SED, une réitération du tremblement de terre de Bâle de 1356, d'une magnitude de 6,6, causerait quelque 3000 morts et pour environ 45 milliards de francs de dommages aux bâtiments (hors contenu). La *Figure 3* et le tableau 1 (p. 11) illustrent ce scénario et ses conséquences ainsi que deux autres scénarios impliquant des magnitudes plus faibles.



Scénario de séisme	très grand	grand	moyen
Nombre de bâtiments endommagés et montant des dommages	240 000 / 45 milliards de francs	85 000 / 12 milliards de francs	7000 / 0,6 milliard de francs
Montant des dommages subis par les infrastructures en francs	9 milliards de francs	2,4 milliards de francs	0,12 milliard de francs
Nombre de personnes durablement sans abri	200 000	50 000	3000

Tableau 1 : scénarios de séisme et conséquences pour les bâtiments, les infrastructures et les sans-abri selon le modèle de risque sismique de la Suisse du SED, source: Office fédéral de l'environnement (OFEV).

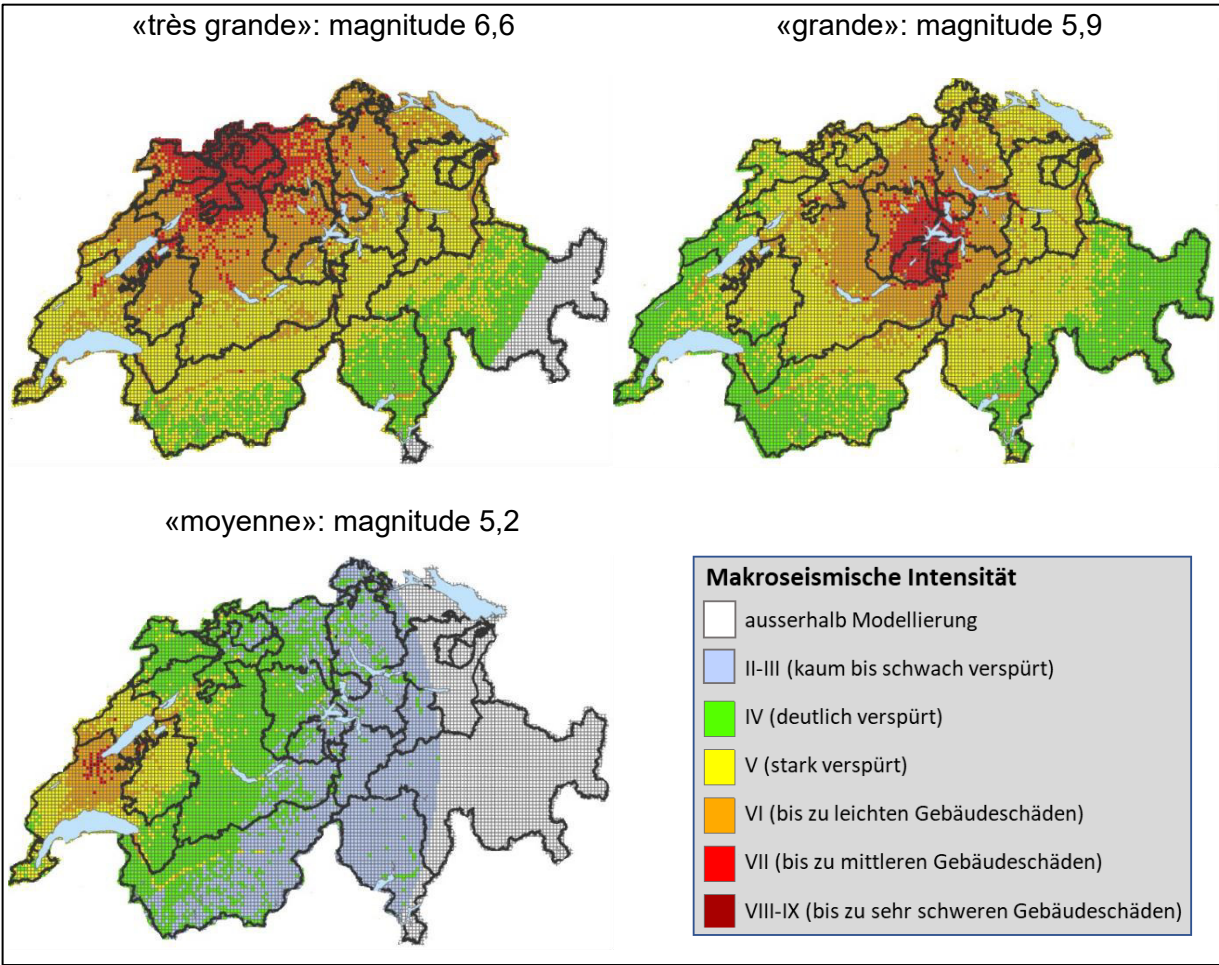


Figure 3: Scénarios de sinistre et intensité macro-sismique correspondante selon le modèle de risque sismique de la Suisse du SED, source: OFEV

2 Commentaire du nouvel art. 74a Cst. proposé

2.1 Réglementation proposée

Pour que le Conseil fédéral puisse, comme le propose la motion 20.4329, ordonner le financement de dommages sismiques, il faut lui octroyer la compétence correspondante dans la Con-

stitution. Il n'en dispose aujourd'hui ni dans le domaine de la prévention des séismes, ni globalement dans celui de la prévention des dangers naturels¹³, et ses compétences pour légiférer sur la sécurité intérieure (art. 57 ss Cst.), sur les assurances privées (art. 98, al. 3, Cst.), sur la politique conjoncturelle (art. 100 Cst.), sur la politique structurelle (art. 103 Cst.) ou en matière de droit civil (art. 122 Cst.) sont insuffisantes¹⁴. La réglementation proposée vise donc à accorder expressément à la Confédération la compétence, avec force dérogatoire subséquente¹⁵ de légiférer sur la protection contre les dommages causés par les tremblements de terre.

L'al. 1 vise à conférer à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection des personnes et des biens en cas de séisme, en particulier sur les techniques de construction parasismique, si nécessaire (p. ex. au cas où les objectifs de protection nationaux en matière de construction parasismique ne seraient pas atteints). L'art. 43a, al. 1, Cst. prévoit que «la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération». Les cantons restent cependant responsables de la protection contre les tremblements de terre, dans la mesure où la Confédération n'exerce pas la compétence susmentionnée. Actuellement, cette protection n'est pas traitée de manière uniforme dans les législations et les procédures d'autorisation de construire des cantons. C'est pourquoi la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement a publié en avril 2023, en collaboration avec l'OFEV, des recommandations visant à soutenir les efforts des autorités compétentes des cantons et des communes pour mettre systématiquement en pratique les modes de construction parasismiques en procédant en fonction des risques. En fin de compte, la responsabilité de l'application correcte des directives relatives à la construction parasismique incombe cependant aux propriétaires d'immeubles et aux spécialistes qu'ils ont engagés. L'adoption de normes parasismiques pour la construction de bâtiments neufs représente généralement un faible surcoût – de 1 à 2 % selon les experts¹⁶ – pour le budget de l'ouvrage. Améliorer la résistance aux séismes de bâtiments existants coûte beaucoup plus cher.

Une construction parasismique ne protège pas entièrement contre les dommages financiers. Un séisme particulièrement violent peut irrémédiablement endommager des bâtiments, même si les normes en matière de construction parasismique ont été respectées, exigeant par conséquent leur démolition ou leur reconstruction. À noter que ces bâtiments ne sont pas censés s'écrouler ni mettre en danger des vies.

L'al. 2 vise à conférer à la Confédération la compétence, en cas de séisme, de prélever auprès des propriétaires d'immeubles en Suisse, en vertu d'une loi fédérale, un montant limité destiné à financer les dommages causés aux bâtiments. Étant donné qu'après un séisme destructeur, la population des zones les plus touchées ne peut, dans certaines circonstances, plus résider dans ses habitations pendant une durée prolongée et que les entreprises ne peuvent plus produire, une reconstruction rapide est essentielle afin d'atténuer les dommages durables pour l'ensemble de l'économie. La solution proposée n'impose pas de primes annuelles aux ménages et aux entreprises et couvre l'intégralité des risques sismiques, sauf concernant les bâtiments très coûteux et les bâtiments de la Confédération, comme le ferait une assurance obligatoire.

¹³ Voir le rapport du Conseil fédéral du 20 juin 2014 sur le classement de la motion Fournier 11.3511 «Assurance tremblement de terre obligatoire».

¹⁴ Voir le rapport [Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens](#), annexes 5 et 6.

¹⁵ Lorsque la Confédération dispose d'une compétence fédérale avec force dérogatoire subséquente, les cantons restent compétents jusqu'à ce que la Confédération fasse usage de sa compétence. Dans la mesure où la Confédération exerce sa compétence, la compétence cantonale disparaît. (d'après Rainer J. Schweizer, in: *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 4^e éd., 2023, à propos de l'art. 3 Cst, Cm. 23 (en allemand).

¹⁶ Voir le rapport *Finanzierung der Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens*, p. 12.

Il n'est pas question ici de couvrir les dommages causés aux biens meubles (mobilier personnel, inventaire d'exploitation, etc.) ni les autres dommages éventuels subis par les propriétaires d'immeuble, tels que perte de loyers, interruption de l'exploitation, etc., tous ces dommages pouvant d'ores et déjà être couverts par des assurances privées disponibles sur le marché.

Le plafond de 0,7 % de la somme assurée des bâtiments, qu'il est prévu de fixer dans la Constitution, est un paramètre clé du projet, car il limite la charge financière qui pèserait sur les propriétaires d'immeubles¹⁷. Il détermine donc largement la limite estimée à environ 22 milliards de francs¹⁸. Cette limite est calculée d'après les dommages attendus après un séisme présentant une période de retour de 500 ans¹⁹. Miser sur une période de retour de 500 ans est réaliste. Cette valeur sert aussi de référence dans le secteur de la construction et pour des questions actuarielles. En liant le financement des dommages causés aux bâtiments à un pourcentage fixe de la somme assurée des bâtiments, on garantit par ailleurs la disponibilité de moyens financiers plus importants en cas d'augmentation du nombre d'immeubles ou des prix de construction, puisque le risque et sa couverture se développeraient en parallèle. Le taux de pourcentage (en points de pourcentage de la somme assurée des bâtiments) qui détermine la charge financière reste, lui, constant et permet aux propriétaires de calculer celle-ci à tout moment. En cas d'événement très grave, à l'instar du tremblement de terre de Bâle de 1356 ou d'un séisme doté d'une période de retour de 1000 ans²⁰, qui occasionne des dommages très importants dépassant la capacité maximale de 22 milliards de francs, il faudrait trouver des financements complémentaires pour réparer la totalité des dommages.

Les dispositions sur les modalités détaillées du système de financement proposé, concernant notamment un éventuel seuil à partir duquel une activation serait autorisée, devront être définies dans la loi (voir le ch. 2.3).

Si le projet aboutit et que la nouvelle compétence en matière de prévention des tremblements de terre est attribuée au Conseil fédéral, les compétences ci-après seront maintenues.

- **Législation en matière de la construction:** les cantons ne perdent pas leur compétence en la matière du fait de la nouvelle compétence attribuée à la Confédération. Les autorités cantonales conserveront en particulier la possibilité d'ordonner, dans les procédures d'autorisation de construire, des charges en matière de construction parasismique allant au-delà des prescriptions de la Confédération. Elles resteront aussi compétentes pour définir le cadre juridique de la remise en état et de la reconstruction après un séisme destructeur.
- **Responsabilité des propriétaires d'immeubles:** tout propriétaire d'immeuble, public comme privé, devra continuer de veiller à la sécurité de son propre bâtiment, y compris en cas de séisme. La responsabilité des propriétaires d'ouvrages visée à l'art. 58 du code des obligations²¹ reste inchangée. Les propriétaires devront donc se conformer aux normes parasismiques en vigueur en Suisse pour la construction, l'exploitation et

¹⁷ La somme assurée d'un bâtiment peut grandement s'écarter de sa valeur vénale sur le marché de l'immobilier ou de sa valeur officielle. La plupart des assurances assurent les bâtiments à leur valeur à neuf, qui correspond aux frais de reconstruction à l'identique (type, taille, équipement) aux prix en vigueur localement à ce moment-là.

¹⁸ La somme assurée de tous les bâtiments de Suisse (hors ceux dont la somme assurée est supérieure à 25 millions de francs) s'élevait début 2023 à 3115 milliards de francs. Le montant de 22 milliards est le produit arrondi de 0,7 % fois 3115 milliards.

¹⁹ Ce calcul repose sur une modélisation déjà employée en 2013 en relation avec l'élaboration d'une proposition du Conseil fédéral portant sur une assurance nationale contre les tremblements de terre, voir note de bas de page 4.

²⁰ Un séisme dont la période de retour est de 1000 ans sera plus de dix fois plus puissant qu'un séisme dont la période de retour est de 500 ans. Il faut donc s'attendre, en fonction du lieu de l'épicentre, à ce que les dommages causés aux bâtiments excèdent le financement requis par la motion 20.4329.

²¹ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; RS **220**)

l'entretien de leur bâtiment. Ils resteront responsables de la réparation des dommages sur les plans organisationnel et financier.

2.2 Adéquation des moyens requis

La solution proposée pour financer les dommages causés aux bâtiments en cas de séisme n'entraînera pour la Confédération aucune nouvelle tâche qui exigerait d'être financée par des fonds publics.

2.3 Propositions de lignes directrices pour la mise en œuvre du système de financement des dommages causés aux bâtiments requis par la motion 20.4329 au niveau de la loi

Le projet mis en consultation vise uniquement à régler deux questions de principe au niveau de la Constitution: faut-il donner à la Confédération la compétence d'édicter des mesures de prévention contre les séismes, et faut-il instaurer un système solidaire de financement des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme, alimenté par les propriétaires d'immeubles? La mise en œuvre du système de financement des dommages causés aux bâtiments requis par la motion 20.4329 devra être détaillée ultérieurement dans une loi. Afin de faciliter la formation de l'opinion dans le processus politique, les lignes directrices proposées par le groupe de travail dans son rapport²² pour la mise en œuvre au niveau de la loi sont présentées ci-après. Il s'agit de propositions susceptibles de subir des modifications au moment de la définition des détails. Ces lignes directrices donnent cependant une idée d'une mise en œuvre possible²³. L'élaboration détaillée de la nouvelle loi fédérale sur le financement des dommages causés aux bâtiments par les séismes commencera selon la procédure législative normale, y compris la consultation sur les dispositions légales, à l'issue du référendum obligatoire sur la modification constitutionnelle proposée, si celle-ci est acceptée.

2.3.1 Danger couvert

Le groupe de travail propose de restreindre exclusivement, au niveau de la loi, le champ d'application du modèle de financement des dommages causés aux bâtiments requis par la motion 20.4329 au danger «séisme». Il s'agit de couvrir les dommages directs d'un séisme d'origine naturelle et les dommages indirects immédiats tels qu'incendies, ondes de submersion (dues p. ex. à la rupture d'un barrage), etc. Un séisme d'origine naturelle est généralement une secousse soudaine du sol due à des mouvements tectoniques dans la croûte terrestre. En l'occurrence, le facteur déterminant ne sera pas l'emplacement de l'épicentre, mais la survenue ou non de dommages sur des bâtiments en Suisse. Les séismes dus à l'homme, résultant par exemple de l'effondrement de cavités artificielles, ne sont pas concernés.

²² Voir le rapport [Finanzierung der Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens](#), chap. 3.

²³ Il faudra également se pencher sur la question de savoir si, lors de la mise en œuvre du système d'engagements conditionnels, les propriétaires d'immeubles en Suisse doivent être traités de la même manière dans une large mesure ou si une mise en œuvre en fonction des risques est plus pertinente. L'avantage d'une mise en œuvre basée sur les risques est que les propriétaires d'immeubles tiendraient davantage compte du risque de tremblement de terre, par exemple lors du choix du mode de construction ou de l'emplacement. Une approche fondée sur les risques exigerait cependant d'évaluer chaque bâtiment individuellement en fonction de son emplacement, du type de construction, de son entretien et de son utilisation. Il faudrait calculer des contributions individuelles et appliquer des franchises et des dédommagements différents lors du versement des prestations. Pour des raisons de simplicité et d'applicabilité, le groupe de travail a renoncé à prendre en compte le risque individuel, comme c'est le cas pour l'assurance contre les dommages dus à des événements naturels.

2.3.2 Champ d'application temporel

Le champ d'application temporel (limitation dans le temps) détermine combien de fois la contribution des propriétaires d'immeubles pourra être prélevée s'ils se produisent plusieurs séismes successifs.

La solution de financement proposée pour permettre une reconstruction rapide après un séisme pourra être réactivée par le Conseil fédéral à chaque nouveau tremblement de terre. Le groupe de travail propose que toutes les secousses qui se produiront dans les 30 jours qui suivront le premier séisme destructeur soient considérées comme faisant partie d'un seul et même sinistre. Ce champ d'application temporel va bien au-delà du délai de 7 jours prévu par la plupart des assurances antisismiques privées. Il offre aux propriétaires d'immeubles la garantie supplémentaire que les éventuels dommages causés par des répliques seront aussi couverts. D'ailleurs, il n'est sans doute pas toujours possible d'attribuer avec certitude un dommage donné à une secousse précise, surtout si les répliques se suivent rapidement alors que l'évaluation des dommages n'est pas terminée. Seul un séisme destructeur se produisant au-delà de 30 jours après le premier sera considéré comme un événement distinct. Le Conseil fédéral pourra alors réactiver l'obligation financière des propriétaires d'immeubles.

2.3.3 Champ d'application matériel

Le champ d'application matériel désigne les propriétaires d'immeubles qui seront concernés par l'obligation financière et les immeubles qui en bénéficieront. Le droit à un dédommagement en cas de sinistre ira de pair avec l'obligation de verser une contribution.

Le groupe de travail propose que tous les bâtiments assurés à concurrence de 25 millions de francs au maximum (hors bâtiments de la Confédération) bénéficient de la solution, ce qui représente environ 99,5 % des plus de 2,7 millions de bâtiments assurés. Cela exclurait du champ d'application les quelque 2600 bâtiments de la Confédération et les quelque 6500 immeubles dont la somme assurée excède 25 millions de francs²⁴, ce qui permettrait d'une part d'éviter l'évaluation fastidieuse des gros ensembles d'immeubles et d'autre part d'accélérer le traitement et le dédommagement des autres immeubles. Les propriétaires des immeubles non concernés n'auraient pas à verser de contribution. Il s'agit principalement d'investisseurs institutionnels ou de grandes entreprises dotées d'un service professionnel de gestion des risques, lesquels pourraient du reste toujours souscrire une assurance privée contre les dommages causés aux bâtiments par les séismes. Afin d'éviter les questions de délimitation, le groupe de travail suggère de renoncer à distinguer entre plusieurs catégories d'affectation. Ces questions peuvent se poser pour les bâtiments qui ont plusieurs usages (p. ex. des logements dans les étages et un commerce au rez-de-chaussée). Compte tenu de la forte concentration des dommages ou des risques au sein d'une commune ou d'un canton, ou de leur faible diversification, en cas de séisme, il est juste d'intégrer au système les bâtiments détenus par les cantons ou par les communes.

Il faut restreindre le champ d'application matériel au financement des frais de remise en état ou de reconstruction des bâtiments. Il relèvera toujours de la responsabilité des propriétaires d'immeubles, des particuliers et des entreprises de souscrire une assurance privée pour leurs biens meubles, leur inventaire d'exploitation ou leur patrimoine (contre l'interruption de l'exploitation ou la perte de loyers, p. ex.).

²⁴ Source: Organisation dommages sismiques, état: début 2020

2.3.4 Franchise

La franchise correspond à la part du dommage occasionné par un séisme qui restera à la charge du propriétaire d'immeuble.

Selon la proposition, l'instauration d'une obligation pour les propriétaires d'immeubles de financer les dommages causés aux bâtiments par les séismes devrait inclure une franchise. L'instrument proposé vise à fournir une prestation collective d'assistance pour un événement à la fois rare et très lourd de conséquences. L'instrument de financement proposé implique cependant que chaque propriétaire d'immeuble assume lui-même une part appropriée des dommages. Cette règle courante en matière d'assurance a fait ses preuves et doit aussi s'appliquer à la mise en œuvre proposée de la motion 20.4329. Plus la franchise sera élevée, plus la charge financière assumée par les propriétaires touchés par les dommages en cas de séisme sera élevée, mais plus on disposera de moyens pour financer les dommages particulièrement importants (au-delà de la limite), car on aura recours au financement proposé qu'après épuisement de la franchise.

Le groupe de travail propose plusieurs options et recommande une franchise de 5 % de la somme assurée, et d'au minimum 25 000 francs. À titre de comparaison, les assurances anti-sismiques privées proposées sur le marché comportent généralement une franchise comprise entre 10 000 et 20 000 francs.

2.3.5 Seuil de déclenchement

Le seuil de déclenchement désigne l'intensité sismique à partir de laquelle sera déclenchée l'obligation pour les propriétaires d'immeubles de participer au financement solidaire des dommages causés aux bâtiments.

Il ne faudrait pas que le déclenchement soit automatique et n'ait lieu qu'en vertu de la loi. Dans son rapport, le groupe de travail prévoit au contraire, pour le déclenchement, une décision formelle du Conseil fédéral prenant en considération l'intensité du séisme et les dommages occasionnés, afin d'éviter que le mécanisme ne se déclenche pour quelques cas de faible gravité. Le SED, en sa qualité de service spécialisé de la Confédération en matière de tremblements de terre à l'École polytechnique fédérale de Zurich, est capable de dresser, dans les minutes qui suivent un séisme, un premier tableau de la situation indiquant le lieu, la magnitude et la puissance de la secousse. Il y joint une estimation, générée par ordinateur, de l'intensité selon l'échelle macrosismique européenne (EMS-98). Ce premier tableau est vérifié par un sismologue dans l'heure ou les deux heures qui suivent. Dans le même temps, le SED publie une estimation automatique et détaillée des dommages prévisibles aux personnes et aux bâtiments fondée sur le nouveau modèle de risque sismique de la Suisse. Après un séisme de magnitude 4 ou plus, le SED reçoit en quelques heures des milliers de signalements de personnes ayant ressenti la secousse. Il s'en sert pour vérifier plus en profondeur l'estimation de l'intensité générée par ordinateur. À partir de ces éléments, il est en mesure de faire une déclaration factuellement et scientifiquement étayée sur les dommages causés par le séisme. Celle-ci pourrait être vérifiée sur place par des experts dans un délai très court. Le Conseil fédéral disposerait ainsi en quelques heures d'une base fiable pour statuer sur le déclenchement.

2.3.6 Déroulement

Si possible, le modèle de financement des dommages causés aux immeubles requis par la motion 20.4329 devrait suivre des procédures simples et claires. Il devra notamment régler la

répartition des tâches entre la Confédération, les cantons, l'Organisation dommages sismiques et le SED, et le partage des rôles au sein de la Confédération (p. ex. entre le Conseil fédéral et l'état-major de crise de la Confédération). Le mieux sera donc sans doute d'adopter une procédure à plusieurs échelons. Les principales tâches à accomplir seront les suivantes:

- **Conduite stratégique:** en cas de séisme majeur, la conduite stratégique du financement des dommages causés aux bâtiments requis par la motion 20.4329 pourrait être assurée par le Conseil fédéral en concertation avec les gouvernements cantonaux. Dans le cadre de cette fonction, le Conseil fédéral pourrait aussi statuer sur le déclenchement du mécanisme (voir le ch. 2.3.5) et déterminer le taux de contribution en fonction de l'ampleur des dommages. Si le montant des dommages atteint par exemple de 10 à 12 milliards de francs, un taux de contribution de 0,3 à 0,4 % de la somme assurée suffirait actuellement à couvrir les dommages causés aux bâtiments²⁵. Le taux de contribution maximal de 0,7 % de la somme assurée ne s'appliquerait que si le montant des dommages atteint ou dépasse la limite implicite (actuellement environ 22 milliards de francs; voir le ch. 2.1).
- **État-major de crise:** sur le plan national, on pourrait constituer un état-major de crise composé de représentants de la Confédération et des cantons concernés pour assurer la gestion du financement des dommages causés aux bâtiments. En mars 2023, le Conseil fédéral a décidé, en réaction à la pandémie de COVID-19, de renforcer l'organisation de l'administration fédérale en vue des crises à venir²⁶. Il a notamment décidé qu'il pourrait constituer un état-major de crise aux niveaux politico-stratégique et opérationnel. Pourquoi ne pas activer cet état-major de crise semi-permanent pour la gestion opérationnelle du financement proposé par la motion 20.4329?
- **Rôle des cantons:** les cantons affectés par un séisme destructeur sont responsables de la gestion de l'événement sur leur territoire. Le Conseil fédéral propose de les impliquer dans l'organisation du financement des dommages causés aux bâtiments en les intégrant à l'état-major de crise. Ils ne perdraient rien de leur autonomie. Ils pourraient confier des tâches opérationnelles telles que l'encaissement des montants dus ou le versement des indemnités à leur administration fiscale ou à d'autres acteurs compétents (établissements cantonaux d'assurance, Organisation dommages sismiques ou entreprise fiduciaire, p. ex.).
- **Rôle de l'Organisation dommages sismiques:** l'Organisation dommages sismiques est une association fondée et financée par les cantons (représentés par la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers), les assureurs privés et les établissements cantonaux d'assurance. Conformément à ses statuts, en cas de séisme, elle est chargée, avec l'aide d'experts provenant d'un pool, d'évaluer sur le terrain les dommages causés aux bâtiments et d'estimer rapidement le coût des réparations et de la reconstruction.
- **Charge foncière de droit public pour garantir les paiements:** afin de garantir les paiements, il faudrait envisager, par exemple, l'instauration d'une charge foncière de droit public dans le droit civil, par exemple dans le code civil.

²⁵ En supposant que les options proposées aux ch. 2.3.3 et 2.3.4 (franchise de 25 000 francs et somme assurée plafonnée à 25 millions de francs) soient instaurées et que les bâtiments de la Confédération soient exclus du système.

²⁶ Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral du 29 mars 2023: [Le Conseil fédéral améliore l'organisation de la gestion de crise](#).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La Confédération est actuellement responsable de la surveillance de l'activité sismique, de l'alerte et de l'appréciation de l'aléa sismique à l'échelle nationale. Elle est aussi responsable de la protection parasismique de ses bâtiments et de ses installations. Elle met par ailleurs en œuvre des mesures de prévention des séismes lors de l'approbation des plans d'infrastructures telles que les chemins de fer ou les routes. Elle peut en outre apporter un soutien subsidiaire aux cantons pour la gestion d'événements. Il n'existe cependant au niveau fédéral aucune disposition légale relative au risque sismique. La mise en œuvre proposée de la motion 20.4329 conférerait à la Confédération la compétence de légiférer en matière de prévention des séismes. La reconstruction ou la réparation des dommages causés aux bâtiments devraient rester du ressort des propriétaires d'immeubles et non dépendre de fonds publics. Le projet proposé réduirait l'utilisation de fonds publics (sous la forme d'aides financières extraordinaires, p. ex.) en cas de séisme destructeur. La Confédération doit rester responsable du financement des dommages causés à ses propres bâtiments (voir le ch. 2.3.3).

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

En Suisse, très peu de propriétaires d'immeubles bénéficient actuellement d'une assurance leur offrant une couverture financière en cas de dommages dus aux séismes (voir ch. 3.3.1). Seuls les propriétaires des immeubles situés dans le canton de Zurich disposent d'un fonds limité d'un montant de 1 milliard de francs pour couvrir ce genre de dommage. Dans 17 autres cantons, les établissements cantonaux d'assurance regroupés au sein du Pool suisse pour la couverture des dommages sismiques mettent à la disposition de leurs membres un montant maximum de 2 milliards de francs sur la base du volontariat. Les propriétaires d'immeubles n'ont donc aucun droit à une quelconque indemnisation à faire valoir. Un nombre croissant de compagnies d'assurance privées proposent désormais des solutions couvrant les dommages causés aux bâtiments par les séismes, mais le taux de pénétration du marché reste faible puisque 15 % seulement des immeubles sont assurés (voir le ch. 3.3.2).

Vu l'état de fait et de droit actuel, les cantons devraient, en cas de séisme, non seulement se charger de la gestion de l'événement et de la reconstruction de leurs propres immeubles et infrastructures, mais aussi de l'octroi d'aides financières extraordinaires aux propriétaires d'immeubles privés. L'absence de prévoyance financière pour les immeubles privés a des répercussions sur la marge de manœuvre des pouvoirs publics. Le risque sismique est concentré dans les zones densément peuplées et dans les centres urbains. C'est ce que montrent les résultats du modèle de risque sismique du SED publié en mars 2023 (voir ch. 1.8).

C'est dans les cantons très peuplés de Zurich, de Berne, d'Argovie et de Vaud que la somme assurée des bâtiments est la plus élevée en valeur absolue. C'est aussi dans ces cantons que les immeubles présentant une somme assurée particulièrement élevée sont les plus nombreux: ils concentrent en effet près de la moitié des 6500 bâtiments dont la somme d'assurance dépasse 25 millions de francs, lesquels seraient exclus du champ d'application matériel de la solution proposée (voir le ch. 2.3.3).

Le nouvel article constitutionnel proposé laisse les cantons responsables de la gestion des dommages causés par les séismes. Les cantons devront cependant aussi être impliqués dans

la mise en œuvre de la solution de financement proposée (voir le ch. 2.3.6). Ils pourraient confier des tâches opérationnelles telles que l'encaissement des montants dus ou le versement des indemnités à leur administration fiscale ou à d'autres acteurs compétents. L'encaissement pourrait être géré sur le modèle de l'impôt foncier. Il n'y aurait donc pas à craindre que les propriétaires, suisses ou étrangers, ne paient pas. À cette fin, il faudrait, lors de la mise en œuvre dans la loi, examiner l'opportunité d'instaurer une charge foncière dans le droit civil pour permettre, si nécessaire, l'aliénation des immeubles des propriétaires ne satisfaisant pas à leur obligation (voir le ch. 2.3.6). Tant qu'aucun sinistre ne se produira, la solution proposée ne causera pas de frais courants supplémentaires aux cantons.

Les bâtiments des cantons et des communes sont exposés aux mêmes risques sismiques que les bâtiments privés et la solution proposée s'appliquerait également à eux.

En fin de compte, l'éventuelle édicition à l'échelon fédéral de normes en matière de construction parasismique laisse aux cantons la liberté de définir des exigences supplémentaires plus strictes que les prescriptions de la Confédération.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Propriétaires d'immeubles

À l'heure actuelle, les propriétaires d'immeubles sont exposés à un risque financier considérable, souvent non assuré, en cas de dommages causés à leurs bâtiments par un séisme. Selon les indications de l'Association des établissements cantonaux d'assurance (AECA) et de l'Association Suisse d'Assurances (ASA), environ 15 % des bâtiments de Suisse sont aujourd'hui assurés contre les dommages d'origine sismique²⁷. Un dommage total occasionné par un séisme puissant, surtout si le bâtiment détruit est financé au moyen d'une hypothèque, est donc susceptible de ruiner financièrement les propriétaires non assurés. La faible demande d'assurances antisismiques peut surprendre vu l'énorme potentiel de dommages des tremblements de terre. Elle peut s'expliquer par plusieurs facteurs: le manque de sensibilisation des propriétaires d'immeubles au risque de séisme (la Suisse a connu son dernier séisme très destructeur en 1946), la supposition erronée que les risques sismiques sont déjà suffisamment couverts par l'assurance des dommages dus à des éléments naturels²⁸, le montant de la prime d'une assurance antisismique ou encore l'attente d'une aide financière de l'État en cas de séisme destructeur.

La mise en œuvre proposée de la motion 20.4329 renforcera la prévoyance financière pour les dommages causés aux bâtiments par les séismes. Le financement de ces dommages se fera a posteriori. Tant qu'il n'y aura pas de dommage, aucune contribution ne sera prélevée ni aucun capital affecté accumulé. La vue d'ensemble du marché établie en juin 2023 (voir le Tableau 2) montre que le montant unique à verser en cas de déclenchement du mécanisme correspondra selon l'emplacement du bâtiment à des primes de 9 à 23 fois supérieures aux primes annuelles d'une assurance antisismique équivalente. Autrement dit, au bout d'une vingtaine d'années, la solution proposée reviendrait en moyenne moins cher aux propriétaires d'immeubles qu'une assurance privée comparable à prime annuelle récurrente.

²⁷ Selon l'assureur, il existe même un plafond de couverture (voir le ch. 3.3.2), ce qui peut créer chez les clients des incertitudes et des pertes financières, car l'assureur pourra repousser, voire réduire le versement de l'indemnité si le plafond déclaré est atteint.

²⁸ Selon une étude de l'AECA qui remonte déjà à 2011, 85 % des sondés pensent que les dommages causés par les séismes sont couverts par l'assurance immobilière cantonale.

Comparaison de primes d'assurance antisismique (état: juin 2023)				
Objet: maison individuelle, année de construction 1996, somme assurée 800 000 CHF, début du contrat 1.7.2023, durée 3 ans				
	Canton de Berne, commune de Berne	Canton de Saint-Gall, commune de Saint-Gall	Canton du Valais, commune de Viège	Commentaire
ASSUREUR	Prime annuelle en CHF, droit de timbre fédéral inclus			Aucun assureur n'impose une intensité minimale comme condition de la couverture.
Assureur A	219,45	263,35	1185,05	• Franchise de 10 000 CHF • Prestation plafonnée à 1,5 milliard par année civile
Assureur B	371,50	371,50	891,55	• Franchise de 20 000 CHF • Prestation illimitée
Assureur C	179,40	152,50	328,25	• Franchise de 10 % de l'indemnisation, 20 000 CHF minimum • Prestation illimitée
Assureur D	230,05	323,80	468,60	• Franchise de 20 000 CHF • Prestation plafonnée à 1 milliard de CHF par événement (2 milliards par année civile)
Assureur E	233,70	233,70	392,30	• Franchise de 10 % de l'indemnisation, 20 000 CHF minimum • Prestation illimitée
Assureur F	217,40	217,40	362,30	• Franchise de 10 % de l'indemnisation, 20 000 CHF minimum • Prestation illimitée
Prime annuelle moyenne	241,90	260,40	604,70	
ENGAGEMENT CONDITIONNEL	contribution de 0,7 % au maximum de la somme assurée en CHF			
	5600,00	5600,00	5600,00	

Tableau 2: tableau comparatif des primes d'assurance antisismique, source: les auteurs du rapport

L'exclusion prévue des bâtiments dont la somme assurée dépasse 25 millions de francs (voir le ch. 2.3.3) réduirait la capacité de couverture maximale. Mais elle permettrait aussi d'éviter des expertises fastidieuses. Les propriétaires de ces immeubles n'auraient pas droit aux prestations, mais seraient dispensés de contribuer au système.

Le montant de la contribution proposée restera constant en pourcentage de la somme assurée. C'est sa valeur absolue qui variera. Elle dépendra notamment du renchérissement dans le secteur du bâtiment. La somme assurée dépend en effet de l'évolution des frais de construction, car l'assurance des bâtiments est généralement calculée selon la valeur à neuf, qui correspond aux frais de reconstruction à l'identique (type, taille, équipement) aux prix en vigueur localement à ce moment-là. Le fait de définir l'engagement financier en pourcentage de la somme assurée garantit que la protection contre les risques sismiques reste la même.

Il faut s'attendre à ce que les assureurs proposent des produits de couverture contre les dommages sismiques qui viendront compléter la mise en œuvre proposée de la motion 20.4329. Ces produits permettront aux propriétaires d'immeubles de s'assurer contre le risque de devoir verser au maximum 0,7 % de la somme assurée ou contre le risque résiduel que les dommages causés aux bâtiments par le séisme excèdent le plafond proposé d'environ 22 milliards de francs, et que les fonds disponibles ne suffisent pas à réparer les dégâts. Les frais liés aux assurances antisismiques privées actuelles disparaîtraient en revanche. Avec la solution proposée, les propriétaires d'immeubles paieraient globalement moins cher qu'aujourd'hui pour une couverture analogue.

Actuellement, les normes de construction relatives aux séismes diffèrent entre les cantons. L'édiction prévue à l'échelon fédéral de normes en matière de construction parasismique, qui impliquerait par exemple la définition de prescriptions minimales par la Confédération et offrirait aux cantons la possibilité de fixer des exigences supplémentaires, permettrait de continuer à tenir compte des différents risques sismiques (voir la Figure 2 à la p. 11) lors de l'élaboration de ces normes. L'obligation de respecter des normes de construction parasismique accroît légèrement le coût des projets d'immeubles neufs. Selon certains experts, ce surcoût est généralement négligeable, de l'ordre de 1 à 2 % du budget de l'ouvrage. À noter que les prescriptions parasismiques des normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes sont déjà largement appliquées aujourd'hui.

3.3.2 Assurances

La mise en œuvre proposée de la motion 20.4329 concerne directement les fournisseurs d'assurances antisismiques privées et les établissements cantonaux d'assurance. Début 2023, les assureurs soumis au test suisse de solvabilité²⁹ comptaient, selon les informations fournies par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), encaisser pour 180 millions de francs de primes en relation avec tous types de risques sismiques (ce qui représente 0,9 % de toutes les recettes de primes escomptées par les seuls assureurs dommages dans les affaires suisses directes)³⁰. Si le projet est adopté, il faudra remplacer la majeure partie des solutions existantes de couverture des risques sismiques par de nouveaux produits adaptés à la mise en œuvre proposée de la motion 20.4329. En revanche, nul besoin de modifier les solutions d'assurance destinées aux immeubles non concernés par la mise en œuvre proposée (voir le ch. 2.3.3). Le marché des assurances contre la perte de loyers, l'interruption de l'exploitation ou les dommages causés aux biens meubles ne sera pas non plus affecté. Il pourrait même se développer si les particuliers et les entreprises sont davantage sensibilisés aux risques sismiques.

Selon les estimations de fournisseurs d'assurances antisismiques, la capacité de couverture du risque de tremblement de terre des assureurs suisses oscille actuellement entre 10 et 25 milliards de francs. Le marché de l'assurance directe et de la réassurance est donc en mesure de couvrir la demande actuellement faible d'assurances antisismiques. Selon les assureurs, il serait possible de nettement accroître ces capacités en quelques années, moyennant une adaptation correspondante des primes, mais on ne peut pas exclure que la capacité de couverture du marché global de la réassurance des risques sismiques en Suisse subisse des fluctuations.

Cette situation a poussé plusieurs assureurs directs suisses à limiter la couverture antisismique accordée (p. ex. à 1 milliard de francs par an pour l'ensemble des sinistres) afin que le risque reste calculable pour l'assurance. Les assureurs appliquent aussi cette limitation logique du point de vue actuariel parce que les séismes représentent un cas classique de cumul des risques et qu'un seul événement suffit à causer des dommages considérables. Le potentiel de dommages global est difficile à prévoir et l'assureur veut et doit pouvoir fournir ses prestations contractuelles. Cela suppose de disposer à tout moment d'un capital suffisant.

Il faut mettre en parallèle le recul des recettes de primes dû à l'abandon des produits actuels et les perspectives de recettes liées à des produits existants ou nouveaux. Les nouveaux produits d'assurance antisismique, qui couvriront par exemple la contribution de 0,7 % correspondant aux engagements conditionnels, ou qui viendront étoffer les couvertures existantes contre l'interruption de l'exploitation ou la perte de loyers, ou protégeant les biens meubles ou l'inventaire d'exploitation, pourront compenser en partie la disparition des primes d'assurance antisismique des bâtiments, voire générer des recettes supérieures aux montants perdus. Les produits des assureurs et la capacité résultant des engagements conditionnels se compléteront et porteront la prévoyance financière des particuliers, des entreprises, des communes et des cantons de Suisse à un niveau comparable à celui de la couverture des autres dommages dus à des éléments naturels. Il est actuellement impossible de faire une estimation quantitative fiable des recettes de primes que devrait générer le système proposé, car les détails ne sont pas encore réglés au niveau de la loi. On peut cependant affirmer que même si la solution de

²⁹ Il s'agit des assureurs assujettis à la FINMA, c'est-à-dire de l'ensemble des assureurs opérant dans l'économie privée mais non des assureurs de droit public ou de droit cantonal.

³⁰ Les risques sismiques couverts par les assurances peuvent inclure, outre les dommages causés aux bâtiments, d'autres pertes financières encourues par les entreprises telles que la perte de loyers ou l'interruption de l'exploitation imputables à un séisme. La somme des primes qui correspondent uniquement à l'assurance des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme est par conséquent inférieure aux 180 millions de francs indiqués. Le montant exact est inconnu.

financement proposée est adoptée, la faible pénétration du marché offre actuellement un véritable potentiel aux solutions complémentaires privées d'assurance directe et de réassurance.

D'ailleurs les assureurs opèrent aussi sur le marché hypothécaire suisse, où ils possédaient fin 2021 une part de marché de 3,5 % pour un volume de 38,2 milliards de francs³¹. Dans ce domaine, les assurances sont exposées aux mêmes risques que les banques (voir ci-dessous).

3.3.3 Banques et établissements d'émission de lettres de gage

La mise en œuvre proposée de la motion 20.4329 permettra aussi indirectement de réduire le risque sismique supporté par les banques. Celui-ci est considérable, mais nettement moins important que celui encouru par les propriétaires d'immeubles. Dans la grande majorité des cas, les banques sont aussi exposées à un risque sismique comme contreparties d'un contrat hypothécaire, à concurrence de l'hypothèque en cours. Fin 2022, le volume total des hypothèques en cours avoisinait 1152 milliards de francs³² (soit environ 425 000 francs en moyenne par immeuble assuré) en Suisse. Au même moment, la valeur d'assurance de tous les bâtiments, soit la valeur à neuf de tous les immeubles de Suisse, était nettement plus élevée puisqu'elle atteignait environ 3400 milliards de francs. Le danger potentiel pour les banques c'est avant tout qu'il se produise un séisme si violent qu'il endommagerait très sérieusement les bâtiments ou qu'il les fasse s'effondrer. Dans un tel cas de figure, qui peut se produire à partir d'une magnitude 6, l'immeuble pourrait perdre sa valeur de gage pour la banque émettrice de l'hypothèque, laquelle n'aurait donc plus de garantie en cas de défaut de paiement de l'hypothèque en cours. Or un défaut de paiement est presque inévitable si l'immeuble s'est effondré, ce qui entraînerait des pertes pour la banque concernée. Les banques opérant à l'échelle régionale sont peut-être proportionnellement plus exposées à ce risque que les banques d'envergure nationale, qui bénéficient automatiquement d'une certaine diversification du risque sismique sur l'ensemble de leurs hypothèques. Certaines banques proposent, en collaboration avec des compagnies d'assurance, des financements immobiliers incluant une couverture du risque sismique. La faible couverture antisismique que les banques fournissent aux hypothèques s'explique aussi par la capacité de couverture actuelle du marché de l'assurance directe et de la réassurance (voir le ch. 3.3.2). Une couverture antisismique nettement plus importante impliquerait des primes plus élevées et risquerait néanmoins d'échouer en raison d'une capacité d'assurance insuffisante. Par ailleurs, du fait de leurs propres activités de placement, les banques possèdent directement et indirectement (via des fonds, p. ex.) des immeubles exposés au risque de tremblement de terre.

Les établissements d'émission de lettres de gage constituent une exception quant au risque sismique supporté par les banques. La Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire et la Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses sont les deux établissements qui disposent du droit d'émettre des lettres de gage en Suisse. Ces deux établissements totalisaient fin 2022 pour plus de 162 milliards de francs de lettres de gage en cours sur des hypothèques de premier ordre³³. Tant que les hypothèques sous-jacentes restent dans les livres des banques qui les ont consenties, les établissements d'émission de lettres de gage ne sont exposés à aucun risque sismique immédiat. Ils courent néanmoins le risque indirect qu'une ou plusieurs banques régionales soient en défaut de paiement pour cause de pertes excessives sur des hypothèques. Les acteurs qui investissent dans des lettres de gage bénéficient par ailleurs (comme les banques hypothécaires d'envergure nationale) d'une diversification relative automatique concernant les risques sismiques. Les lettres de gage étant habituellement regroupées, le risque sismique d'un emprunt se répartit sur des débiteurs de tout le pays, ce qui rend peu probable une défaillance totale.

³¹ Source: FINMA, Rapport sur les assureurs 2021 (consulté en juin 2023)

³² Source: Portail de données de la Banque nationale suisse (consulté en juin 2023)

³³ Source: rapports annuels de la Banque des lettres de gage et de la Centrale de lettres de gage

3.3.4 Caisses de pension et institutions de prévoyance professionnelle

Les plus de 1300 caisses de pension et institutions de prévoyance, qui sont de gros investisseurs immobiliers en Suisse, sont elles aussi exposées au risque sismique. Selon l'Association Suisse des Institutions de Prévoyance (ASIP), elles avaient fin 2021 investi 20 % de leurs actifs (soit environ 240 milliards de francs) dans l'immobilier, dont plus des trois quarts en Suisse³⁴. Les caisses de pension, qui détiennent 17 % du parc locatif, sont des acteurs importants du marché. Elles utilisent notamment le produit de leurs opérations immobilières pour verser des rentes à plus de 1,2 million de personnes. Si les caisses de pension couvrent insuffisamment le risque sismique, les travailleurs risquent, en cas de tremblement de terre, de devoir verser des contributions d'assainissement en raison de pertes sur les immeubles concernés. On ne sait pas combien d'entre elles assurent actuellement leurs placements immobiliers directs et indirects contre les tremblements de terre.

Dans le domaine des hypothèques, les caisses de pension sont exposées aux mêmes risques que les banques (voir le ch. 3.3.3). En plus d'investir directement et indirectement dans l'immobilier, les caisses de pension opèrent aussi sur le marché hypothécaire suisse, quoique dans une moindre mesure. Fin 2021, leurs hypothèques en cours s'élevaient à 25 milliards de francs³⁵, ce qui représente 2 % de ce marché en Suisse. Seule une faible partie des hypothèques sont assurées contre les tremblements de terre.

La mise en œuvre proposée de la motion 20.4329 touchera les caisses de pension de la même manière que les autres propriétaires d'immeubles. Tant qu'un bâtiment ne dépassera pas le plafond qu'il faudra définir dans la loi (voir le ch. 2.3.3), les caisses de pension et les institutions de prévoyance devront également verser une contribution en cas de séisme, en fonction de la somme assurée des bâtiments, et elles auront droit aux prestations prévues. Pour celles qui sont actuellement assurées contre les tremblements de terre, la solution proposée représente un certain potentiel d'économie par rapport à aujourd'hui (voir le ch. 3.3.1) puisqu'elle les dispensera de payer la prime annuelle de l'assurance antisismique.

3.3.5 Locataires

Les locataires ne sont pas concernés par l'obligation de verser une contribution solidaire et ne seront qu'indirectement concernés par la mise en œuvre proposée de la motion 20.4329, si elle donne lieu à des répercussions sur les loyers. La solution proposée ne profitera pas uniquement aux propriétaires d'immeubles mais aussi aux locataires, car contrairement à aujourd'hui, ceux-ci auront la certitude que leur propriétaire disposera de moyens suffisants pour réparer ou reconstruire les immeubles endommagés.

3.3.6 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

Les séismes destructeurs ont des conséquences complexes pour l'économie dans son ensemble. Ces conséquences peuvent être très lourdes – et durables – pour l'économie locale, mais affecter aussi d'autres régions voire le pays tout entier. Selon une étude³⁶ sur les conséquences économiques de plus de 7000 séismes destructeurs qui se sont produits dans le monde entre 1900 et 2012, les conséquences indirectes de ces séismes dues à l'interruption de l'exploitation ou à la perte de chiffre d'affaires des entreprises sont parfois aussi graves, voire plus, que les dommages directs causés aux bâtiments et aux infrastructures. Par ailleurs, les séismes sont généralement suivis, dans la région touchée, d'une forte augmentation des

³⁴ Source: BAK economic intelligence (2022), *Ein volkswirtschaftliches Portrait der Pensionskassen*, étude réalisée sur mandat de l'ASIP

³⁵ Source: Office fédéral de la statistique (OFS)

³⁶ Source: Daniell J., Khazai B. et Wenzel F. (2012), *The worldwide economic impact of earthquakes, Proceedings of the 15th World Conference of Earthquake Engineering*

investissements dans la construction et dans les équipements. Il faut planifier et coordonner les activités de reconstruction afin d'éviter toute pénurie de produits intermédiaires et de main-d'œuvre. Favoriser l'ouverture des marchés et le bon fonctionnement des signaux de prix peut contribuer à éviter ces pénuries et à employer les ressources disponibles le plus efficacement possible. Une reconstruction rapide doit viser à reconstituer le stock de capital physique, à maintenir l'activité de production des entreprises dans les régions touchées et à préserver le capital humain existant, par exemple en évitant le départ définitif de parties de la population. Prévoir une couverture complète des risques sismiques ouvre des perspectives et facilite la planification en cas de catastrophe. La couverture des dommages causés aux bâtiments telle que la permet le mécanisme proposé dans la motion 20.4329 est l'une des conditions d'une reconstruction rapide. Il n'est pas possible de remettre en état des ensembles de bâtiments en propriété par étages ou des rangées de maisons détenues par des propriétaires distincts si certaines parties ne sont pas suffisamment couvertes financièrement, car le financement global ne sera pas assuré. Prévoir une couverture globale est donc indispensable pour la gestion des séismes destructeurs en Suisse.

4 Aspects juridiques

4.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse n'a aucune obligation internationale en matière de gestion des risques sismiques ou de prévoyance financière dans ce domaine³⁷.

4.2 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet respecte les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Il confère à la Confédération une compétence avec force dérogatoire subséquente. Quant aux cantons, ils restent responsables de la protection contre les tremblements de terre, dans la mesure où la Confédération n'exerce pas sa compétence. La nouvelle compétence de la Confédération concerne les normes de construction minimales et le financement de la réparation des dommages dus aux séismes. Ce financement est assuré par les propriétaires d'immeubles de toute la Suisse, qui contribueront à la couverture des dommages jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Cela permettra de réduire les charges financières potentielles des pouvoirs publics et de mieux garantir le bon fonctionnement des différents niveaux de l'État après un séisme destructeur.

5 Tour d'horizon international du financement des risques sismiques

Les comparaisons ci-après se fondent sur une publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2018³⁸.

Tour d'horizon international des assurances antisismiques

Selon les deux figures ci-dessous, seuls quelques rares pays bénéficient d'une couverture financière complète contre le risque sismique. Pour les populations non assurées, un séisme peut donc entraîner des pertes. Au cours des 20 dernières années, environ 85 % des dommages dus aux séismes dans le monde n'étaient pas couverts par une assurance.

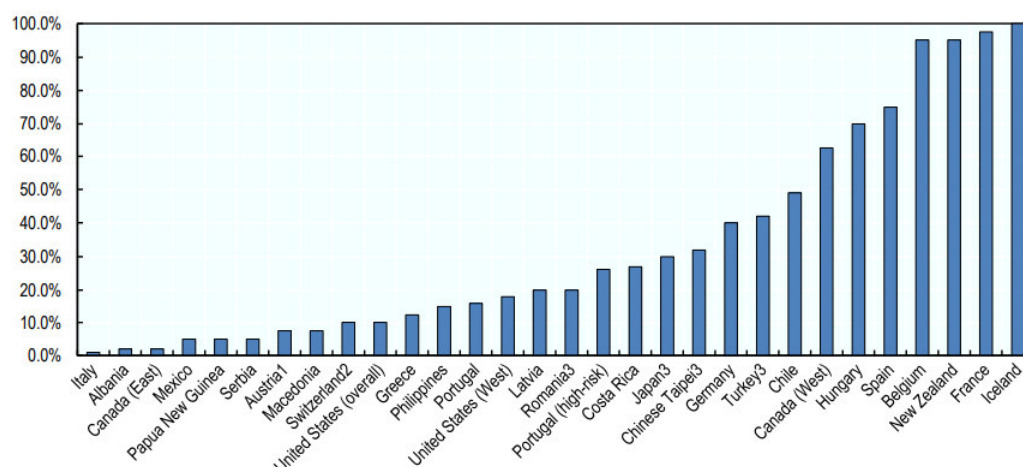
Les différents degrés de couverture s'expliquent avant tout par le niveau de participation de l'État. Dans certains pays, des accords publics d'assurance ou de réassurance antisismique ont été conclus afin d'atteindre une couverture aussi large que possible (voir ci-dessous). Cela permet notamment d'atteindre un taux de pénétration très élevé. C'est surtout le cas de pays présentant un risque sismique supérieur à la moyenne tels que la Nouvelle-Zélande, l'Islande, la Turquie ou le Japon (voir ci-dessous). Dans bon nombre de pays (p. ex. l'Italie, la Grèce, l'Australie, l'Autriche, le Portugal ou l'Allemagne), la couverture privée est la forme dominante de prévention antisismique. Certains d'entre eux sont potentiellement très exposés au risque

³⁷ Conformément à l'art. 173 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (RS 961.011), les tremblements de terre ne sont pas couverts par l'assurance des dommages dus à des événements naturels et sont par conséquent exclus de l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein sur l'assurance directe.

³⁸ Source: OCDE (2018), [Financial Management of Earthquake Risk](#) (en anglais, consulté en juin 2023)

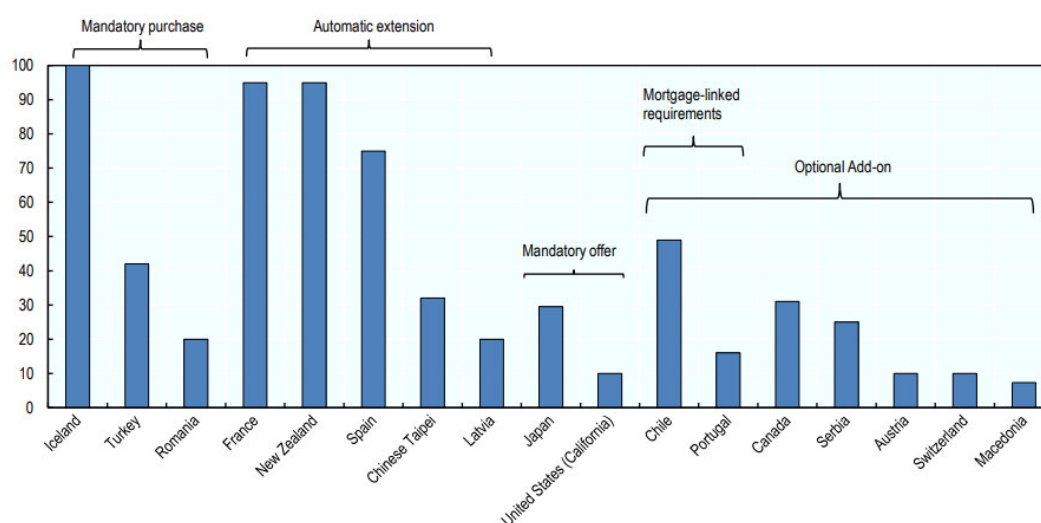
de tremblement de terre. Chez la plupart, la pénétration des assurances antisismiques est faible, quoiqu'elle atteigne chez certains un niveau comparable à celui des pays dotés d'un système spécial d'assurance publique, qui prévoit généralement une couverture limitée.

Figure 4.3. Estimated share of households with earthquake insurance coverage



Source: OCDE

Figure 5.1. Residential earthquake insurance penetration based on type of offer/level of compulsion



Source: OCDE

Assurances antisismiques publiques

Un risque sismique non assuré peut être synonyme pour l'État, d'une garantie étatique implicite, car en cas de séisme grave, on s'attendra à ce que les personnes insuffisamment couvertes reçoivent une aide. Les modalités de gestion des frais de reconstruction peuvent cependant aussi influencer *ex ante* sur les incitations à réduire les risques qui s'adressent aux ménages, aux entreprises et aux niveaux de gouvernement infranationaux. Dans plusieurs pays, le gouvernement joue un rôle dans la fourniture d'une assurance antisismique. Celle-ci est souvent conçue spécialement pour affronter une menace sismique élevée, par exemple en Californie (États-Unis), en Chine, au Japon, en Nouvelle-Zélande, à Taïwan et en Turquie. La couverture antisismique est généralement liée au paiement de primes, mais lorsqu'il existe une garantie étatique, il peut arriver que le montant des primes ne soit pas adapté au risque. Aucun pays ne connaît à ce jour de mécanisme analogue à celui qui est proposé pour la mise

en œuvre de la motion 20.4329. Le Liechtenstein a entamé un débat sur le sujet³⁹. Son gouvernement a publié le 11 juillet 2023 un rapport exposant les moyens de mettre en œuvre une solution de financement analogue dans la principauté. Il rejette une solution nationale autonome, considérant que la superficie réduite du pays restreint par trop le cercle de solidarité. En effet, si un séisme frappait Vaduz, une grande partie de la population subirait des dommages. Il se dit par contre disposé à envisager une collaboration avec la Suisse.

Les gouvernements peuvent fournir une assurance directe et gérer les systèmes ou soutenir la fourniture d'assurances antisismiques par des assureurs privés en offrant une forme de garantie ou de réassurance financée par des fonds publics. Les systèmes d'assurance publics des États-Unis (Californie), de la Chine, de l'Islande, de la Nouvelle-Zélande, de la Roumanie, de l'Espagne, de la Suisse (canton de Zurich) et de la Turquie offrent une couverture directe limitée du risque sismique. En Californie, les assureurs privés sont obligés de proposer une couverture antisismique: soit celle de la California Earthquake Authority soit une solution propre. Dans l'assurance antisismique publique de la France, du Japon ou de Taïwan, l'État assume le rôle de réassureur. En France, l'État impose l'inclusion automatique des dommages sismiques dans tout contrat d'assurance des bâtiments, l'assureur direct ayant la possibilité de se réassurer auprès de la Caisse centrale de réassurance. Dans certains cas, l'assureur direct peut aussi transférer la totalité du risque à ce réassureur public.

Dans bon nombre de pays pratiquant une forme d'assurance antisismique publique, ce sont surtout les risques des ménages privés qui sont couverts (immeubles d'habitation). Tel est notamment le cas au Japon, en Nouvelle-Zélande, à Taïwan, en Chine ou en Turquie. En France et en Espagne, la couverture s'étend aux immeubles commerciaux, aux véhicules à moteur et aux interruptions d'exploitation dues au séisme. En Islande et en Espagne, les infrastructures publiques sont également couvertes. La plupart des pays plafonnent le montant des dommages causés aux bâtiments qui sont couverts par le système, mais en Californie, en Islande et en Espagne, les coûts des dommages dépassant la franchise sont intégralement couverts. Le tableau ci-dessous fournit une vue d'ensemble des assurances antisismiques publiques existantes.

Table 4.2. Co-insurance arrangements in public earthquake insurance schemes

Scheme	Description of co-insurance
France (CCR)	Deductibles are applied: Residential: EUR 380 Commercial: 10% of direct damages
Iceland (ICI)	There is a deductible of 5% for each loss as well as minimum deductible amounts: Building: ISK 85 000 Content: ISK 20 000 Public Infrastructure: ISK 850 000
Japan (JER)	No specific deductible although a coverage limit is imposed and claims payments are made based on loss categories.
New Zealand (EQC)	Building: If the loss is NZD 20 000 or less, the deductible is NZD 200. If the loss is larger than NZD 20 000, the deductible is 1%. ¹ Content: NZD 200
Romania (PAID)	No specific deductible although a limit is imposed on the amount of coverage available.
Spain (CCS)	Deductible is only applied for commercial policies.
Chinese Taipei (TREIF)	No specific deductible although a coverage limit is imposed and claims payments are made based on loss categories.
Turkey (TCIP)	Deductible is 2% of the sum insured for each loss and a coverage limit is imposed.
California (CEA)	There are different deductible rates based on the replacement cost from 5% to 25% for building and content coverages (the standard CEA policy includes a 15% deductible). There is no deductible for additional living expenses.
Zurich (GVZ)	Deductible is 10% of the sum insured (minimum CHF 50 000). Claims may be prorated for events with an aggregate loss above CHF 1 billion.

Source: OCDE

³⁹ Voir [Liechtensteinischer Postulatsbericht](#) (en allemand, consulté en août 2023)

En Islande, en Roumanie et en Turquie, la souscription d'une assurance antisismique individuelle spécifique est obligatoire. Dans d'autres pays dotés d'une assurance antisismique publique, la couverture du risque sismique est automatiquement comprise dans l'assurance incendie (notamment en France, en Nouvelle-Zélande ou en Espagne). Au Japon et en Californie, la souscription d'une assurance antisismique est facultative.

Tableau récapitulatif des chiffres cités

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèse	Dernière mise à jour
Vue d'ensemble: dommages causés aux bâtiments d'une ampleur d'environ 45 milliards de francs en cas de réitération du tremblement de terre de Bâle	Estimation du SED fondée sur le modèle de risque sismique de la Suisse	2023
Ch. 1.8: de 1000 à 1500 séismes en moyenne par an	SED	2023
Ch. 1.8: 35 732 vols par effraction ou par introduction clandestine en Suisse	Office fédéral de la statistique	2022
Ch. 1.8: 3,8 millions de ménages en Suisse	Office fédéral de la statistique	2022
Ch. 2.3.3: 2600 bâtiments de la Confédération	Office fédéral des constructions et de la logistique	2023
Ch. 2.3.3: 2,7 millions de bâtiments assurés	ASA et AECA	2022
Ch. 2.3.3: 6500 bâtiments dont la somme assurée dépasse 25 millions de francs	ASA et AECA	2022
Ch. 3.3.1: environ 15 % des bâtiments de Suisse sont assurés contre les dommages d'origine sismique	ASA et AECA	2022
Ch. 3.3.1: Comparaison de primes d'assurance anti-sismique	Devis établis par 6 fournisseurs d'assurances anti-sismiques pour un objet représentatif dans trois communes (Berne, Saint-Gall et Viège) à la demande de la société Risk Agent GmbH sur mandat du Secrétariat d'État aux questions financières internationales	2023
Ch. 3.3.2: capacité de couverture des assureurs suisses pour le risque de séisme comprise entre 10 et 25 milliards de francs	Estimation de l'ASA fondée sur un sondage	2022
Ch. 3.3.2: primes perçues en relation avec tous types de risques sismiques d'un montant de 180 millions de francs	FINMA	2023
Ch. 3.3.2: 38,2 milliards de francs d'hypothèques consenties par les assureurs	FINMA, rapport sur le marché de l'assurance	2021
Ch. 3.3.3: plus de 162 milliards d'hypothèques en cours consenties par les centrales d'émission de lettres de gage	Rapports annuels de la Banque des lettres de gage et de la Centrale de lettres de gage	2023
Ch. 3.3.3: plus de 1152 milliards de francs d'hypothèques	Portail de données de la Banque nationale suisse	2023
Ch. 3.3.4: 20 % des actifs des caisses de pension de l'ASIP (env. 240 milliards de francs) investis dans des immeubles	Association Suisse des Institutions de Prévoyance (ASIP)	2023