

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS	15
I. L'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES : UN SYSTEME DE SOLIDARITE NATIONALE, MIS A L'EPREUVE PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	21
A. L'INDEMNISATION DES DOMMAGES RESULTANT DES CATASTROPHES NATURELLES : UN REGIME D'INDEMNISATION SPECIFIQUE FONDE SUR LA SOLIDARITE NATIONALE, COMPLETE PAR DES DISPOSITIFS CIBLES	21
1. <i>Un régime fondé sur la solidarité nationale face à l'occurrence imprévisible et aux conséquences majeures des catastrophes naturelles</i>	21
a) Un régime hybride, conjuguant intervention des pouvoirs publics et indemnisation par les assureurs	21
(1) Le régime CatNat, un régime fondé sur la mutualisation des risques à l'échelle nationale	21
(2) Une obligation de couverture pour les assureurs, assortie d'un mécanisme de réassurance publique pour garantir la solvabilité du régime	22
(3) Un régime d'indemnisation hybride, dont les principales caractéristiques sont définies par l'État.....	25
(a) <i>Les biens endommagés par une catastrophe naturelle ne sont garantis que s'ils font l'objet d'une assurance « dommages ».....</i>	25
(b) <i>Le régime CatNat ne couvre que les dommages résultant d'événements naturels non-assurables.....</i>	27
(c) <i>La mise en jeu de la garantie, subordonnée à la survenance d'un aléa climatique présentant une intensité « anormale », n'est pas liée à l'ampleur des dommages subis... </i>	28
(d) <i>La couverture des dommages n'est pas intégrale, le régime CatNat étant assorti de franchises légales obligatoires.....</i>	29
(e) <i>Fixés par la loi, les délais d'indemnisation ne peuvent en principe dépasser trois mois.....</i>	30
(f) <i>Un régime hybride, sans véritable équivalent en Europe</i>	30
(4) Une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sollicitant les élus locaux et faisant intervenir plusieurs administrations.....	32
(a) <i>Une demande de reconnaissance initiée à l'échelon communal</i>	32
(b) <i>Une centralisation des demandes communales au niveau départemental.....</i>	32
(c) <i>Une instruction par les services centraux</i>	34
b) Depuis sa création en 1982, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'a pas connu de réforme majeure, malgré des évolutions ponctuelles.....	35
(1) Des modifications législatives ponctuelles, destinées à préciser le périmètre du régime et ajuster son fonctionnement	35
(2) Des évolutions réglementaires récentes, visant à corriger certains points de procédure.....	37
c) Une diversité des risques couverts, dominée par les inondations et les sécheresses.....	39
(1) Un régime confronté à une sinistralité élevée sur l'ensemble du territoire national.....	39
(2) Une répartition inégale des risques naturels sur le territoire	43
(3) Une exposition particulière aux risques d'inondations et de sécheresses.....	46
d) Un système équilibré financièrement et garantissant un taux de couverture élevé contre les catastrophes naturelles.....	51

(1) Un taux de couverture élevé contribuant à la résilience des territoires.....	51
(2) Une architecture d'ensemble garante de l'équilibre financier et de la résilience du régime.....	54
2. <i>L'indemnisation de certains aléas naturels est directement prise en charge par le marché de l'assurance</i>	58
3. <i>Le régime des calamités agricoles indemnise les producteurs agricoles, particulièrement exposés aux risques naturels</i>	59
a) <i>Le régime des calamités agricoles, une garantie contre les risques non assurables</i>	60
(1) Une couverture assez large des aléas considérés comme non assurables	60
(2) Une approche ascendante permettant une prise en compte concrète des demandes de sinistrés	62
(a) <i>Un lien direct avec les sinistrés et les territoires grâce aux missions d'enquête</i>	62
(b) <i>Après avis du comité départemental d'expertise, le préfet peut solliciter la reconnaissance au titre des calamités agricoles</i>	63
(c) <i>Après avis du CNGRA, le ministre de l'agriculture reconnaît au niveau national l'état de calamité agricole pour les zones et productions concernées</i>	64
(3) Une exigence minimale de pertes individuelles pour être éligible	64
b) <i>Un recours de plus en plus fréquent à l'assurance multirisques climatiques des récoltes</i>	65
c) <i>Un soutien public financier significatif</i>	67
(1) Le FNGRA, bras armé de l'État... financé par les agriculteurs.....	67
(2) La mobilisation de la PAC pour encourager la souscription d'assurances récoltes	69
4. <i>Le cas spécifique des biens des personnes publiques</i>	69
a) <i>Les collectivités territoriales peuvent obtenir une compensation intégrale des frais de relogement d'urgence engagés</i>	69
b) <i>Pour reconstruire leurs biens endommagés, elles sont éligibles à certains dispositifs</i>	70
(1) Les biens assurés des collectivités territoriales.....	70
(2) La dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques	70
(3) D'autres dispositifs peuvent être mobilisés.....	72
B. UN SYSTEME D'INDEMNISATION MIS A L'EPREUVE PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	72
1. <i>La contribution de l'humanité au changement climatique, une réalité incontestable</i>	73
a) <i>Le changement climatique est considérable depuis le début du XX^e siècle</i>	73
b) <i>La contribution des activités humaines au changement climatique est une réalité désormais bien établie</i>	74
2. <i>Une augmentation de la fréquence et de l'intensité de plusieurs aléas climatiques</i>	76
a) <i>Depuis le XX^e siècle, les phénomènes climatiques extrêmes se multiplient et s'amplifient</i>	76
b) <i>Au cours du XXI^e siècle, la poursuite du changement climatique ne fera qu'aggraver ces tendances</i>	80
3. <i>La concentration des populations et des biens dans des zones à risques génère une forte vulnérabilité</i>	85
4. <i>Ces différents facteurs se traduiront par une augmentation de la sinistralité et du recours aux mécanismes d'indemnisation</i>	89
a) <i>Une augmentation certaine de la sinistralité</i>	89
b) <i>Des interrogations sur l'avenir financier du système d'indemnisation</i>	92

II. AMPLIFIANT SES FAIBLESSES HISTORIQUES, LE CHANGEMENT CLIMATIQUE APPELLE UNE REFORME DE NOTRE SYSTEME D'INDEMNISATION, AINSI QU'UN EFFORT ACCRU EN MATIERE DE PREVENTION	93
A. UNE MODERNISATION DU SYSTEME D'INDEMNISATION EST INDISPENSABLE POUR METTRE UN TERME A SES FAIBLESSES STRUCTURELLES ET RELEVER DURABLEMENT LE DEFI DU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	93
1. <i>Une procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles qui manque de transparence, engendrant incompréhension et sentiment d'injustice pour les sinistrés et les élus locaux.....</i>	93
a) Des critères et seuils techniques inintelligibles et instables	93
(1) Un périmètre instable car dénué de base normative et défini par voie de circulaire	93
(a) <i>Une typologie des aléas naturels entrant dans le champ de la garantie CatNat résultant d'une superposition de règles, source de confusion pour les sinistrés</i>	<i>94</i>
(b) <i>Des critères et seuils déterminés par l'administration, à l'origine d'un sentiment d'arbitraire</i>	<i>97</i>
(i) <i>Une grande marge de manœuvre laissée à l'administration pour déterminer le périmètre de la garantie CatNat</i>	<i>97</i>
(ii) <i>Une opacité préjudiciable concernant les seuils applicables</i>	<i>99</i>
(2) Des critères trop techniques et incompréhensibles pour les sinistrés : le cas emblématique de la sécheresse.....	101
(a) <i>Des critères difficilement lisibles en raison de leur instabilité</i>	<i>102</i>
(b) <i>Un critère géotechnique perfectible.....</i>	<i>105</i>
(c) <i>Un critère météorologique largement incompris par les sinistrés, à l'origine d'un vif sentiment d'injustice</i>	<i>106</i>
(d) <i>Un refus du juge administratif de contrôler les critères en raison de leur complexité</i>	<i>110</i>
b) Une procédure opaque, qui affaiblit l'acceptabilité des décisions	111
(1) Une composition de la commission interministérielle problématique.....	111
(2) Une répartition des rôles à clarifier	114
(a) <i>À l'échelon territorial, la préfecture, simple boîte aux lettres ?</i>	<i>114</i>
(b) <i>Au niveau central, la DGSCGC, véritable décisionnaire ?.....</i>	<i>116</i>
c) Une motivation sommaire des décisions	120
d) Des délais de traitement hétérogènes.....	124
(1) Des délais d'instruction trop longs, en particulier en matière de sécheresse.....	124
(2) Un délai de déclaration du sinistre insuffisant.....	127
(3) Des délais d'indemnisation variables selon la situation des sinistrés.....	129
2. <i>Des élus locaux en première ligne mais souvent démunis</i>	<i>132</i>
a) Un délai de 18 mois pour décider, ou non, de déposer une demande communale	132
b) L'épineuse question de la datation du phénomène naturel	134
c) La gestion de crise, pendant et après la catastrophe naturelle	135
3. <i>Un système de franchises à renouveler</i>	<i>137</i>
a) Une modulation des franchises légales en cas de sinistralité importante	137
b) Un fonctionnement désavantageux pour les petites communes, dont le traitement est identique à celui réservé aux entreprises	138
c) Des restes à charge trop élevés pour les petits commerçants et artisans.....	140
4. <i>Des difficultés récurrentes avec les assureurs</i>	<i>141</i>
a) Un niveau d'indemnisation variable à l'origine d'inégalités de traitement	141
(1) La prise en compte de la vétusté	142
(2) La déclaration des risques réalisée par l'assuré.....	143
(3) Les divergences dans l'estimation des dommages	143

b) Un périmètre des frais pris en charge à ajuster	148
(1) Vers une intégration des frais de relogement au sein de la garantie CatNat ?.....	148
(2) Le problème très spécifique des véhicules assurés aux tiers	149
5. <i>Améliorer la couverture assurantielle des agriculteurs</i>	150
a) Un équilibre à trouver entre l'assurance multirisques climatiques et le régime des calamités agricoles	150
b) Les ressources du FNGRA doivent être sauvegardées.....	151
c) Une meilleure information des agriculteurs sur les modalités d'indemnisation qui leur sont proposées est indispensable	152
d) Pour une optimisation des délais d'indemnisation.....	152
e) Les garanties et protections proposées aux agriculteurs doivent être améliorées.....	153
f) La moyenne retenue dans les barèmes départementaux doit être adaptée au changement climatique.....	155
B. UN SURSAUT COLLECTIF DE PREVENTION EST INDISPENSABLE POUR REDUIRE L'EXPOSITION AUX RISQUES NATURELS, LE NOMBRE ET L'AMPLEUR DES SINISTRES ET LES BESOINS D'INDEMNISATION	156
1. <i>Doter l'État d'une véritable stratégie de prévention contre les risques naturels</i>	157
2. <i>Poursuivre l'effort de recherche et de connaissance du risque</i>	159
3. <i>Renforcer les moyens consacrés à la prévention via le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)</i>	161
a) Le FPRNM ou « fonds Barnier » : une caisse pour financer les dépenses de prévention des catastrophes naturelles	161
b) Une soutenabilité financière mise en péril par des décisions gouvernementales.....	166
c) Une gouvernance à améliorer	168
4. <i>Mieux intégrer les risques naturels au territoire, pour un aménagement durable</i>	171
a) La maîtrise de l'urbanisme dans les zones à risques demeure le fondement de la prévention des risques.....	171
b) Les démarches contractuelles et stratégiques de prévention des risques doivent être facilitées et amplifiées	176
c) Les aménagements et constructions doivent être mieux adaptés aux risques.....	180
d) Le recul du trait de côte : un impensé de la politique d'aménagement du territoire, qui appelle des réponses adaptées et solidaires	184
(1) Le recul du trait de côte, un phénomène de grande ampleur, accéléré par le changement climatique	184
(2) L'impérieuse nécessité d'instruments juridiques innovants et adaptés au recul du trait de côte	186
(3) Un besoin de solidarité financière pour les territoires littoraux menacés.....	189
5. <i>Améliorer la formation et l'information au niveau national et local</i>	191
a) Renforcer la formation et l'accompagnement des élus locaux, maillons indispensables de la prévention, de la gestion de crise et de l'indemnisation....	191
b) Démocratiser une culture du risque auprès des particuliers : pour une information partagée et fondée sur la mémoire des catastrophes passées.....	193
6. <i>Créer un cercle vertueux entre prévention et indemnisation</i>	198
a) Créer un mécanisme incitant les particuliers à réaliser des travaux de prévention dans leurs habitations	198
b) Renforcer la prévention sur le risque sécheresse en aidant financièrement les propriétaires de biens construits sur des sols argileux.....	201
TRAVAUX DE LA MISSION	203
I. EXAMEN DU RAPPORT	203

II. COMPTE RENDU DES AUDITIONS EN REUNION PLENIERE	219
A. AUDITION DE M. ROBERT VAUTARD, DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS), LABORATOIRE DES SCIENCES DU CLIMAT ET DE L'ENVIRONNEMENT - INSTITUT PIERRE-SIMON LAPLACE DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT (LSCE-IPSL) - MERCREDI 6 FEVRIER 2019	219
B. AUDITION DE DE MM. BERTRAND LABILLOY, DIRECTEUR GENERAL DES REASSURANCES ET DES FONDS PUBLICS, ET THIERRY COHIGNAC, DIRECTEUR DU DEPARTEMENT ETUDES TECHNIQUES ET REASSURANCES PUBLIQUES, DE LA CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE (CCR) - MERCREDI 6 FEVRIER 2019	228
C. AUDITION DE M. STEPHANE PENET, DIRECTEUR DES ASSURANCES DE DOMMAGES ET DE RESPONSABILITE DE LA FEDERATION FRANÇAISE DE L'ASSURANCE - MERCREDI 13 FEVRIER 2019	238
D. AUDITION DE M. JEAN MERLET-BONNAN, AVOCAT ASSOCIE DU CABINET EXEME ACTION - MERCREDI 13 FEVRIER 2019.....	251
E. AUDITION DE MME ODILE MEREL, ADMINISTRATEUR ET MEMBRE DU BUREAU, ET M. CHRISTIAN SANCHIDRIAN, DELEGUE GENERAL, DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS (UNALCI-FRANCE-INONDATIONS) - MERCREDI 20 FEVRIER 2019.....	257
F. AUDITION DE MM. PATRICK JOSSE, DIRECTEUR DE LA CLIMATOLOGIE ET DES SERVICES CLIMATIQUES, ET SYLVAIN MONDON, RESPONSABLE DU DEPARTEMENT DES MISSIONS INSTITUTIONNELLES, ET MME ALIMA MARIE-MALIKITE, DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION, DE METEO-FRANCE - MERCREDI 20 FEVRIER 2019.....	265
G. AUDITION DE MME LAURE TOURJANSKY, CHEFFE DU SERVICE DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES DE LA DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES DU MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE - MERCREDI 20 FEVRIER 2019.....	276
H. AUDITION DE MM. STEPHANE ROY, DIRECTEUR DES ACTIONS TERRITORIALES, ET PIERRE PANNET, DIRECTEUR REGIONAL HAUTS-DE-FRANCE, DU BUREAU DE RECHERCHES GEOLOGIQUES ET MINIERES (BRGM) - JEUDI 4 AVRIL 2019.....	285
I. AUDITION DE MM. VALERY LAURENT, CHEF DU SERVICE « NORMALISATION », ET DIDIER VALEM, CHEF DU SERVICE « QUALITE-CONSTRUCTION », ET DE MMES MARINA GROSJEAN, CHARGEE D'ETUDES AU SERVICE « ASSURANCE », ET ANNABELLE LAVERGNE, MEMBRE DE LA DIRECTION DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES, DE LA FEDERATION FRANÇAISE DU BATIMENT (FFB) - JEUDI 4 AVRIL 2019	296
J. AUDITION COMMUNE DE MM. JEAN-LOUIS FENART, PRESIDENT DE LA COORDINATION RURALE DU PAS-DE-CALAIS, BAPTISTE GATOUILLAT, VICE-PRESIDENT DES JEUNES AGRICULTEURS, ET JOËL LIMOUZIN, VICE-PRESIDENT DE LA FNSEA, ET DE MME CECILE MURET, SECRETAIRE NATIONALE DE LA CONFEDERATION PAYSANNE - MARDI 9 AVRIL 2019	304

K. AUDITION COMMUNE DE MM. PHILIPPE LAURENT, MAIRE DE SCEAUX, SECRETAIRE GENERAL DE L'AMF, DANIEL BENQUET, MAIRE DE MARMANDE ET PRESIDENT DE VAL DE GARONNE AGGLOMERATION, MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ADCF, ET LIONEL QUILLET, VICE-PRESIDENT DU DEPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME, MEMBRE DE L'ADF - MARDI 28 MAI 2019.....	315
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	331
I. AUDITIONS EN REUNION PLENIERE.....	331
II. AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION	332
LISTE DES DEPLACEMENTS.....	335
I. DEPLACEMENT DANS LE DEPARTEMENT DE LA CHARENTE - LUNDI 20 MAI 2019	335
II. DEPLACEMENT DANS LE DEPARTEMENT DE L'AUDE - DIMANCHE 2 ET LUNDI 3 JUIN 2019.....	335
ANNEXE : SYNTHESE DE L'ESPACE PARTICIPATIF.....	337
CONTRIBUTION DE M. GUILLAUME GONTARD AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE, REPUBLICAIN, CITOYEN ET ECOLOGISTE (CRCE)	347

AVANT-PROPOS

Madame, Monsieur,

La France, du fait de sa situation géographique, est exposée à une grande diversité de risques naturels d'origine climatique. Les catastrophes naturelles qui rythment son histoire récente nous rappellent que les personnes et les biens demeurent particulièrement exposés et fragiles face aux événements extrêmes.

Les chiffres sur la vulnérabilité du territoire français aux risques climatiques sont d'ores et déjà sans appel : un Français sur quatre est exposé à un risque d'inondation sur son lieu d'habitation, presque toutes les communes de France ont déjà été frappées par une catastrophe naturelle depuis 1982, la sécheresse et ses dommages diffus sur les constructions concernent la quasi-totalité du territoire national, et une grande partie du littoral est menacée par des risques de submersions marines et par l'érosion croissante du trait de côte...

En première ligne face à ces bouleversements, les élus locaux, et les parlementaires à leur écoute, sont très régulièrement destinataires de sollicitations signalant des problèmes d'indemnisation à la suite de certaines catastrophes ainsi que des situations individuelles souvent tragiques. La détresse exprimée par nombre de sinistrés devant les aléas climatiques constitue le point de départ de la présente mission d'information.

*

Cette mission, dédiée à la gestion des risques climatiques et à l'évolution de nos régimes d'indemnisation, a été créée à la demande du groupe Socialiste et républicain dans l'exercice de son droit de tirage, conformément à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Après avoir tenu sa réunion constitutive le 22 janvier 2019, la mission a mené ses travaux de février à juin.

En traitant la question des risques climatiques, la mission a souhaité se concentrer sur les conséquences des événements naturels extrêmes affectés par les dérèglements climatiques. En outre, elle a choisi de cibler ses travaux sur la prévention de ces risques et sur l'indemnisation des dommages qui résultent des catastrophes naturelles d'origine climatique.

Tout en contribuant par ses travaux à une réflexion plus large sur le développement et l'aménagement durables de notre pays, la mission ne s'est pas fixée comme objectif de traiter exhaustivement la question de l'adaptation des activités et des territoires au changement climatique, qui

l'aurait amenée à perdre son objet initial, consacré aux risques¹. Par ailleurs, en étroite concertation avec la délégation sénatoriale aux outre-mer, menant actuellement des travaux spécifiques aux territoires ultramarins sur les risques naturels majeurs², la mission a décidé de concentrer ses investigations sur la France hexagonale afin de s'assurer de la complémentarité entre les différentes initiatives sénatoriales en cours.

En vue d'obtenir une vision claire et la plus exhaustive possible de ces problèmes complexes, la mission a entendu une trentaine d'organismes, représentant toute la diversité des parties prenantes : administrations centrales, établissements publics, associations d'élus locaux, sinistrés, assureurs, juristes, climatologues... La mission a par ailleurs souhaité enrichir et diversifier ses sources d'information, en mettant en place du 9 avril au 17 mai une consultation en ligne sur le site du Sénat, qui a recueilli près de 600 contributions³. Enfin, elle s'est employée à confronter ses observations au plus près du terrain, en effectuant deux déplacements : le premier en Charente, le 20 mai, sur le thème de la sécheresse, le second dans l'Aude, le 3 juin, sur le thème des inondations.

*

Il ressort de ces travaux un constat fondamental qu'il nous faut collectivement accepter pour mieux y répondre : l'humanité contribue directement aux catastrophes naturelles qui la frappent, non seulement par son impact direct et désormais incontestable sur le changement climatique, mais aussi par des choix de vie et des décisions d'aménagement qui déterminent la vulnérabilité que nous connaissons aujourd'hui. L'urbanisation importante dans des zones à risques, l'absence de normes de construction adaptées et le manque patent de connaissance des risques par la population sont autant d'éléments qui amplifient la fragilité de notre société face aux aléas climatiques.

La recrudescence des pluies extrêmes, des sécheresses, des submersions marines ou encore de l'érosion du littoral sous l'effet du changement climatique constitue pourtant une tendance lourde dont il est urgent de prendre conscience. Le changement climatique constitue ainsi une nouvelle donne que nous devons intégrer aux politiques publiques et à nos pratiques individuelles et collectives.

*

¹ La question de l'adaptation a été plus directement traitée par la délégation sénatoriale à la prospective dans un rapport adopté le 16 mai 2019 ([lien](#)).

² Les enjeux de prévention des risques naturels majeurs ont fait l'objet d'un premier rapport adopté par la délégation sénatoriale aux outre-mer le 24 juillet 2018 ([lien](#)).

³ Une synthèse de cette consultation en ligne est annexée au présent rapport.

Au cours de ses travaux, la mission a pris la mesure du désarroi d'un nombre considérable de citoyens sinistrés, face au fonctionnement actuel du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « régime CatNat ». Voyant le bien de toute une vie dévasté par une catastrophe, de nombreux sinistrés, parfois déjà en difficulté personnelle et confrontés à un grand traumatisme, se retrouvent engagés dans un véritable « parcours du combattant » pour obtenir une aide, auprès des pouvoirs publics ou des assureurs, qui ne vient parfois jamais au terme de plusieurs mois ou années d'attente.

À cet égard, il convient de rendre hommage aux acteurs du terrain, en particulier aux élus locaux et aux associations de sinistrés, qui permettent aux territoires frappés de s'organiser, d'être solidaires face au pire et d'agir collectivement pour défendre leurs droits.

Les nombreuses remontées de terrain dont a été destinataire la mission témoignent souvent d'une remise en cause de la légitimité ou de la pertinence des décisions de non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ce problème d'acceptabilité résulte d'une multitude de facteurs : opacité et longueur de la procédure, difficulté à comprendre le rôle des différents intervenants, inintelligibilité des critères et des seuils utilisés, manque d'explication sur les motifs des décisions prises... Il appelle plusieurs modifications du fonctionnement du régime, ainsi qu'un effort significatif d'écoute et de pédagogie auprès des sinistrés, en particulier lorsqu'ils sont confrontés à une non-reconnaissance.

La mission a en outre constaté des difficultés particulières liées au phénomène de retrait-gonflement des argiles, provoqué par les sécheresses. Les spécificités de ce phénomène sont nombreuses : répartition sur l'ensemble du territoire national, importance totale des dommages, absence de pertes humaines, cinétique lente, décalage entre le phénomène et les sinistres, manque de pertinence de l'approche communale... Tout en ayant placé ses réflexions dans le cadre du régime CatNat, la mission s'interroge sur l'opportunité de créer à terme un dispositif spécifique et plus adapté pour traiter les sinistres provoqués par les sécheresses.

*

La mission appelle ainsi à une modernisation durable des systèmes d'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles. Il est indispensable non seulement de répondre aux faiblesses structurelles – bien identifiées depuis plusieurs années – de nos dispositifs de solidarité mais aussi de les mettre à l'heure du changement climatique. Le régime CatNat, né il y a plus d'une trentaine d'années, doit évoluer car la France et le climat de 2019 sont bien différents de ceux de 1982.

De l'avis unanime des parties prenantes, l'arsenal juridique français constitue un modèle unique de solidarité, doté de fondamentaux robustes. Néanmoins, des évolutions sont indispensables, pour garantir son efficacité et son équité face à la multiplication et à l'intensification des phénomènes climatiques de forte intensité. C'est bien le souci de conforter et d'améliorer les dispositifs actuels, sans les bouleverser, qui a guidé la mission dans ses recommandations.

*

Ayant pris comme point de départ les problèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles, la mission a rapidement décidé d'élargir ses réflexions aux questions préventives. Il aurait en effet été simpliste de chercher à répondre aux catastrophes naturelles par le seul prisme de l'indemnisation de leurs conséquences, sans proposer de solutions pour réduire en amont la vulnérabilité des personnes et des biens face aux aléas climatiques.

L'information constitue le socle de la prévention. Elle conditionne en effet la mobilisation des acteurs et légitime les mesures de prévention, qu'elles soient collectives ou individuelles. Or, de l'avis de l'ensemble des parties prenantes, notre pays reste très largement dépourvu d'une culture du risque à la hauteur des aléas auxquels nous sommes exposés. Il est pourtant indispensable de mieux se familiariser au risque, pour réduire notre vulnérabilité et mieux savoir comment réagir face aux catastrophes.

Une meilleure prise en compte des risques naturels nécessite de cultiver la mémoire des catastrophes naturelles précédentes et de diffuser leurs retours d'expérience, mais aussi d'anticiper sur l'avenir, en intégrant les évolutions induites par le changement climatique. Cette double approche est indispensable pour faire émerger une véritable culture du risque en France.

Notre exposition aux catastrophes naturelles résulte largement de décisions passées ayant méconnu ou sous-estimé les risques naturels et les conséquences du changement climatique. Nous héritons donc d'une vulnérabilité importante, qu'il est indispensable de réduire par une mobilisation collective : la prévention des risques est l'affaire de tous.

Une approche préventive suppose bien sûr de renforcer les systèmes de protection, afin de limiter l'exposition aux risques, en réduisant les effets des catastrophes lorsqu'elles se produisent. Alors que les risques climatiques vont aller en s'amplifiant, il serait toutefois illusoire de croire que nous serons parfaitement protégés. Il faut donc sortir du mythe d'une protection totale et du risque « zéro », dès lors que des ouvrages de protection seraient mis en place. Fondée sur une sous-estimation des risques et une surestimation de notre capacité à nous en prémunir, cette vision du passé alimente une certaine déresponsabilisation collective.

La mission d'information juge donc indispensable de changer d'approche face aux risques climatiques, en passant du « lutter contre » au

« vivre avec », *via* des aménagements appropriés et des comportements mieux informés. L'objectif du développement durable doit être d'intégrer le risque sans stériliser pour autant les territoires (abandon, friches...), en privilégiant des solutions proportionnées aux risques au regard des connaissances actuelles et des effets attendus du changement climatique.

Cette évolution appelle une transformation profonde des politiques d'aménagement, de notre urbanisme et des normes de construction, avec un réel effort d'innovation. Elle requiert également une meilleure information des acteurs du territoire, qu'il s'agisse des élus locaux, de la population ou des acteurs économiques.

Une politique de prévention à la hauteur des enjeux appelle enfin un engagement financier accru de la part des pouvoirs publics, en particulier de l'État. À cet égard, la mission regrette unanimement la décision prise par le Gouvernement de plafonner les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs, principal instrument financier de la politique de prévention des risques. Outre la limitation notable de l'ambition associée à cette politique, qui devrait au contraire être significativement rehaussée face à l'ampleur des défis posés par le changement climatique, cette décision a envoyé un signal très négatif à l'ensemble des acteurs de la prévention. En outre, elle pose de vrais problèmes d'acceptabilité sociale, qui ont été trop peu portés à la connaissance du public. Il s'agit d'une erreur majeure, à laquelle il convient de remédier dans les meilleurs délais.

*

À partir de ces observations, la mission d'information a identifié une cinquantaine de recommandations concrètes, déclinées en dix axes et guidées par le souci d'améliorer la prévention et l'indemnisation des risques climatiques.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

I. Réformer le régime CatNat dans un souci d'équité, d'efficacité et de transparence

1. Fixer par voie réglementaire la liste des agents naturels pouvant relever du régime des catastrophes naturelles afin d'identifier clairement son périmètre d'intervention.
2. Formaliser la méthodologie retenue pour apprécier l'intensité anormale d'un agent naturel, en mettant pleinement à profit les différents mécanismes de participation du public.
3. Mettre en place une information claire et intelligible à destination des particuliers sur les critères et les seuils d'intervention.
4. Instaurer une clause d'appel permettant aux communes dont la demande de reconnaissance a été rejetée de faire réaliser une expertise de terrain.
5. Inscrire dans la loi l'existence de la commission interministérielle, en revoyant sa composition pour une représentation plus équilibrée des parties prenantes.
6. Permettre aux communes de suivre, du début à la fin, l'avancement de leur demande de reconnaissance.
7. Imposer à la commission, de publier systématiquement sur internet l'avis rendu et les rapports d'expertise utilisés.
8. Présenter avec plus de pédagogie les motifs de refus de reconnaissance, par une publication des motivations en préfecture et une meilleure formation des services déconcentrés.
9. Accélérer le traitement des dossiers à l'échelon central.
10. Porter à trente jours à compter de la déclaration de l'état de catastrophe naturelle le délai de déclaration du sinistre auprès de l'assurance.
11. Supprimer le dispositif de modulation des franchises en fonction de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN).
12. Plafonner en valeur les franchises contractuelles et légales applicables pour les petites communes.
13. Plafonner, en valeur, les franchises légales applicables, pour les petits commerçants et artisans. Octroyer aux assureurs une plus grande liberté dans la détermination des franchises applicables aux grandes entreprises.

II. Accompagner les élus locaux, en première ligne face aux catastrophes naturelles

14. Systématiser l'assistance et le conseil aux maires de communes sinistrées par les services préfectoraux.
15. Mettre en place dans chaque département une « cellule de soutien » composée d'élus locaux chargés d'accompagner les maires confrontés à des catastrophes naturelles.
16. Réaliser et diffuser aux mairies un guide des démarches à effectuer dans l'après-crise.

III. Clarifier et sécuriser les relations entre les assurés et leurs assureurs

17. Compléter le code des assurances par un article précisant que l'assurance doit garantir une réparation pérenne et durable.
18. Imposer la réalisation d'une étude de sol de type G5 à l'occasion de la gestion du sinistre.
19. Appliquer le délai de prescription de droit commun de cinq ans pour l'indemnisation des catastrophes naturelles.
20. Harmoniser les pratiques et les référentiels en vigueur pour les experts d'assurance et d'assurés.
21. Intégrer les frais de relogement d'urgence dans le périmètre de la garantie CatNat.
22. Préciser, dans le corps du texte des conditions générales de la garantie responsabilité civile, que les dommages liés aux catastrophes naturelles ne sont pas couverts.

IV. Mieux protéger le secteur agricole face aux aléas climatiques

23. Déplafonner le rendement de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance alimentant le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).
24. Renforcer la formation et l'information des agriculteurs à l'égard des risques climatiques, de l'outil assurantiel et du régime des calamités agricoles.
25. Réduire les effets de seuil permettant l'entrée dans le régime des calamités agricoles en rendant éligible un agriculteur remplissant soit le critère de perte de rendement soit le critère de perte de produit brut.

26. Diminuer, comme le permet le droit européen, le seuil de déclenchement à 20 % de pertes et augmenter le taux de subvention publique à la prime d'assurance du contrat socle à 70 % (au lieu de 65 %).
 27. Soutenir les mesures préventives mises en œuvre par les agriculteurs pour limiter au maximum les pertes de production après un sinistre.
 28. Allonger la durée permettant le calcul de la moyenne olympique pour mieux évaluer la perte de rendement théorique des agriculteurs permettant d'être éligible au régime des calamités agricoles.
- V. **Poursuivre l'effort de connaissance pour améliorer la maîtrise des risques**
29. Sanctuariser les ressources dont disposent les opérateurs de l'État chargés de missions de recherche et de connaissance des risques naturels.
- VI. **Faire du fonds Barnier le bras armé d'une politique de prévention ambitieuse**
30. Transformer le prélèvement opéré sur les surprimes CatNat en contribution additionnelle pour permettre aux assurés de mieux comprendre leur contribution à la prévention des risques.
 31. Supprimer le plafonnement des ressources du fonds Barnier.
 32. Renforcer le rôle du conseil de gestion du fonds Barnier dans le pilotage du fonds et diversifier sa composition.
 33. Envisager la suppression des sous-plafonds du fonds Barnier par action en vue de donner davantage de souplesse à la gestion en fonction des besoins et des priorités.
- VII. **Amplifier la politique de prévention et d'aménagement durable dans les territoires**
34. Achever la politique d'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) dans les territoires exposés à des risques importants.
 35. Réviser le dispositif des PPR sécheresse.
 36. Débuter une phase de révision des PPRN pour prendre en compte les retours d'expérience des catastrophes naturelles les plus récentes.
 37. Accélérer le traitement des demandes de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) en simplifiant la procédure.

38. Renforcer les analyses de risques juridiques lors des délibérations sur les PAPI d'intention.
39. Simplifier les procédures applicables aux actions réalisées dans le cadre d'un PAPI labellisé.
40. Renforcer la formation des professionnels chargés de la conception et de la construction en matière de prévention et gestion des risques naturels.
41. Créer des instruments juridiques adaptés à l'aménagement durable des territoires confrontés au recul du trait de côte.
42. Mettre en place un système de financement ambitieux, pérenne et solidaire pour les opérations de réaménagement liées à l'érosion côtière.

VIII. Aider les élus locaux engagés dans des démarches de prévention

43. Améliorer la formation des élus locaux à la prévention et à la gestion des catastrophes naturelles.
44. Systématiser les retours d'expériences des maires ayant vécu une catastrophe naturelle auprès des nouveaux élus en favorisant les échanges au niveau départemental.
45. Lancer une campagne de sensibilisation et d'assistance par les préfetures aux maires concernés par l'obligation de se doter d'un plan communal de sauvegarde (PCS) et leur donner un délai de deux ans pour se conformer à cette obligation.

IX. Faire émerger une véritable culture du risque chez les citoyens

46. Créer un site internet unique regroupant l'ensemble des informations sur la prévention des risques, la gestion de crise et l'indemnisation des sinistrés.
47. Systématiser la tenue de réunions publiques régulières en mairie sur les risques naturels auxquels est exposée la commune.
48. Expérimenter la mise en place d'un diagnostic « CatNat » simple, lisible et peu onéreux qui serait fourni par le vendeur lors d'une cession de bâtiment, sur le modèle du diagnostic de performance énergétique.
49. Organiser une campagne d'information nationale sur le risque de retrait-gonflement des argiles lié à la sécheresse pour sensibiliser massivement la population à cet enjeu.
50. Créer une journée nationale de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles le deuxième mercredi du mois d'octobre, date

de la journée mondiale établie à l'initiative de l'ONU, avec un temps réservé dans les établissements scolaires.

X. Soutenir les efforts de réduction de la vulnérabilité

51. Augmenter le taux de financement maximum octroyé par le fonds Barnier pour les études et travaux de réduction de la vulnérabilité des particuliers imposés par un PPRN.
52. Élargir le financement du fonds Barnier aux études et travaux de réduction de vulnérabilité pour les particuliers à toutes les communes, en prévoyant un taux minoré pour les mesures non rendues obligatoires par un PPRN.
53. Fixer un objectif pluriannuel de taux de retour du fonds Barnier aux particuliers, contrôlé par le Parlement.
54. Étudier la faisabilité de la mise en place d'un crédit d'impôt pour la prévention des aléas climatiques (CIPAC).
55. Contre le risque de sécheresse, mettre à l'étude la mise en place d'un véhicule dédié au sein du fonds Barnier finançant partiellement les travaux effectués par les particuliers pour renforcer la résilience de leurs habitations face au retrait-gonflement des argiles.

I. L'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES : UN SYSTEME DE SOLIDARITE NATIONALE, MIS A L'EPREUVE PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. L'INDEMNISATION DES DOMMAGES RESULTANT DES CATASTROPHES NATURELLES : UN REGIME D'INDEMNISATION SPECIFIQUE FONDE SUR LA SOLIDARITE NATIONALE, COMPLETE PAR DES DISPOSITIFS CIBLES

1. Un régime fondé sur la solidarité nationale face à l'occurrence imprévisible et aux conséquences majeures des catastrophes naturelles

a) Un régime hybride, conjuguant intervention des pouvoirs publics et indemnisation par les assureurs

(1) Le régime CatNat, un régime fondé sur la mutualisation des risques à l'échelle nationale

Créé par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles¹, codifiée aux articles L. 125-1 et suivants du code des assurances, **le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles offre aux particuliers, entreprises et collectivités publiques ayant souscrit une assurance « dommages » aux biens et pertes d'exploitation une couverture contre les dommages matériels résultant de catastrophes naturelles.**

Cette couverture était auparavant quasiment inexistante, les assurances étant peu enclines à assurer les dommages liés aux risques naturels, eu égard à l'ampleur des montants en jeu. La prise en charge des sinistrés dépendait alors pour l'essentiel des **aides publiques distribuées par le Fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités**, très inférieures au montant réel des dégâts subis.

Mises en lumière par l'ampleur des dommages générés par les inondations de 1981, de l'ordre de 150 millions de francs (soit 57 millions d'euros) les limites de ce système fondé sur l'intervention publique ont inspiré une réflexion plus générale quant à la nécessité d'associer les assurances à la prise en charge des risques naturels.

¹ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

Cette réflexion a conduit à l'adoption de la **loi du 13 juillet 1982**, instaurant, selon M. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance (CCR), « *un partenariat public-privé s'appuyant sur le secteur assurantiel pour la diffusion de la garantie et la gestion des sinistres et sur l'État pour la définition des principales caractéristiques du régime et sa solvabilité via la réassurance publique proposée par la Caisse centrale de réassurance* »¹.

(2) Une obligation de couverture pour les assureurs, assortie d'un mécanisme de réassurance publique pour garantir la solvabilité du régime

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'appuie sur les compagnies d'assurance, en raison, d'une part, de **l'expertise dont elles bénéficient** en matière d'indemnisation des sinistres et d'autre part, du fort taux de pénétration des contrats d'assurance de dommages, permettant une **diffusion large et rapide de la garantie catastrophes naturelles (« CatNat »)**.

Comme le résumait M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « *Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles provient d'un partenariat public-privé qui a pris appui sur l'assurance des dommages aux biens [...] Toutes ces assurances avaient un fort taux de pénétration en métropole, à la différence des DOM. Le législateur a eu raison de s'appuyer sur l'industrie de l'assurance pour la gestion des sinistres, car il s'agit d'un véritable métier que d'évaluer un sinistre et de l'indemniser* »².

En pratique, l'article 2 de la loi de 1982, codifié à l'article L. 125-2 du code des assurances, rend obligatoire **l'insertion d'une garantie CatNat dans tous les contrats d'assurance de dommages aux biens et pertes d'exploitation**³.

Ainsi, aux termes de l'article L. 125-1, **toute personne physique ou morale autre que l'État ayant souscrit un contrat d'assurance** garantissant les dommages affectant les biens situés en France ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur **est couverte en cas de catastrophe naturelle causant des dommages à ces biens**.

Si les assureurs peuvent refuser d'assurer un bien, **ils ne peuvent déroger à l'extension obligatoire de garantie CatNat dans les contrats d'assurance de dommages que dans des cas précisément définis par la loi** : biens en infractions, nouvelles habitations bâties sur des zones déclarées inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou n'ayant pas respecté certaines mesures de prévention⁴.

Afin de garantir une offre assurantielle sur l'ensemble du territoire nationale, **toute personne qui se serait vue refuser un contrat d'assurance**

¹ Audition du 6 février 2019.

² Ibid.

³ Multirisques Habitation, Multirisques Entreprises, Contrats des Collectivités locales, Contrats Dommages Auto.

⁴ Article L. 125-6 du code des assurances.

par trois entreprises d'assurance, en raison de son exposition aux aléas naturels peut saisir le Bureau central de tarification (BCT), qui imposera à l'une d'entre elles, au choix de l'assuré, de garantir le risque.

L'entreprise d'assurance qui maintient son refus de garantir un assuré dans les conditions fixées par le BCT encourt le retrait de son agrément administratif¹.

Le Bureau central de tarification

Le Bureau central de tarification est un organisme paritaire comprenant des représentants des sociétés d'assurance et des représentants d'assujettis, dont la composition est fixée par décret.

La loi du 13 juillet 1982 a créé un bureau central de tarification CatNat, qui a pour rôle exclusif de décider à quelles conditions un assureur choisi par l'assuré, mais qui lui a opposé un refus, peut être contraint à le garantir.

Le Bureau central de tarification ne saurait désigner d'autorité un assureur auquel il serait imposé de garantir un assujetti. Il a en revanche compétence pour fixer la tarification d'un contrat minimal d'assurance de choses, garantie socle ouvrant droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles.

Source : site internet du Bureau central de tarification.

Si les entreprises d'assurance disposent d'une autonomie complète pour organiser l'instruction des dossiers de sinistres et procéder aux expertises et indemnisations, l'obligation de couverture à laquelle elles sont soumises se traduit par **l'impossibilité d'exclure de la garantie CatNat une partie des biens couverts par le contrat d'assurance dommages ou d'opérer des abattements qui ne seraient pas prévus dans les clauses types**².

La circulaire du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles³ précise ainsi que **les dommages causés par des catastrophes naturelles doivent être indemnisés selon les règles prévues par le contrat de base** (par exemple l'assurance incendie pour les contrats multirisques) et que l'exclusion figurant dans une extension de garantie contractuelle ne pourrait être opposée à un sinistré.

En contrepartie de cette obligation de couverture, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ouvre aux entreprises d'assurance la **possibilité de souscrire une offre de réassurance publique, délivrée par la Caisse centrale de réassurance (CCR), bénéficiant de la garantie de l'État**.

En effet, comme l'a exposé M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance (FFA) : « *Si une même année se produisent un tremblement de terre à Nice et une inondation centennale de la Seine, toutes les compagnies d'assurances de*

¹ *Ibid.*

² *Alinéa 2 de l'article 2 de la loi de 1982.*

³ *Circulaire n°84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.*

France seraient ruinées. C'est pourquoi, l'État se réserve la possibilité d'intervenir si une année se révèle particulièrement mauvaise ; c'est le sens de cet accord public-privé entre les assureurs et l'État via l'instrument qu'est CCR, réassureur « public » du régime »¹.

La réassurance publique permet donc de **garantir la solvabilité des assurances**, en rendant possible une **mutualisation des portefeuilles à l'exposition différente, et donc de l'ensemble des risques**, à l'échelle nationale.

Par ailleurs, la sinistralité liée aux catastrophes naturelles se caractérisant par une forte volatilité, et l'exposition aux aléas variant selon les zones géographiques, **un mécanisme assurantiel classique ne saurait garantir ces risques pour un prix abordable pour les assurés.**

In fine, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles se fonde sur trois piliers :

- une **indemnisation des dommages matériels par les assurances**, financée par le **paiement d'une prime additionnelle** sur les contrats d'assurance. Fixé par arrêté pour chaque catégorie de contrat, le taux de cette surprime est identique sur l'ensemble du territoire, quel que soit le niveau d'exposition aux risques naturels ;

- une **offre de réassurance publique aux assureurs auprès de la CCR**. Cette offre de réassurance publique est optionnelle, comme l'a rappelé M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « *La CCR n'a aucun monopole sur les catastrophes naturelles, nous sommes en parfaite concurrence avec les réassureurs du marché privé. Nous bénéficions de la garantie de l'État, ce qui nous permet d'offrir des garanties illimitées, ce que ne font généralement pas nos concurrents privés. Nous détenons ainsi 90 % du marché, et pouvons réaliser à ce titre des péréquations entre les territoires exposés et ceux moins exposés* » ;

- en dernier ressort, **l'intervention de l'État, détenteur à 100 % de la CCR, par le biais d'une convention de garantie illimitée avec la CCR²**. Cette garantie permet à la CCR de faire face à des sinistres de très grande ampleur, dépassant largement ses réserves.

Renégocié chaque année avec l'État et les représentants de la profession, **ce schéma de réassurance se fonde sur la solidarité nationale face aux risques pour organiser l'indemnisation de la population sans faire appel à l'État**, sauf dans le cas exceptionnel où un sinistre majeur dépasserait les capacités de financement du régime.

¹ Audition du 13 février 2019.

² Article L. 431-9 du code des assurances.

(3) Un régime d'indemnisation hybride, dont les principales caractéristiques sont définies par l'État

Si le régime français d'indemnisation des catastrophes repose en grande partie sur les assurances, il est en réalité hybride et ne peut être assimilé à un véritable dispositif assurantiel.

En effet, selon M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA : « *Le texte qui figure dans les contrats d'assurance couvrant les personnes contre les catastrophes naturelles, de même que le prix ou les modalités d'indemnisation sont fixés par la loi. Les assureurs ne sont donc que le bras armé d'un régime voulu par le législateur* »¹.

Énoncé par l'article 1^{er} de la loi du 13 juillet 1982, codifié à l'article L. 125-1 du code des assurances, **le périmètre de la garantie se limite aux « effets des catastrophes naturelles »**, définis comme les « *dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* »².

La mise en jeu de la garantie suppose donc :

- que **les biens endommagés soient couverts par un contrat d'assurance « dommages » (a)**
- que **les dommages aient été causés par un aléa naturel non assurable (b)**
- que **cet aléa naturel présente une intensité anormale (c)**.

(a) **Les biens endommagés par une catastrophe naturelle ne sont garantis que s'ils font l'objet d'une assurance « dommages »**

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'applique **aux biens immeubles et meubles assurés contre les dommages incendie ou tous autres dommages, appartenant aux personnes physiques et morales autres que l'État, et situés sur le territoire national**³.

La garantie CatNat est donc automatiquement incluse dans tous les contrats multirisques habitations, multirisques entreprises, collectivités locales. Les véhicules terrestres à moteur sont également couverts par la garantie CatNat (contrats dommages auto).

¹ Audition du 13 février 2019.

² Article 1^{er} de la loi du 13 juillet 1982.

³ À l'exception des principautés d'Andorre et de Monaco, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie, et des Terres Australes et Antarctiques.

Le cas des véhicules terrestres à moteur

Seuls les contrats d'assurance garantissant les dommages aux véhicules ouvrent droit à la garantie contre les effets des catastrophes naturelles. Ainsi, les assurés n'ayant souscrit qu'une garantie « responsabilité civile » sont exclus du bénéfice de la loi de 1982, que cette garantie soit ou non assortie de garanties annexes (défense et recours, assistance, etc.)

En pratique, toute garantie « dommages » au corps du véhicule (vol-incendie, bris de glaces, dommages collision ou dommages tous accidents) voit ses effets automatiquement étendus au risque de catastrophe naturelle.

Néanmoins, seuls les dommages matériels directs donnent lieu à indemnisation. Les frais de dépannage, de privation de jouissance etc. sont donc exclus, même si ces dommages sont mentionnés dans la garantie de base.

Source : circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

L'article L. 125-1 du code des assurances précise par ailleurs que les pertes d'exploitation consécutives aux dommages directs sont couvertes dès lors que la garantie a été souscrite.

Enfin, depuis la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages¹, la garantie CatNat inclut le **remboursement du coût des études géotechniques** nécessaires pour la remise en état des constructions affectées par les effets d'une catastrophe naturelle.

À l'inverse, **sont exclus du champ d'application de la loi de 1982 :**

- les biens non assurés ;
- les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment dont l'indemnisation relève du régime des calamités agricoles² (voir *infra*) ;
- les dommages aux corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, les installations d'énergies marines renouvelables, ainsi que les marchandises transportées, habituellement assurés au titre des tempêtes³ ;
- la perte de valeur vénale des fonds de commerce à l'exception des indemnités journalières prévues par certains contrats ;
- les dommages résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine⁴.

¹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

² Article L. 125-5 du code des assurances.

³ *Ibid.*

⁴ Article L. 125-1 du code des assurances

(b) Le régime CatNat ne couvre que les dommages résultant d'événements naturels non-assurables

Les événements naturels garantis par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles sont **ceux qui ne sont pas habituellement couverts selon les règles traditionnelles de l'assurance**. La circulaire du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles¹, précise ainsi que « *la loi n'est pas appelée à intervenir là où une garantie peut être souscrite normalement auprès d'un assureur et mise en jeu en cas de sinistre* ».

Si la loi de 1982 n'établit pas de liste des phénomènes entrant dans le champ de la garantie CatNat, la circulaire du 27 mars 1984 précitée, de même que la circulaire du 23 juin 2014², ont recensé comme étant « non-assurables » les aléas naturels suivants :

- les inondations et coulées de boue ;
- les inondations consécutives aux remontées de nappe phréatique ;
- les inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues ;
- les séismes ;
- les mouvements de terrain ;
- les vents cycloniques ;
- les avalanches ;
- les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

Le phénomène de sécheresse - réhydratation des sols

La prise en compte du phénomène de la sécheresse-réhydratation des sols dans la garantie catastrophe naturelle n'était pas prévue lors de la création du régime CatNat.

Lors de la création de la garantie catastrophe naturelle en 1982, seuls les phénomènes irrésistibles, imprévisibles et marqués par une cinétique rapide étaient envisagés comme devant donner lieu à la mobilisation de la solidarité nationale : inondations, mouvements de terrains, submersions marines...

Les dégâts provoqués sur les biens assurables par les phénomènes de sécheresse par retrait-gonflement des argiles n'ont été intégrés dans le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles qu'en 1989, sept ans après la création de celui-ci.

Ce choix s'explique par la succession de plusieurs sécheresses exceptionnelles à la fin des années 1980, qui avaient provoqué sur le bâti des dégâts dont les caractéristiques dépassaient le champ couvert par la garantie décennale des travaux ou le régime de l'assurance dommage-ouvrage.

Source : DGSCGC.

¹ Circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

² Circulaire n° INTK1405282C du 23 juin 2014 relative à la procédure accélérée de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹ a, en outre, étendu le champ de la garantie CatNat aux **dommages causés par des affaissements de terrains** dus à des cavités souterraines ou des marnières.

(c) La mise en jeu de la garantie, subordonnée à la survenance d'un aléa climatique présentant une intensité « anormale », n'est pas liée à l'ampleur des dommages subis

Lorsqu'une catastrophe naturelle entraîne des dommages sur des biens assurés, **les particuliers ne peuvent obtenir de prise en charge auprès de leur assurance qu'après la publication au Journal officiel d'un arrêté interministériel constatant que l'aléa climatique présentait une « intensité anormale ».**

Pour se prononcer sur le **caractère anormal ou non de l'agent naturel à l'origine des dégâts**, les services de l'État s'appuient sur **des rapports techniques** établis par des organismes d'expertise.

Méthodologie retenue pour évaluer l'intensité des événements naturels

La commission interministérielle chargée d'instruire les dossiers a défini pour chaque type de phénomène des critères, c'est-à-dire les données scientifiques à prendre en compte pour évaluer l'intensité de l'aléa. Par exemple, dans le cas d'une inondation, sera ainsi notamment pris en compte le cumul des précipitations sur la période de recharge de la nappe phréatique.

Pour chacun de ces critères, la commission interministérielle a également fixé un seuil de déclenchement, également appelé **durée de retour**, permettant de déterminer si le phénomène étudié présente ou non un caractère anormal. Dans l'exemple précédent, la durée de retour doit être supérieure ou égale à dix ans, c'est-à-dire que le cumul des précipitations doit atteindre un niveau observé statistiquement une fois tous les dix ans.

Source : DGSCGC.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles **ne tient pas compte de l'ampleur des dommages subis**. Un sinistre ayant causé des dommages très localisés mais présentant une « intensité anormale » pourra donner lieu à une reconnaissance en état de catastrophe naturelle, contrairement à un sinistre à l'origine de dommages très importants mais présentant un caractère habituel. Lors de plusieurs auditions, votre rapporteure a pu constater que **ce point était souvent à l'origine d'une grande incompréhension chez les sinistrés**.

Comme l'a résumé M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « *Ce n'est pas parce que la rivière située en bas de chez soi déborde que l'on est indemnisé. Si elle déborde régulièrement entre septembre et janvier, cela correspond au cours normal des choses. En gros, le critère généralement retenu est une occurrence plus rare qu'une fois par décennie* ».

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(d) La couverture des dommages n'est pas intégrale, le régime CatNat étant assorti de franchises légales obligatoires

L'annexe I à l'article A. 125-1 du code des assurances précise que « l'assuré conserve à sa charge une partie de l'indemnité due après sinistre » et fixe le montant des franchises applicables :

- pour les biens à usage d'habitation et les autres biens à usage non professionnel, **la franchise de base est de 380 euros pour tous les risques**, à l'exception du risque sécheresse, pour lequel elle est portée à 1 520 euros ;

- pour les biens à usage professionnel, **la franchise de base est de 10 % des dommages avec un minimum de 1 140 euros pour tous les types de risque et de 3 050 euros pour la sécheresse.**

Franchises de base applicables

		Montant de la franchise (tous périls)	Montant de la franchise (sécheresse uniquement)
Biens à usage non professionnel	Dommages directs	380 €	1 520 €
Biens à usage professionnel	Dommages directs	10 % des dommages minimum de 1 140 €	3 050 €
	Pertes d'exploitations	3 jours ouvrés minimum de 1 140 €	

Source : mission d'information, à partir des données transmises par la CCR.

Ces franchises sont obligatoires, non rachetables¹ et non indexées. Par ailleurs, afin de renforcer le lien entre l'indemnisation des risques naturels et leur prévention, **l'arrêté du 5 septembre 2000, modifié par l'arrêté du 4 août 2003, met en place une modulation des franchises.**

Ainsi, dans une commune non dotée d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles pour le risque faisant l'objet d'un arrêté interministériel, **la franchise est modulée en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophes naturelles intervenues pour le même risque au cours des cinq années** précédant la date de la nouvelle constatation.

Par conséquent, la franchise de base s'applique lors des première et deuxième reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle pour un même phénomène sur la commune, puis voit son coefficient doubler, tripler et enfin quadrupler lors des troisième, quatrième et cinquième reconnaissances en l'absence d'un plan de prévention pour le risque correspondant.

¹ L'assuré « s'interdit de contracter une assurance pour la portion du risque constituée par la franchise » (art. A. 125-1 du code des assurances).

Franchises applicables dans les communes sans PPR

		Modulation	Particulier	Entreprise
Tous risques	3 ^{ème} reconnaissance	X2	760 €	2 280 €
	4 ^{ème} reconnaissance	X3	1 140 €	3 420 €
	5 ^{ème} reconnaissance	X4	3 040 €	4 560 €
Sécheresse	3 ^{ème} reconnaissance	X2	3 040 €	6 100 €
	4 ^{ème} reconnaissance	X3	4 560 €	9 150 €
	5 ^{ème} reconnaissance	X4	6 080 €	12 200 €

Source : DGSCGC.

À compter de la prescription d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, cette disposition cesse de s'appliquer. Elle reprend toutefois ses effets en l'absence d'approbation du plan dans le délai de quatre ans à compter de la date de l'arrêté de prescription du plan de prévention.

(e) Fixés par la loi, les délais d'indemnisation ne peuvent en principe dépasser trois mois

La loi de 1982 encadre également les délais relatifs à l'indemnisation des sinistrés :

- l'assureur doit verser au sinistré une **provision sur les indemnités dans un délai de deux mois** à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies ou de la date de publication de l'arrêté interministériel, si sa publication est postérieure¹ ;

- l'assureur doit **indemniser le sinistré dans un délai de trois mois** à compter de la date à laquelle l'état estimatif des dommages et pertes subis lui a été remis, ou de la date de la publication de l'arrêté interministériel, si sa publication est postérieure² ;

Ces délais d'indemnisation peuvent néanmoins être allongés, notamment lorsque l'assureur et le sinistré ne sont pas d'accord sur le montant d'indemnisation, et mandatent un expert indépendant ou lancent une procédure judiciaire.

(f) Un régime hybride, sans véritable équivalent en Europe

Selon M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA : « Le régime « CatNat » est très particulier ; peu de

¹ Article L. 125-2 du code des assurances.

² Ibid.

pays disposent d'un système comparable à celui dont nous bénéficions en France, hormis peut-être l'Espagne »¹.

Analyse comparative du cadre juridique relatif à l'indemnisation des CatNat

Certains pays ont clairement identifié les événements relevant de la CatNat (Nouvelle-Zélande et Suisse). D'autres combinent définition générale et liste de CatNat (Belgique, Pays-Bas et Espagne). Enfin, quelques pays n'ont pas prévu de définition spécifique des CatNat ni même de liste (Italie, Suède et Allemagne hors Bavière). Ces derniers pays vont alors intervenir généralement *a posteriori*, c'est-à-dire, qu'ils vont déployer des actions après la survenance de l'événement (adoption de textes spécifiques, intervention publique en aval).

Concernant la reconnaissance de la CatNat, comme il a été énoncé ci-dessus, l'état de CatNat en France doit être reconnu par les pouvoirs publics (édiction d'un arrêté ministériel). Ce mécanisme de reconnaissance préalable ne se retrouve pas en Belgique, Espagne, Nouvelle-Zélande, Suisse, Allemagne, Suède et Italie. En effet, la France a retenu une définition générale qui nécessite en aval de caractériser des événements en CatNat afin de déclencher l'indemnisation assurantielle. En présence d'une aide des pouvoirs publics et non du déclenchement d'un mécanisme assurantiel, la CatNat doit être reconnue dans de nombreux pays (Belgique, Italie, Pays-Bas, États-Unis).

Concernant le mécanisme assurantiel, certains pays vont lier l'assurance contre les CatNat à une police classique d'assurance. La prise en compte des CatNat dans le contrat d'assurance fera l'objet d'une surprime reversée par la suite à un organisme public (caisse, fonds, entreprise publique) qui peut agir soit comme réassureur des assureurs privés, soit lui-même comme assureur. C'est le cas de la France, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande mais aussi de la Suisse et des États-Unis. Pour ces deux derniers pays fédéraux, des différences sont présentes entre les États fédérés. Le Royaume-Uni se distingue de tous ces pays en ce que les assurances privées se chargent du système d'indemnisation des CatNat à l'exception toutefois des inondations qui font l'objet d'un système légal de réassurance depuis 2013 (Flood Re). D'autres pays, à l'instar de l'Italie, de la Suède et de l'Allemagne, recourent uniquement à l'assurance privée. Ainsi, les assureurs privés disposent du choix de couvrir ou non les CatNat. Ce « volontariat assurantiel » peut être discuté et critiqué : 26 % des propriétaires allemands avaient souscrit une police d'assurance contre les inondations en 2010 et 35 % en 2013 tandis que le taux de couverture des risques naturels en France, en Belgique et en Espagne est proche de 95 %.

Enfin, il convient de relever que des mécanismes complémentaires peuvent être mis en œuvre : l'existence d'indemnisations complémentaires comme en France, Belgique et États-Unis ; la mobilisation des fonds publics aux Pays-Bas, Italie et Allemagne ; la prise de mesures exceptionnelles de gouvernance pour assurer la reconstruction des zones touchées par la CatNat en Italie, Nouvelle-Zélande ou encore en Suède.

Source : étude de législation comparée : « Les systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles », Sénat, octobre 2017.

¹ Audition du 13 février 2019.

- (4) Une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sollicitant les élus locaux et faisant intervenir plusieurs administrations

La procédure normale de reconnaissance en état de catastrophe naturelle fait intervenir successivement les services communaux, les services déconcentrés de l'État et les administrations centrales, avec l'appui de plusieurs organismes d'expertise en fonction du phénomène.

- (a) Une demande de reconnaissance initiée à l'échelon communal

Il appartient en premier lieu aux sinistrés de saisir le maire de leur commune de résidence, afin qu'il initie une demande communale de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Pour ce faire, le maire transmet au préfet de son département un formulaire Cerfa de demande de reconnaissance, précisant le type de phénomène naturel et la date à laquelle l'événement s'est produit.

Toute demande de reconnaissance doit intervenir dans un délai de dix-huit mois après la survenue de l'aléa.

Il convient de relever que le maire **peut refuser de déposer une demande de reconnaissance** ; aucune autorité ne peut alors se substituer à lui pour initier cette procédure, mais les sinistrés peuvent contester la décision de refus devant le juge administratif.

- (b) Une centralisation des demandes communales au niveau départemental

La demande de reconnaissance est ensuite instruite par les services de l'État à l'échelon départemental (préfecture ou direction départementale interministérielle).

Ces services centralisent les demandes communales et contrôlent qu'elles ont été correctement remplies. Ils sollicitent ensuite des rapports techniques adaptés à chaque situation auprès des experts de l'État compétents (Météo-France, Cerema, BRGM, etc.), dont ils vérifient ensuite la cohérence avec les demandes communales.

Principaux organismes institutionnels consultés par les préfetures

- BCSF - Bureau central sismologique français
- BRGM - Bureau de recherches géologiques et minières
- Cerema - Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement
- DDT - Direction départementale des territoires
- Dreal - Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Météo-France
- ONF-RTM - Office national des forêts - Restauration des terrains de montagne
- SHOM - Service hydrographique et océanographique de la marine
- IGC - Inspection générale des carrières

Source : DGSCGC.

Dans la contribution écrite qu'elle a transmise à votre mission, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) souligne que, lorsque la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est pas adaptée à la situation d'une commune, les services départementaux **l'orientent vers d'autres dispositifs d'indemnisation ou d'aide** : fonds de secours pour l'Outre-mer, subventions pour les collectivités, régime des calamités agricoles.

Selon les services de l'État en Charente : « *La mission de la préfecture de département (SIDPC) se limite à collecter les formulaires de demande communale de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle des communes, à en vérifier la complétude et à les transmettre à l'administration centrale de manière dématérialisée (depuis mars 2018) via l'application iCatNat pour instruction par la commission interministérielle [...] La préfecture ne dispose par conséquent d'aucune compétence sur le fond* »¹.

Le préfet de département établit donc un dossier comprenant un rapport circonstancié, les éléments communiqués par les maires, la liste des communes requérantes ainsi que les rapports techniques relatifs à la nature et l'intensité du phénomène. Ce dossier est transmis à la DGSCGC du ministère de l'Intérieur.

Dans le cadre de sa fonction d'instruction, le préfet ne peut donc effectuer de premier tri ou écarter de demandes de reconnaissance, quand bien même certaines seraient manifestement abusives. Il est en revanche chargé d'écarter les demandes de reconnaissance formulées au titre d'événements tels que le vent, la tempête, la neige, le gel, la grêle, dans la mesure où les dommages en résultant peuvent être couverts par des garanties particulières.

¹ Contribution écrite de la préfecture de Charente transmise à votre mission d'information.

(c) Une instruction par les services centraux

Le dossier est réceptionné et instruit par la DGSCGC, qui propose un avis motivé pour chaque dossier communal. En cas d'erreur ou d'oubli dans l'instruction assurée par les services du préfet de département, les dossiers sont renvoyés pour complément par la DGSCGC.

Une **commission interministérielle** (voir *infra*) **statue pour chaque dossier sur l'origine naturelle du phénomène et l'intensité anormale ou non de l'agent naturel à l'origine des dommages.** Lorsque la commission estime que les rapports d'expertise transmis sont insuffisants pour se prononcer, la DGSCGC saisit les services déconcentrés afin que ces expertises soient complétées.

La **commission interministérielle rend sur chaque demande présentée des avis simples** (favorable, défavorable ou décision d'ajournement), **qui ne lie pas juridiquement l'autorité administrative.** Ces avis sont formalisés dans un procès-verbal.

La DGSCGC prépare, sur le fondement des avis motivés formalisés dans le procès-verbal de la commission, **des projets d'arrêtés interministériels, soumis à la signature des ministres compétents** (ministre du budget, ministre des finances, ministre de l'Intérieur et, le cas échéant, ministre de l'Outre-mer).

La loi de 1982 encadre le contenu de ces arrêtés, tenus de « **déterminer les zones et les périodes où s'est située la catastrophe, ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci** » et de mentionner « *pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des ministres* »¹.

Par ailleurs, ces arrêtés doivent être publiés au Journal officiel dans **un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture** ou, si la durée des enquêtes diligentées par le représentant de l'État dans le département est supérieure à deux mois, « *au plus tard deux mois après la réception du dossier par le ministre chargé de la sécurité civile* »².

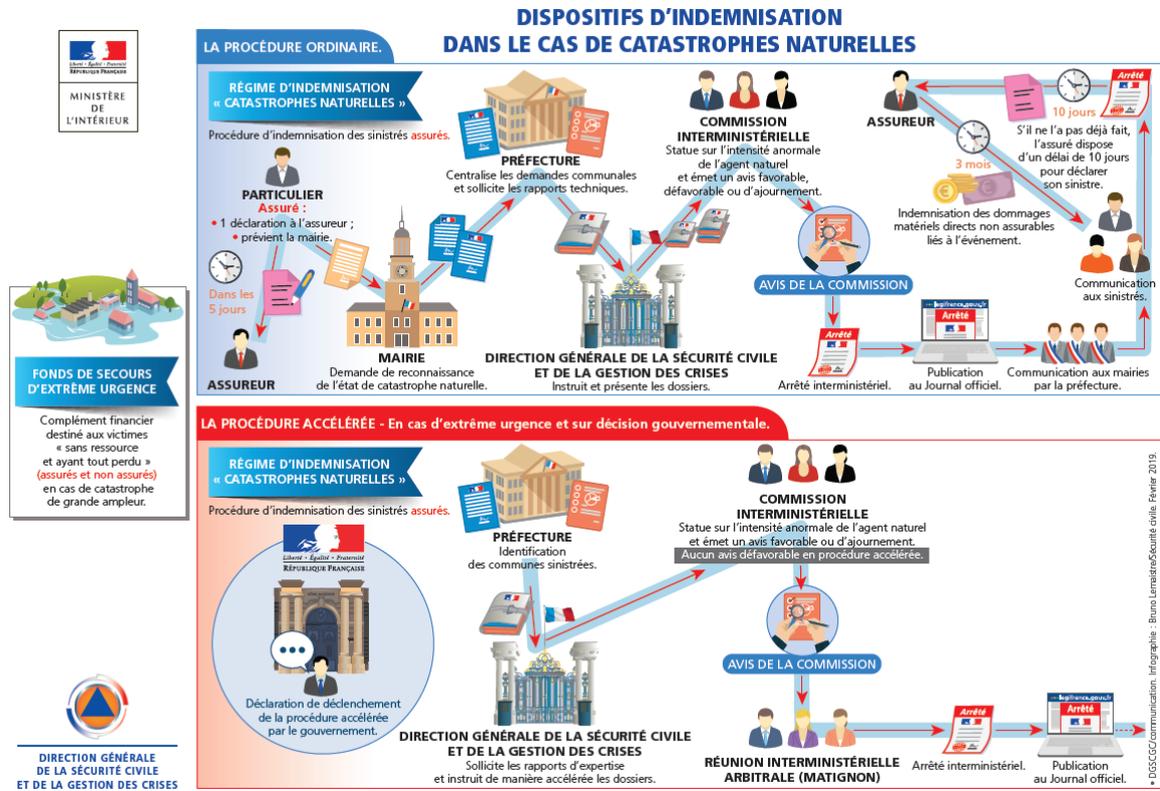
Les ministres peuvent ne pas suivre l'avis de la commission interministérielle. Par ailleurs, si une direction ministérielle est en désaccord avec la commission sur un avis, elle peut solliciter une réunion interministérielle auprès des services du Premier ministre, pour arbitrage définitif.

Les motivations des décisions adoptées pour chaque demande communale traitée dans l'arrêté sont finalement transmises par la DGSCGC aux préfectures, qui informent les mairies des communes concernées des motivations adoptées par les ministres. Il appartient ensuite aux mairies d'informer les sinistrés de la publication de l'arrêté.

¹ Alinéa 4 de l'article L. 125-1 du code des assurances.

² *Ibid.*

Procédures normale et accélérée de reconnaissance en état de catastrophe naturelle



Source : DGSCGC.

b) Depuis sa création en 1982, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'a pas connu de réforme majeure, malgré des évolutions ponctuelles

(1) Des modifications législatives ponctuelles, destinées à préciser le périmètre du régime et ajuster son fonctionnement

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'a connu jusqu'à présent que des **évolutions ponctuelles**, visant à délimiter le champ du régime et à ajuster la procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles.

La loi du 25 juin 1990¹ a ainsi **exclu du champ du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles les dommages causés par les effets du vent** (résultant de tempêtes, ouragans et cyclones) en prévoyant que ces dommages seraient obligatoirement couverts dans tous les contrats d'assurance incendie ou de dommages aux biens.

¹ Loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Cette première distinction entre les **risques naturels considérés comme « assurables »** (tempête, grêle, poids de la neige, gel) et les **risques « non-assurables »**, jusqu'alors implicite, a été confortée par loi du 16 juillet 1992¹, faisant clairement référence à cette dernière notion².

La loi du 25 juin 1990 a **inclus les départements et collectivités d'Outre-mer** – à l'exception de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française – dans le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Les lois du 16 juillet 1992 et du 13 août 2004³ ont **encadré la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**, en précisant que l'arrêté interministériel portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle devait, d'une part, **déterminer les zones et les périodes de la catastrophe**, de même que la **nature des dommages en résultant et, d'autre part, préciser la décision des ministres** pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, cette décision devant ensuite être **notifiée à chaque commune concernée** par le représentant de l'État dans le département et **assortie d'une motivation**.

La loi de finances rectificatives du 25 décembre 2007⁴ a instauré un **délai de prescription pour les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**, les communes disposant désormais de dix-huit mois à l'issue du début d'un aléa naturel pour déposer leur demande.

Enfin, la loi du 30 juillet 2003⁵ a **introduit de nouvelles dispositions relatives à la saisine du Bureau central de tarification et aux obligations des assureurs**, prévoyant notamment que les indemnisations versées au titre de la garantie contre le risque de catastrophe naturelle ne puissent faire l'objet d'aucune franchise non prévue explicitement par le contrat d'assurance.

Un projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a par ailleurs été déposé au Sénat en avril 2012 ; si ce texte n'a jamais été examiné, il convient de relever qu'il proposait une modernisation plus profonde du régime CatNat, pour tenir compte de la récurrence accrue des catastrophes naturelles. Le dispositif prévoyait notamment de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser certains points du cadre juridique applicable au régime CatNat (liste des agents naturels pris en compte, méthodologie utilisée, liste des organismes scientifiques chargés de produire des rapports, modalités de fonctionnement de la commission interministérielle). Le projet de loi comportait également

¹ Loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédits.

² Article 34 de la loi du 16 juillet 1992 : « Au troisième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances (première partie Législative) sont insérés les mots « non assurables » après les mots : « les dommages matériels directs » ».

³ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

⁴ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

⁵ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

un volet dédié aux incitations à la prévention, instaurant notamment des règles de construction dans les zones exposées au risque de retrait-gonflement des argiles.

(2) Des évolutions réglementaires récentes, visant à corriger certains points de procédure

Au cours des dernières années, l'administration a initié quelques évolutions réglementaires, pour tenter d'améliorer les délais d'instruction des demandes et de rendre plus transparentes les décisions interministérielles.

Pour tenter de réduire le délai de traitement des demandes communales, la circulaire du 23 juin 2014 a instauré une **procédure accélérée de reconnaissance en état de catastrophe naturelle**, permettant d'instruire dans des délais plus rapides les dossiers pour lesquels le caractère anormal du phénomène naturel est évident.

La procédure accélérée de reconnaissance des catastrophes naturelles

Créée par la circulaire du 23 juin 2014¹, la procédure accélérée peut être déclenchée par le Gouvernement lors de la survenue d'un événement à caractère exceptionnel.

Informé de la décision gouvernementale, le préfet de département demande à ses services de fixer une liste des communes sinistrées et d'établir un rapport circonstancié sur l'événement naturel et ses effets. Ces éléments sont transmis par voie dématérialisée à la DGSCGC.

Cette direction sollicite alors des rapports d'expertise simplifiée auprès des directions nationales des organismes d'expertise et instruit sur la base de la liste des communes identifiées par le préfet de département dans de courts délais.

Sur le fondement des rapports simplifiés, la commission interministérielle se réunit et se prononce sur l'origine naturelle et l'intensité anormale du phénomène. La commission adopte des avis favorables ou des décisions d'ajournement si les rapports ne permettent pas de se prononcer sur la situation d'une commune. Dans ce cas, les demandes communales sont réinstruites ultérieurement dans le cadre d'une procédure normale. La commission n'émet pas d'avis défavorable en procédure accélérée : elle peut seulement ajourner les dossiers communaux.

Les étapes ultérieures de la procédure sont conformes à la procédure normale.

Source : DGSCGC.

Mise en œuvre **en moyenne deux à trois fois par an**, cette procédure accélérée a été utilisée à deux reprises en 2017 (cyclones Irma et Maria aux Antilles) et à cinq reprises en 2018 – pour les tempêtes tropicales de Berguitta et Fakir à La Réunion, les inondations des bassins de la Seine et de la Marne en janvier et février, et les crues cévenoles dans l'Aude en octobre.

¹ Circulaire n°INTK1405282C du 23 juin 2014.

Enfin, un **processus de dématérialisation de la procédure de reconnaissance en état de catastrophe naturelle a été initié en 2017**, avec le développement et le déploiement progressif de **l'application iCatNat**.

Ouverte aux préfetures depuis janvier 2018, cette application serait, selon la DGSCGC, à l'origine d'une diminution sensible des délais d'instruction. Ce module doit être déployé au profit des communes de manière progressive, entre mai et octobre 2019¹, leur permettant de saisir leurs demandes sur Internet au moyen d'un formulaire dématérialisé, sans qu'il soit possible d'estimer, à l'heure actuelle, les gains de temps réels qui en découleraient. L'utilisation de ce service en ligne n'étant pas obligatoire, les communes pourront continuer à transmettre leur demande au moyen d'un formulaire Cerfa papier adressé à leur préfecture².

Les membres de la commission interministérielle, de même que les organismes d'expertise de l'administration, devraient avoir accès à l'application iCatNat à compter de la fin de l'année 2019.

L'application iCatNat

La DGSCGC développe depuis 2017 l'application informatique iCatNat qui vise à dématérialiser la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ce projet s'inscrit dans le volet « gestion locale des crises » du plan préfecture nouvelle génération et dans l'esprit du programme « Action publique 2022 ».

L'application iCatNat vise à assurer la dématérialisation des flux d'informations relatifs :

- au dépôt des demandes de reconnaissance par les communes ;
- à la constitution et à la transmission des dossiers communaux par les services déconcentrés de l'État ;
- à l'instruction des dossiers communaux par la DGSCGC du ministère de l'intérieur ;
- à l'organisation des commissions interministérielles ;
- à l'adoption des projets d'arrêtés interministériels portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ;
- à la notification aux communes des motivations des décisions adoptées par les arrêtés interministériels par le ministère de l'intérieur et les services déconcentrés de l'État.

Source : DGSCGC.

Selon la DGSCGC, deux initiatives en interne ont également vu le jour pour tenter de pallier le manque de transparence des décisions rendues.

¹ Circulaire n°INTE1907367C du 25 avril 2019.

² *Ibid.*

En premier lieu, les travaux réalisés dans le cadre du développement d'iCatNat ont conduit à la **formalisation des critères et des seuils utilisés par la commission interministérielle pour instruire les demandes communales**. Communiqués aux préfetures en octobre 2018, ces documents seront transmis aux communes dans le cadre du déploiement de l'application iCatNat en 2019.

Par ailleurs, dans sa contribution écrite, la DGSCGC avance que la mise en œuvre de l'obligation de motivation des décisions aux communes, prévue par l'article L. 125-1 du code des assurances, fait désormais l'objet **d'un travail de formation des services concernés** en préfecture.

c) Une diversité des risques couverts, dominée par les inondations et les sécheresses

(1) Un régime confronté à une sinistralité élevée sur l'ensemble du territoire national

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles assure la couverture d'une multitude de risques, le territoire national étant exposé à de nombreux aléas climatiques : inondations et coulées de boue, inondations consécutives aux remontées de nappe phréatique, submersions marines, mouvements de terrain, vents cycloniques¹, affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

La garantie CatNat a ainsi été mise en œuvre lors de grandes catastrophes naturelles récentes comme la sécheresse de 2003, la tempête Xynthia en 2010, les crues cévenoles de 2015 dans le Var, la tempête Irma en 2018 ou encore les inondations dans l'Aude en 2018.

¹ Uniquement pour les territoires ultra-marins.

Événements CatNat les plus conséquents en termes de dommages assurés

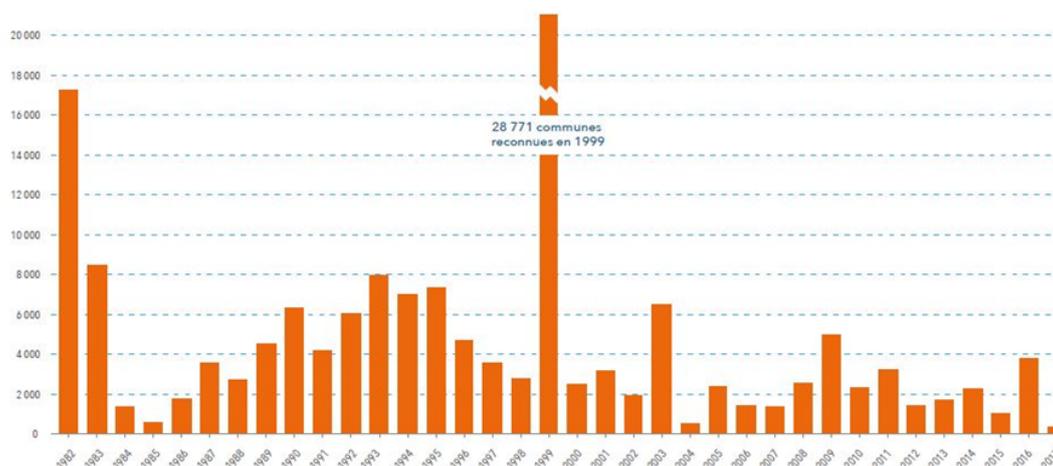
Rang	Exercice	Événement	Coût assuré actualisé (€ 2017)	Nombre de communes reconnues à fin 2017
1	2017	Irma	[1,9 ; 2] Md€	2
2	2003	Sécheresse	1,83 Md€	4413
3	2003	Inondations du Rhône en décembre	1,05 Md€	1545
4	1990	Sécheresse	1,03 M€	4057
5	2016	Inondations Seine Loire	[900 ; 1000] M€	1387
6	2002	Inondations du Gard en septembre	935 M€	420
7	2011	Sécheresse	822 M€	2283
8	2010	Inondations consécutives à Xynthia	800 M€	1527
9	1996	Sécheresse	800 M€	2906
10	1998	Sécheresse	683 M€	1712
11	1995	Inondations du Nord en janvier/février	650 M€	3516
12	1989	Sécheresse	641 M€	3841
13	2016	Sécheresse	[500 ; 700] M€	884
14	2010	Inondations du Var en juin	580 M€	61
15	1997	Sécheresse	572 M€	2202
16	1993	Inondations du Nord de décembre à février 1994	565 M€	1593
17	2015	Inondations du Sud-Est	536 M€	68
18	1999	Inondations de l'Aude en novembre	530 M€	443
19	1992	Inondations de Vaison-la-Romaine	490 M€	452
20	2005	Sécheresse	478 M€	1567

Source : CCR.

Cette exposition du territoire national se traduit par une **forte occurrence des aléas naturels et une sinistralité élevée**.

Ainsi, entre 1982 et 2017, **4 507 communes ont fait l'objet d'au moins un arrêté de reconnaissance en état de catastrophe naturelle par an**. Pour autant, cette statistique demeure très fluctuante, plus de 28 000 communes ayant été reconnues en état de catastrophe naturelle lors des inondations de 1999, contre un peu moins de 1 000 certaines années.

Nombre de communes reconnues par exercice, tous périls confondus, entre 1982 et 2017



Source : CCR.

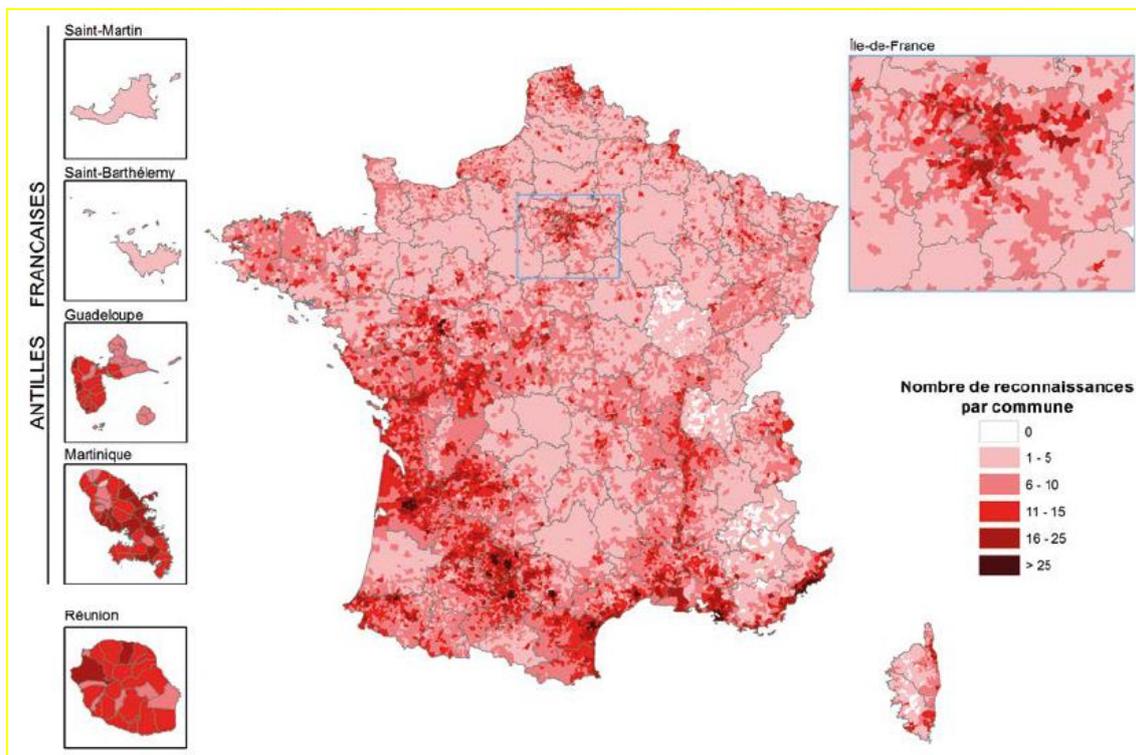
Pour la seule année 2018, **8 161 demandes communales, réparties sur 99 départements de métropole et d'outre-mer, ont été instruites**, soit 2,5 fois plus qu'en 2017, où 3 242 demandes avaient été déposées. Ainsi, **près de 25 % des 34 970 communes françaises** ont été concernées par un aléa naturel en 2018.

Il s'agit du nombre de demandes le plus important depuis la création du régime CatNat en 1982, exception faite des années 1982 et 2010, au cours desquelles les tempêtes Claus et Xynthia ont donné lieu à des reconnaissances par départements entiers.

Cette activité exceptionnelle s'explique par la **survenue de plusieurs phénomènes météorologiques majeurs** (inondations des bassins de la Marne et de la Seine en janvier-février, tempêtes tropicales à la Réunion, crues cévenoles dans l'Aude en octobre), ainsi que par la **multiplication d'événements de moindre ampleur** tout au long de l'année.

Au total, depuis la création du régime en 1982, **la quasi-totalité des communes de France ont été reconnues en état de catastrophe naturelle au moins une fois.**

Nombre de reconnaissances tous périls confondus sur la période 1982 - 2017



Source : CCR.

L'exposition du territoire français aux risques naturels se traduit également par une sinistralité élevée, le coût des catastrophes naturelles représentant **33 milliards d'euros¹** sur la période 1982 - 2017, **soit une moyenne annuelle de 936 millions d'euros**.

Selon les données communiquées par la FFA, entre 1988 et 2013, **les assureurs ont eu à indemniser en moyenne 431 000 personnes sinistrées par an au titre des garanties CatNat et tempête**, pour un montant moyen d'indemnisation de 4 310 euros par sinistre.

Les risques naturels restent néanmoins caractérisés par **une forte volatilité**, certaines années enregistrant une sinistralité particulièrement importante. Ainsi, le coût des dommages subis en 2003 avoisine les 3,2 milliards d'euros, soit 10 % de la sinistralité totale entre 1982 et 2017, tandis que le cyclone Irma en 2017 a généré près de 6 % de la sinistralité totale sur la même période.

¹ Actualisés en euros 2017.

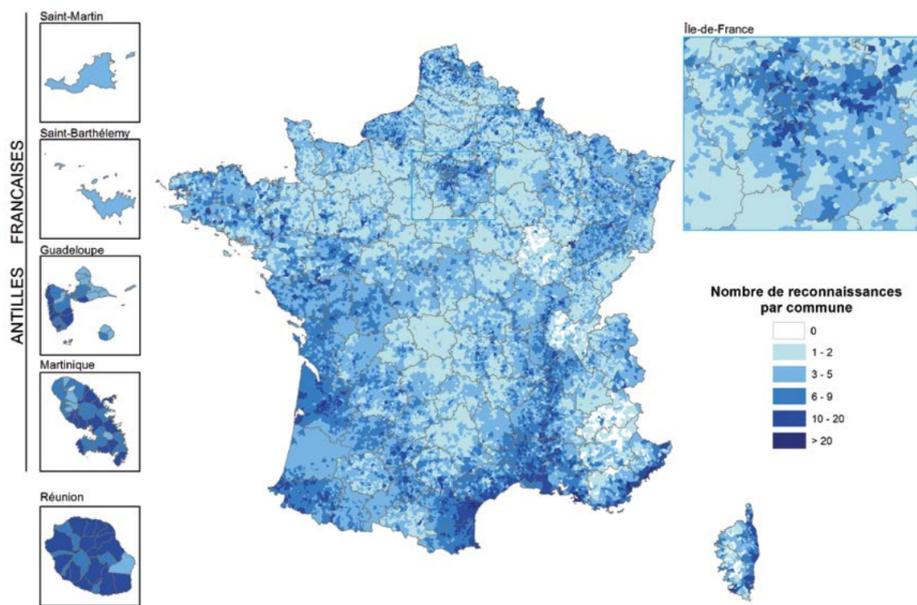
(2) Une répartition inégale des risques naturels sur le territoire

Si donc la plupart des communes ont déjà été confrontées à une catastrophe naturelle, **certains territoires se révèlent plus exposés que d'autres, tant en termes de fréquence que d'intensité des aléas, et de sinistralité associée.**

Schématiquement, **les communes peuvent être réparties en plusieurs sous-ensembles géographiques en fonction des risques auxquels elles sont exposées.**

Ainsi, la côte atlantique, la côte méditerranéenne, les communes du Sud-Est et le bassin du Rhône regroupent les communes les plus fréquemment touchées par des inondations.

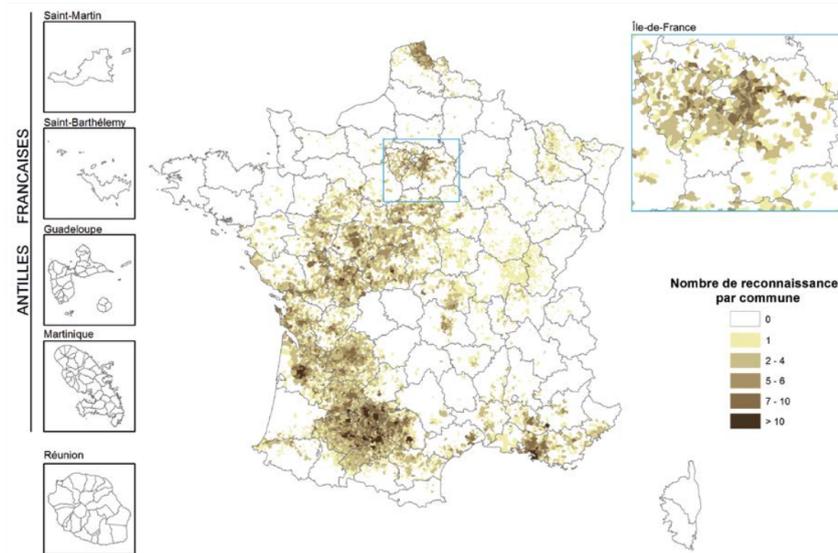
**Nombre de reconnaissances au titre des inondations
sur la période 1982 - 2017**



Source : CCR.

Parallèlement, les régions Centre, Poitou-Charentes et Auvergne représentent près de 50 % des surfaces les plus exposées à l'aléa retrait-gonflement des argiles.

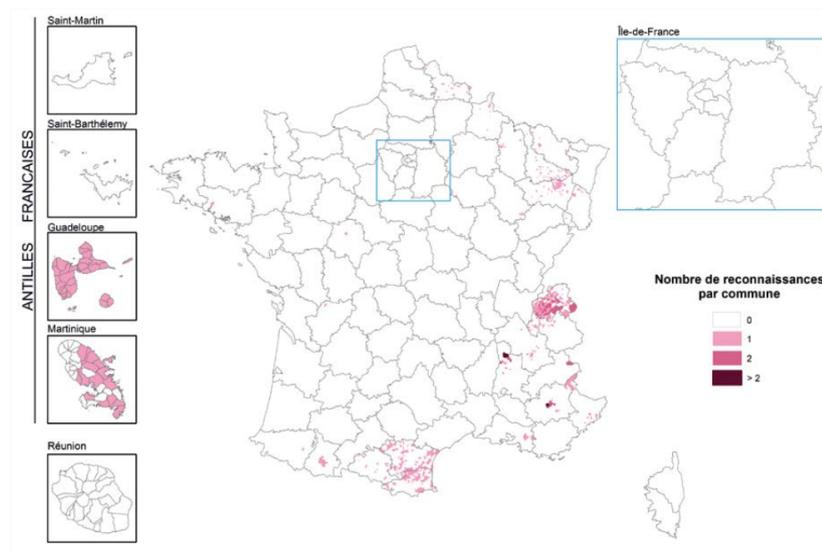
Nombre de reconnaissances CatNat au titre de la sécheresse sur la période 1982 - 2017



Source : CCR.

Enfin, les communes les plus impactées par les tremblements de terre sont localisées dans les Antilles, les Alpes et les Pyrénées.

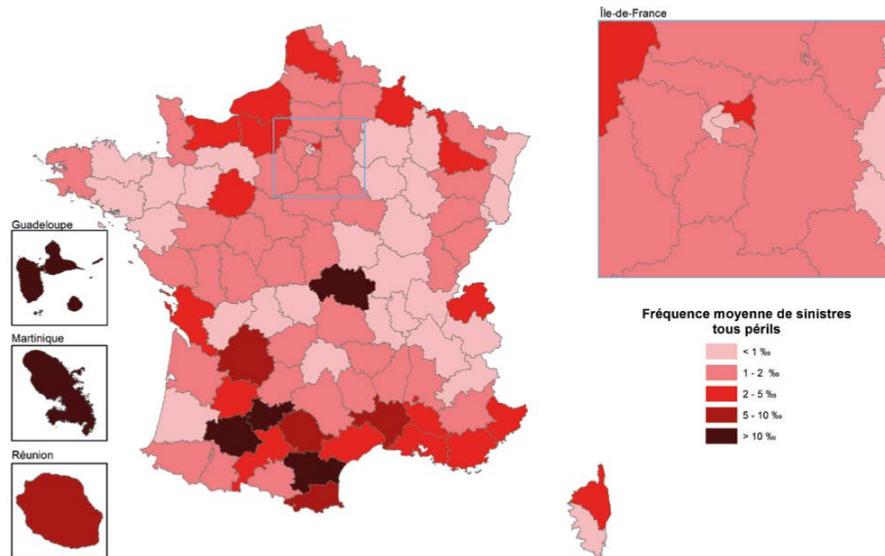
Nombre de reconnaissances CatNat au titre des séismes sur la période 1982 - 2017



Source : CCR.

Tous périls confondus, il apparaît que **certains départements, comme le Gers ou le Tarn-et-Garonne concentrent les fréquences de sinistres les plus importantes.**

Fréquence moyenne de sinistres tous périls confondus de 1995 à 2015 par département

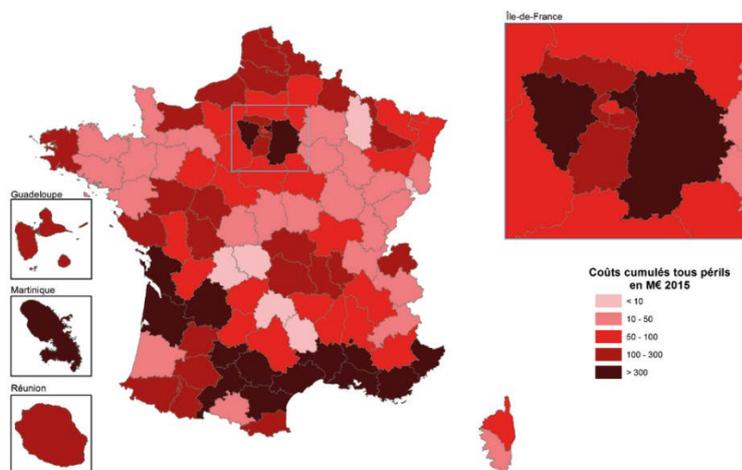


Source : CCR.

L'analyse des coûts résultant des catastrophes naturelles, et donc de la sinistralité associée à ces aléas, **met par ailleurs en exergue le degré élevé de vulnérabilité de certains territoires.**

Le sud de la France et l'Île-de-France sont ainsi exposés à des risques d'une particulière intensité, à l'origine de dommages **d'autant plus importants que ces régions concentrent le plus de valeurs assurées.** Le coût des catastrophes naturelles y est donc par conséquent plus élevé.

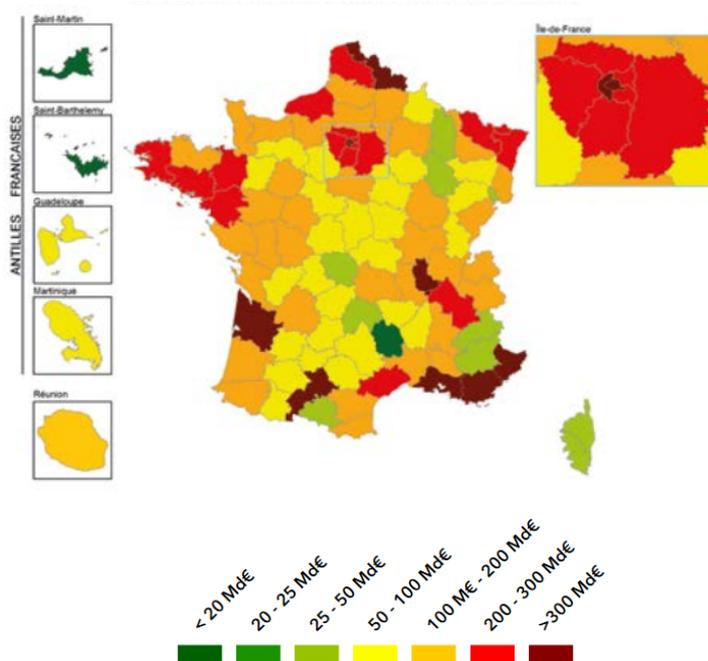
Carte des coûts cumulés tous périls sur la période 1995 à 2015 par département



Source : CCR.

Carte des valeurs assurées en 2017 par département

(en Md€)



Source : CCR.

(3) Une exposition particulière aux risques d'inondations et de sécheresses

Dans sa contribution écrite, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) relève que : « les risques climatiques actuellement prédominants sur le territoire métropolitain sont les risques liés aux inondations, à la sécheresse et aux crues soudaines et ruissellements »¹.

En effet, en raison de la longueur de ses côtes ouvertes sur l'Atlantique, du nombre et du débit des cours d'eau qui la traversent et du phénomène spécifique des orages cévenols auquel est exposé le Sud-Est, **la France est particulièrement exposée aux risques de tempêtes, débordements de cours d'eau, inondations par ruissellement et crues torrentielles.**

Par ailleurs, près de 40 % des 7 000 kilomètres de côtes du littoral métropolitain entre Biarritz et Dunkerque (soit 2 800 kilomètres de côtes) sont considérés comme **fortement vulnérables aux submersions marines** du fait de leur topographie (littoral dit « mobile »).

¹ Contribution écrite du Cerema transmise à votre mission d'information.

Selon le Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI) : « Les chiffres de la vulnérabilité de notre territoire au risque inondation sont d'ores et déjà sans appel : 17 millions de personnes soumises potentiellement au risque de débordement de cours d'eau (soit un habitant sur quatre et un emploi sur trois) et 1,4 million, au risque de submersion marine. Plus de 9 millions d'emplois seraient exposés aux débordements de cours d'eau et plus de 850 000 emplois exposés aux submersions marines. Enfin, 20 % des habitations exposées aux submersions marines sont de plain-pied. Cette évaluation ne comptabilise pas les personnes impactées par le risque de ruissellement qui concernerait plus de 70 % des communes françaises »¹.

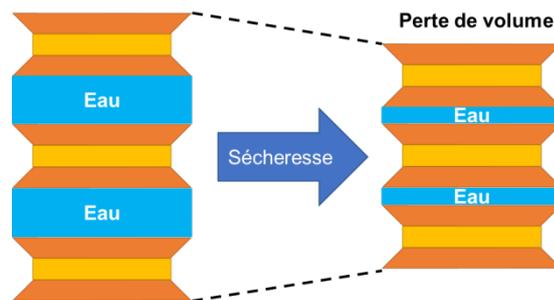
En parallèle, plus de 60 % des sols métropolitains présentent des prédispositions au phénomène de retrait-gonflement des argiles, tandis que les zones classées par le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) en aléa fort ou moyen couvrent 21 % du territoire national, soit 114 500 km². Selon une étude du Commissariat général au développement durable, plus de 4 millions de maisons seraient donc « potentiellement très exposées » à cet aléa².

Le phénomène de retrait-gonflement des sous-sols

Les argiles sont constituées de minéraux empilés en feuillets, entre lesquels peut se glisser de l'eau. Par conséquent, le volume de certaines argiles sera très différent selon la présence ou l'absence d'eau :

- en période humide, les argiles gonflent et deviennent plastiques ;
- en période de sécheresse, l'eau s'évapore et les argiles se rétractent, occasionnant un phénomène de tassement sur la tranche superficielle (un ou deux mètres).

La France étant un climat tempéré, impliquant une imbibition des sols en temps normal, seul ce phénomène de tassement des argiles est considéré comme problématique.



Les argiles ne réagissent pas de manière homogène à la sécheresse, de par leurs caractéristiques intrinsèques, et surtout du fait du milieu environnant, qui peut favoriser l'évapotranspiration (présence végétation, mise en place de drains).

Ce tassement peut donc être hétérogène - il est alors qualifié de « tassement différentiel » - et provoquer des dégâts importants sur les bâtiments : fissurations en façade, décolllements entre éléments jointifs, distorsion des portes et des fenêtres, dislocation des dallages et des cloisons, rupture des canalisations enterrées, etc.

¹ Contribution écrite du CEPRI transmise à votre mission d'information.

² Commissariat général au développement durable, « Retrait-gonflement des argiles : plus de 4 millions de maisons potentiellement très exposées », octobre 2017.

Au fur et à mesure du rétablissement des conditions hydrogéologiques initiales, ce tassement différentiel peut être suivi de phénomènes de gonflement, accentuant les dommages.

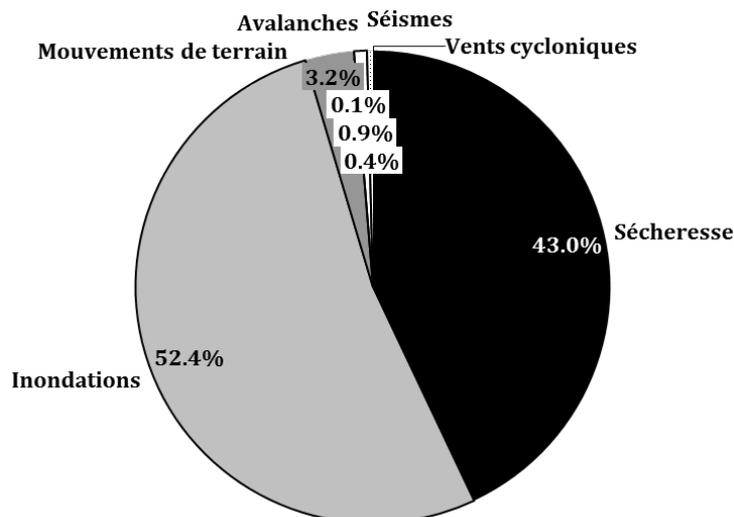
Source : Bureau de recherche géologique et minier (BRGM).

Ces deux aléas se caractérisent par leur **récurrence** d'une part, et leur **impact géographique**, d'autre part, à l'origine de dommages conséquents.

Les risques d'inondations et de sécheresse représentent ainsi, en premier lieu, **une part écrasante des demandes communales de reconnaissance en état de catastrophe naturelle**.

Entre 2012 et 2018, près de 43 % des demandes communales de reconnaissance se réfèrent à des épisodes de sécheresse (13 486 demandes) et 52,4 % à des inondations (16 448 demandes). **Ces deux périls représentent ainsi 95,4 % des demandes de reconnaissance instruites sur la période récente**. Par comparaison, les autres périls ont généré 1 441 demandes de reconnaissance en état de catastrophe naturelle, soit 4,6 % des demandes.

Répartition par péril des demandes de reconnaissance entre 2012 et 2018



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la DGSCGC.

Dans le détail, les demandes de reconnaissance liées aux inondations se répartissent entre les inondations et coulées de boue (49,4 % des demandes totales de reconnaissance sur la période), les remontées de nappes phréatiques (1,6 % des demandes) et les submersions marines (1,4 % des demandes).

**Nombre de demandes de reconnaissance
par aléas entre 2012 et 2018**

	Sécheresse	Inondations et coulées de boue	Remontées de nappes	Submersion marine	Mouvements de terrain	Avalanches	Séismes	Vents cycloniques
2018	3155	4485	123	90	245	5	23	35
2017	2419	591	27	58	92	0	19	36
2016	1987	3352	49	49	169	1	127	7
2015	1292	1544	48	22	61	11	2	3
2014	516	2643	60	161	169	3	74	28
2013	1534	1886	180	37	222	6	8	17
2012	2583	1005	20	18	53	1	23	1
Total	13 486	15 506	507	435	1 011	27	276	127
Total (%)	43,0%	49,4%	1,6%	1,4%	3,2%	0,1%	0,9%	0,4%

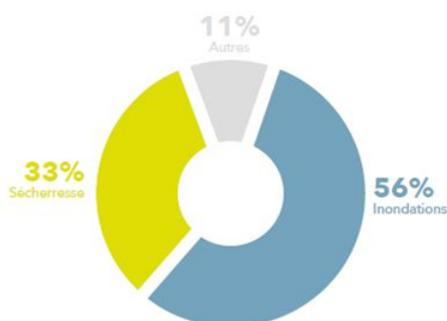
Source : mission d'information, à partir des données transmises par la DGSCGC.

L'année 2018 confirme cette tendance, avec **7 853 demandes de reconnaissance (soit 96,2 % de l'ensemble des demandes)** relatives à des épisodes de sécheresse ou des inondations.

En outre, la sinistralité associée à ces deux périls est particulièrement élevée. Selon les données communiquées par la CCR, sur la période 1989-2016, le coût moyen d'un sinistre inondation serait de 7 500 euros pour les particuliers et 20 100 euros pour les professionnels. Les sinistres sécheresse seraient par ailleurs associés à un coût moyen encore plus élevé, de l'ordre de 25 500 euros pour les particuliers.

Les inondations et la sécheresse génèrent ainsi respectivement **526 millions d'euros et 386 millions d'euros de dommages en moyenne annuelle**, contre 123 millions d'euros pour l'ensemble des autres périls. Partant, ces deux aléas représentent **89 % de la sinistralité catastrophes naturelles**.

Répartition par péril de la sinistralité catastrophes naturelles entre 1982 et 2017

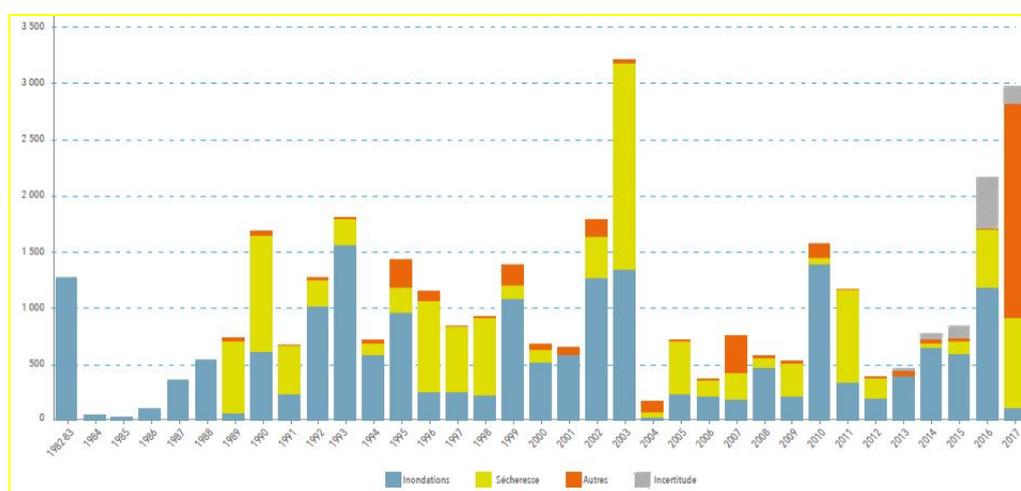


Source : CCR.

Selon la FFA, entre 1988 et 2013, les assurances ont indemnisé pas moins de 1 463 000 sinistres liés à des inondations pour un total de **16,6 milliards d'euros** et 598 000 sinistres relatifs à la sécheresse pour un montant de **7,6 milliards d'euros**.

La sinistralité catastrophes naturelles de 1982 à 2017

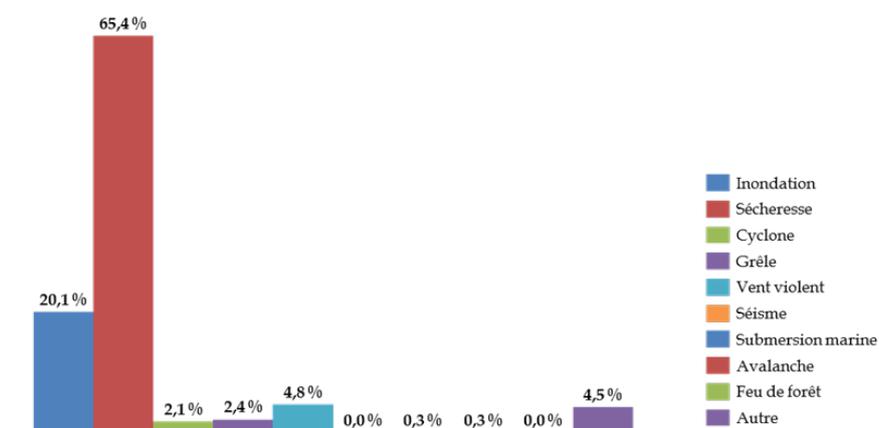
(en millions d'euros)



Source : CCR.

Pour finir, les résultats à la consultation en ligne organisée par votre mission d'information sont emblématiques de la prépondérance des aléas sécheresse et inondations, puisque parmi les personnes déclarant avoir été victimes d'un sinistre, plus 20 % des déclarants affirment avoir subi une inondation et 65 % un épisode de sécheresse. Ce dernier chiffre met en exergue les problématiques spécifiques soulevées par le phénomène de retrait-gonflement des argiles, tant en termes de récurrence que de personnes exposées.

Répartition des réponses à la question : « Quel a été l'aléa en cause » ?



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

d) Un système équilibré financièrement et garantissant un taux de couverture élevé contre les catastrophes naturelles

Il ressort des auditions menées par votre mission d'information que le **principe général d'un régime solidaire et universel couvrant tout le territoire national et permettant une mutualisation des risques** présente deux avantages majeurs :

- il permet à la **majorité des personnes d'être couvertes** contre les dommages résultant de catastrophes naturelles pour un coût modique ;
- il est **garant de l'équilibre financier du régime** et protecteur des deniers publics.

Ainsi, de l'avis de l'ensemble des parties prenantes entendues – élus, sinistrés, administrations, assureurs –, **la philosophie du régime, de même que son architecture financière globale, doivent être préservées.**

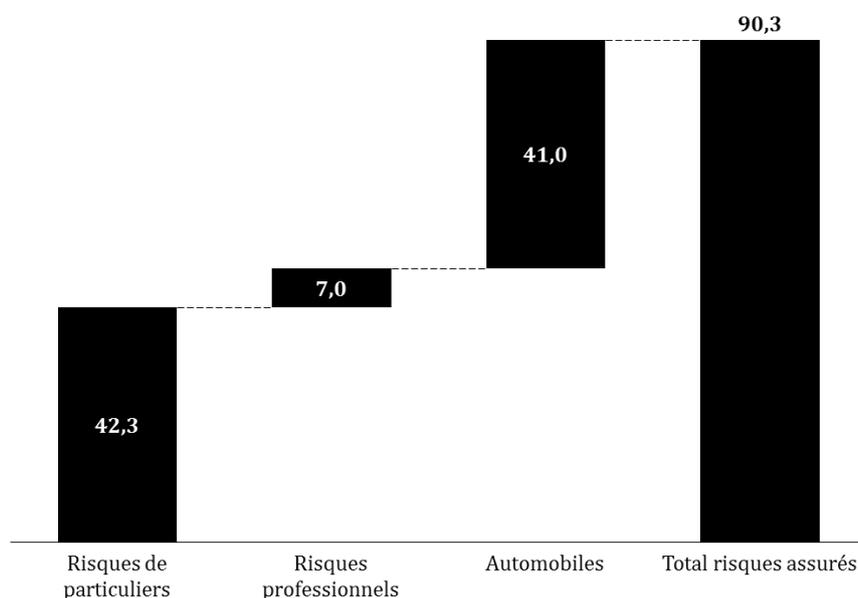
(1) Un taux de couverture élevé contribuant à la résilience des territoires

Si moins de 60 % des ménages sont couverts contre les effets des catastrophes naturelles dans les territoires d'Outre-mer et donc indemnisés en cas de sinistre, **ce taux est de près de 98 % en France métropolitaine** selon la FFA.

La CCR évalue à **42,3 millions le nombre de risques de particuliers assurés contre les dommages aux biens**, un risque correspondant à un ensemble de biens couverts par un même contrat d'assurance et situé à une même adresse. Les dommages aux automobiles représentent, pour leur part, 41 millions de risques assurés.

Nombre de risques assurés par type de risque

(en millions)



Source : mission d'information, à partir des données de la CCR.

À titre de comparaison, **moins de 30 % des ménages allemands et moins de 5 % des ménages italiens sont couverts contre les risques naturels**. Ce faible taux de couverture se traduit, en cas de catastrophe naturelle, par une mise à contribution inévitable de l'État. Lors des inondations de 2013 en Allemagne, l'État fédéral a ainsi dû ouvrir un fonds doté de huit milliards d'euros pour indemniser les victimes. Or, comme l'a rappelé M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA : « *Nous savons [...] que sous pression et dans l'urgence, l'État ne peut faire son travail de manière optimale.* »

En France, la proportion élevée de personnes assurées s'explique **par le fort taux de pénétration des assurances dommages** sur le territoire national, ayant permis une diffusion rapide de la garantie, mais aussi par le **coût raisonnable de la surprime CatNat**.

En effet, la garantie CatNat est financée par une surprime assise sur les cotisations de contrats d'assurance dommages dont le taux, **fixé par arrêté¹, est unique sur tout le territoire, opérant une péréquation entre les classes de risque**. Contrairement aux systèmes en vigueur dans d'autres pays, les personnes les plus exposées aux risques naturels ne se voient donc pas appliquer de majoration.

¹ Article A. 125-1 du code des assurances.

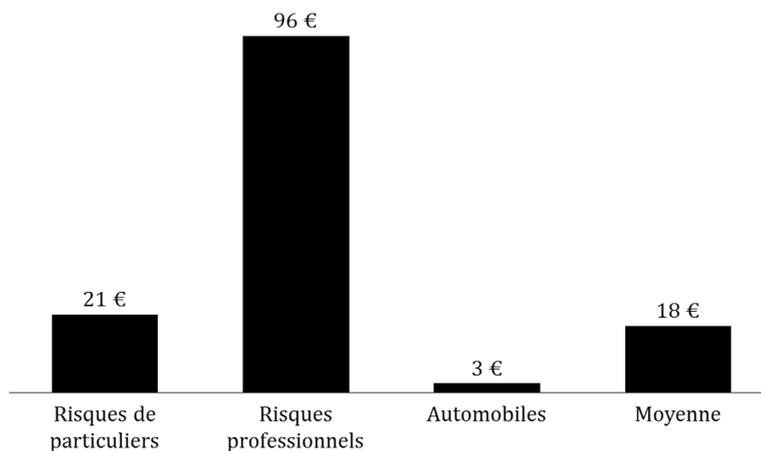
En outre, la **mutualisation des risques à l'échelle nationale permet de répartir les coûts liés aux catastrophes naturelles sur une base très large**, et de maintenir le taux de la surprime à un niveau relativement faible, équivalant à 12 % de la cotisation des contrats multirisques habitation et multirisques entreprise et à 6 % de la cotisation des contrats d'assurance dommage automobile.

Partant, le coût de la garantie contre les catastrophes naturelles – de l'ordre de 21 euros par an pour la couverture d'une habitation – **se révèle particulièrement modique au regard du montant potentiel des dommages pris en charge en cas de sinistre.**

Cela est d'autant plus vrai que, contrairement aux polices d'assurance habituelles, **la couverture dont bénéficie l'assuré ne comporte pas de plafond de garantie.**

Coût moyen annuel de la prime CatNat par risque assuré

(en euros)



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la CCR.

Ce régime d'indemnisation des catastrophes naturelles fondé sur la solidarité nationale contribue donc, *in fine*, **à la résilience du territoire français**, en garantissant une prise en charge illimitée des biens endommagés en cas d'événement naturel.

Ainsi, selon M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « Lourdes a été ravagée par la crue du Gave de Pau en 2013 : 100 millions d'euros de dégâts pour les habitants et 150 millions d'euros pour les hôteliers et les restaurateurs, pour une ville qui vit essentiellement du tourisme et des pèlerinages. En moins de six mois, la vie économique a repris. Cette assurance offre donc une garantie très forte »¹.

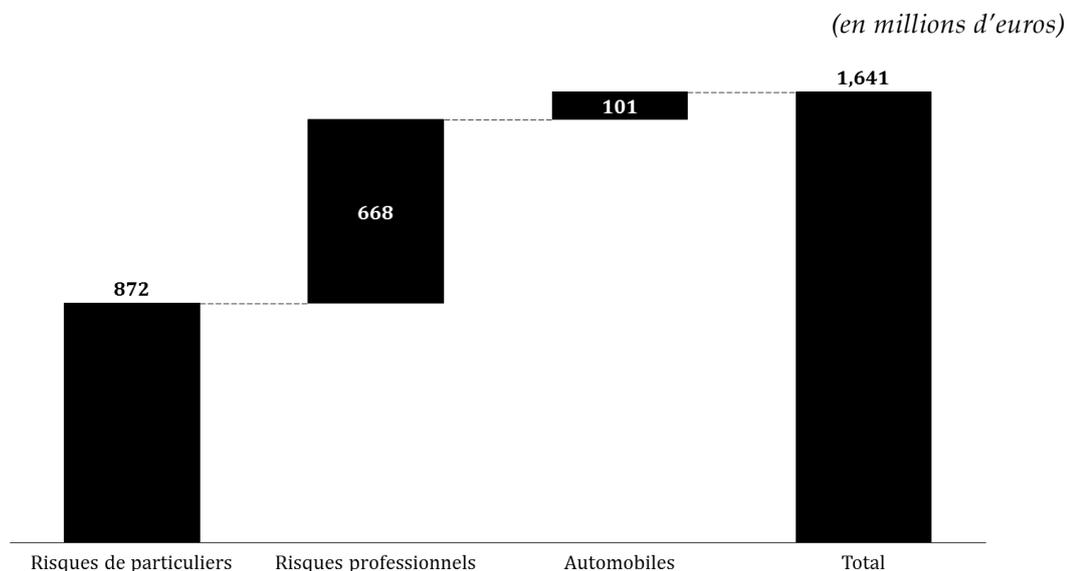
¹ Audition du 6 février 2019.

Comme l'a résumé M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA, lors de son audition : « Les assureurs estiment globalement que le système actuel est bon. Il permet une protection de tous les Français et de toutes les entreprises à un prix somme toute modique et dans un équilibre financier correct »¹.

(2) Une architecture d'ensemble garante de l'équilibre financier et de la résilience du régime

La garantie CatNat a généré, en 2017, **1,64 milliard d'euros de primes**, en hausse de 2,5 % par rapport à 2016. Une majeure partie de ces primes provient de l'assurance dommages aux biens souscrite par les particuliers, qui **représentent 872 millions d'euros**.

Répartition des primes versées par catégorie de risque



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la CCR.

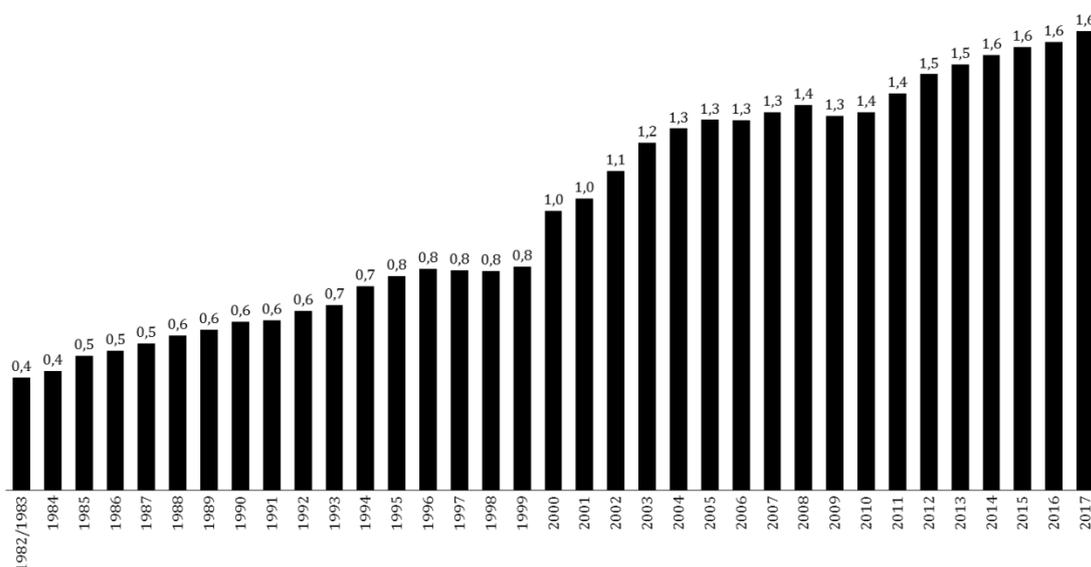
Entre 1982 et 2017, le **montant total des recettes assises sur les surprimes n'a cessé d'augmenter**, en raison notamment de l'augmentation du taux de surprime pour les dommages aux biens, passé de 5,5 % à 9 % en 1985, puis 9 % à 12 % en 2000.

Dans le même temps, les **primes catastrophes naturelles ont été soumises à un prélèvement** pour alimenter le fonds de prévention contre les risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le taux de ce prélèvement, initialement fixé à 2,5 %, a régulièrement augmenté pour atteindre 12 % à partir de 2019.

¹ Contribution écrite de la FFA transmise à votre mission d'information.

Primes catastrophes naturelles depuis 1982

(en milliards d'euros)



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la CCR.

Or, les primes CatNat sont en partie reversées par les assurances à la CCR en échange d'une offre de réassurance, selon deux types de modalités :

- **une couverture sous forme de réassurance proportionnelle via une quote-part de 50 %.** Les assureurs cèdent 50 % du montant de leurs primes, en contrepartie de quoi **la CCR prend en charge 50 % du montant des sinistres.**

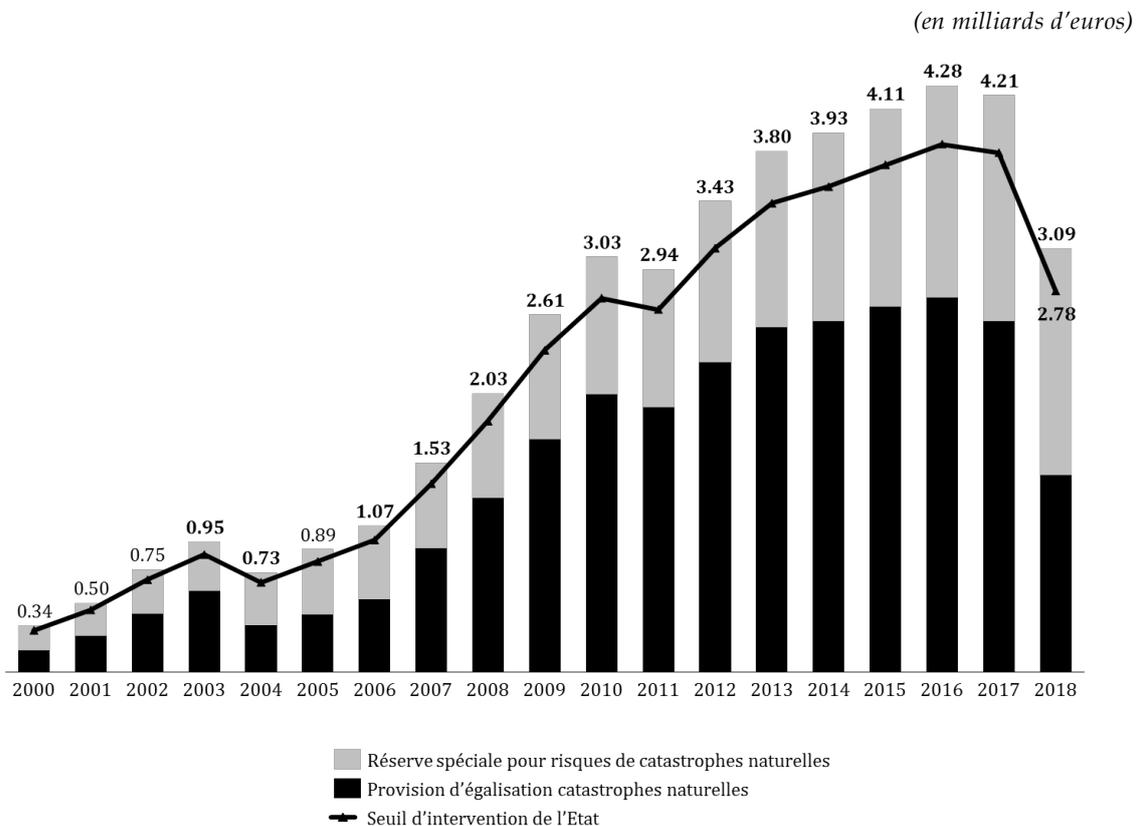
- **une couverture non-proportionnelle, dite « stop-loss », via des excédents de perte annuelle après la cession de quote-part.** La CCR prend alors en charge **la totalité des sinistres excédant un montant fixé annuellement**, l'assureur ne gardant à sa charge que le montant de sa franchise.

En 2018, **le montant des primes versées à la CCR a atteint 836 millions d'euros**, en augmentation de 2,3 % par rapport à 2017. En parallèle, **la prise en charge de la CCR au titre de l'indemnisation des catastrophes naturelles s'est élevée à 872 millions d'euros**, l'année 2018 étant caractérisée par un nombre particulièrement élevé d'événements naturels (sécheresse dans le tiers nord-est de la France, inondations consécutives à la tempête Eleanor, crues de la Seine et de la Marne, inondations dans l'Ouest et le Languedoc).

Le résultat technique de la CCR au titre de son activité catastrophes naturelles est par conséquent négatif en 2018, et ce pour la troisième année consécutive. Les années de sinistralité extrême étant néanmoins moins fréquentes que les années de sinistralité normale, la CCR dégage le plus souvent des résultats positifs lui permettant de constituer des réserves, sous forme de provisions pour égalisation ou de réserve spéciale, pour faire face aux années extrêmes.

Depuis la création du régime en 1982, ces réserves n'ont cessé d'augmenter, pour atteindre 4,277 milliards d'euros en 2016. Elles ont diminué à compter de 2016, en raison d'une sinistralité très élevée, pour s'établir à 3,087 milliards d'euros en 2018.

Évolution des réserves de la CCR et du seuil d'intervention de l'État entre 2000 et 2018



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la CCR.

Ces réserves permettent à la CCR de faire face à des événements de grande ampleur, l'État n'ayant vocation à intervenir qu'en dernier ressort, lorsque le cumul des sinistres sur l'année en cours atteint 90 % des réserves totales de la CRR – soit 2,78 milliards d'euros en 2018.

Dès lors, comme l'a expliqué M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « Le régime français protège les finances publiques [...] Ce système ex ante est préférable à un système ex post, comme en Allemagne par exemple, dans lequel les finances de l'État sont exposées après un événement pour aider les personnes non assurées, mais sans bénéficier d'un système pré-organisé. »

En pratique, selon M. Lionel Corre, sous-directeur des assurances au sein de la direction générale du Trésor : « Avec ses réserves actuelles, CCR peut faire face, sans intervention de l'État, à un ensemble d'événements dans la même année se produisant en moyenne tous les 42 ans environ. À titre illustratif, CCR pourrait aujourd'hui encore faire face la même année à l'équivalent d'un cyclone tel qu'Irma et d'une sécheresse telle que celle connue 2003 »¹.

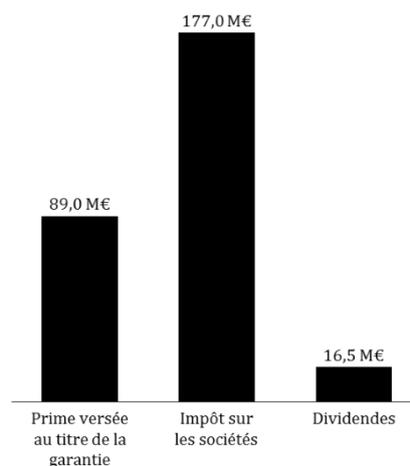
En tout état de cause, **la garantie de l'État n'a été appelée qu'une seule fois, en 1999, à hauteur de 263 millions d'euros**, en raison notamment de fortes pluies cévenoles, conjuguées à la faiblesse des provisions constituées au cours des quinze premières années. À la suite de cet épisode, le Gouvernement a décidé de rehausser le taux de la surprime CatNat, de manière à augmenter le niveau des réserves de la CCR.

In fine, étant donné l'architecture actuelle du système, **l'État français ne serait amené à intervenir que dans des scénarios de très grande ampleur**, comme une crue centennale de la Seine, associée à un coût variant entre 8,8 et 23,9 milliards d'euros pour le marché, soit entre 4 et 19,1 milliards d'euros pour l'État français.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles se révèle même financièrement avantageux pour l'État, puisque la CCR lui verse une contribution annuelle en rémunération de la garantie dont elle bénéficie. Dans la mesure où elle place les primes perçues sur le marché, la CCR génère des produits financiers – de l'ordre de 122 millions d'euros en 2018 – et **s'acquitte donc de l'impôt sur les sociétés** pour ses bénéfices. Enfin, actionnaire à 100 % de la CCR, l'État **perçoit chaque année des dividendes**.

Primes, dividendes et impôts versés à l'État en 2017

(en millions d'euros)



Source : mission d'information, à partir des données de la CCR.

¹ Contribution écrite de la direction générale du Trésor transmise à votre mission d'information

Ainsi, comme l'a résumé M. Stéphane Pénét : « *L'aspect universel du risque [...] apporte un matelas de mutualisation qui amortit sensiblement les pics de sinistralité. La soutenabilité financière nous semble assurée à court terme* »¹.

In fine, les auditions et travaux menés par votre mission d'information ont mis en évidence l'attachement des parties prenantes – assurés et compagnies d'assurance –, aux fondamentaux du régime, au premier rang desquels figurent la mutualisation des risques et la solidarité nationale.

2. L'indemnisation de certains aléas naturels est directement prise en charge par le marché de l'assurance

Les assurances offrent également certaines garanties protégeant les particuliers contre certains risques climatiques, **en dehors du régime des catastrophes naturelles**. Ainsi, pour certains aléas, il n'est pas nécessaire de constater par arrêté un quelconque état de catastrophe naturelle, le risque étant directement pris en charge par des garanties contractuelles de droit commun.

C'est le cas de **la garantie tempête** improprement appelée « garantie TGN », incluse obligatoirement dans les contrats multirisques habitation depuis la loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, obligation aujourd'hui codifiée à l'article L. 122-7 du code des assurances.

Sont exclus de cette garantie les effets de vent « *dû à un événement cyclonique pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales* », qui relèvent du régime des catastrophes naturelles.

En pratique, les dommages résultant de grêle ou de chute de neige sont également très souvent pris en charge par les assurances au titre de cette garantie, dans le cadre d'une garantie dite « TGN ». Cependant, d'un point de vue juridique, rien n'oblige les assurances à garantir cette prise en charge, l'article L. 122-7 du code des assurances ne le prévoyant pas explicitement.

Il semblerait donc judicieux de clarifier le périmètre de la garantie tempête, en mentionnant expressément les effets de la grêle et du poids de la neige dans l'article L. 122-7 du code des assurances, comme le prévoyait le projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles de 2012.

L'assuré dispose, aux termes de l'article L. 113-2 du code des assurances, de cinq jours pour déclarer son sinistre.

Pour la tempête, il doit prouver que d'autres bâtiments ont été touchés dans sa commune ou dans les communes avoisinantes. À défaut,

¹ Contribution écrite de la FFA transmise à votre mission d'information.

l'assurance peut exiger un certificat d'intempérie faisant état de vent supérieur à 100 km/h produit par Météo France.

L'indemnisation retient le plus souvent la valeur de remplacement (déduction faite de la vétusté), même si des contrats prévoient des valeurs à neuf.

La garantie TGN est très sollicitée chaque année. En 2016, la FFA estime que les assureurs ont versé 635 millions d'euros d'indemnisations au titre de la garantie tempête, grêle, neige sur bâtiment aux particuliers et entreprises, pour des cotisations estimées à 1,5 milliard d'euros.

D'autres garanties existent dans les contrats comme les **garanties pertes d'exploitation** pour les entreprises à la suite d'un sinistre ou la **garantie décennale**, qui permet aux particuliers de se retourner contre le constructeur du bâtiment qu'il possède si des dommages importants apparaissent moins de dix ans après la construction de l'ouvrage. Aux termes de l'article 1792 du Code civil, cette garantie peut être sollicitée en cas de « *dommages, même résultant d'un vice du sol* » : c'est un outil pouvant permettre aux propriétaires d'une maison sur un sol argileux d'obtenir une indemnisation rapide en cas d'apparition de fissures à la suite d'une sécheresse.

Toutefois, dans les dix premières années après la construction d'un bâtiment, les périmètres respectifs de la garantie décennale ou de la garantie contre les catastrophes naturelles se superposent sans toutefois que le partage des rôles soit très clair pour le sinistré.

Lors de son audition devant votre mission, Didier Valem, chef du service « qualité-construction » de la Fédération française du bâtiment (FFB), a précisé que, notamment pour le risque sécheresse, « *lorsque le sinistre a lieu dans les dix ans, la garantie décennale prend le relais* »¹. Il n'en demeure pas moins que l'articulation entre les deux garanties pourrait être clarifiée, dans le but d'améliorer la couverture des sinistrés sans surcoût.

3. Le régime des calamités agricoles indemnise les producteurs agricoles, particulièrement exposés aux risques naturels

L'agriculture est probablement le secteur économique le plus sensible aux aléas climatiques.

Véritable problématique stratégique pour les exploitants, la gestion des risques climatiques en agriculture repose sur deux régimes complémentaires et exclusifs l'un de l'autre :

- le **régime des calamités agricoles**, qui indemnise les exploitants ayant subi des pertes de récolte ou de fonds en raison d'événements climatiques d'importance exceptionnelle ;

¹ Audition du 4 avril 2019.

- le **régime assurantiel** qui permet aux exploitants ayant souscrit un contrat de percevoir en cas de sinistre des indemnisations contractuelles couvrant les pertes de récolte.

a) Le régime des calamités agricoles, une garantie contre les risques non assurables

Créé par une loi¹ de 1964, le régime des calamités agricoles a préexisté au régime des catastrophes naturelles et a contribué à la création de ce dernier, selon des modalités similaires.

Spécifique au secteur agricole, il met en place un **filet de sécurité** qui assure aux agriculteurs **un niveau de couverture minimal** contre les aléas climatiques exceptionnels auxquels ils sont soumis.

Ce régime est aujourd'hui prévu à l'article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime et son fonctionnement est détaillé à la section 2 du chapitre I^{er} du titre VI du livre III de la partie réglementaire du même code (articles D. 361-20 et suivants).

(1) Une couverture assez large des aléas considérés comme non assurables

Quatre critères sont à remplir afin qu'un dommage causé par un événement climatique soit éligible au régime des calamités agricoles.

a. Le risque doit être non assurable

Le régime des calamités agricoles est **complémentaire au régime assurantiel**. C'est pourquoi il n'est pas conçu pour intervenir lorsqu'une assurance peut le faire en cas de sinistre.

Sont ainsi exclus du régime les risques considérés comme assurables, définis comme les risques pour lesquels il existe des possibilités de couverture au moyen de produits d'assurance suffisamment répandus.

Un arrêté ministériel du 29 décembre 2010 exclut pour ce motif de l'indemnisation les pertes de récoltes causées par l'ensemble des risques climatiques sur céréales, oléagineux, protéagineux, plantes industrielles et vignes ainsi que les pertes de récolte causées par la grêle.

¹ Loi n°67-406 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Risques exclus du champ des calamités agricoles (article 1^{er} de l'arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture)

« Pour l'application de l'article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime, sont considérés comme assurables, et donc exclus de toute indemnisation par le Fonds national de gestion des risques en agriculture :

1° En ce qui concerne les pertes de récolte :

a) L'ensemble des risques climatiques sur céréales, oléagineux, protéagineux, plantes industrielles, y compris les semences de ces cultures, et sur vignes ;
b) Le risque de grêle, étendu au risque de vent conformément à l'article L. 122-7 du code des assurances, sur toutes les cultures végétales autres que celles mentionnées au a, y compris les cultures sous abris et les pépinières. Les pertes de récolte sur cultures fourragères dues à la grêle restent toutefois indemnissables par le Fonds national de gestion des risques en agriculture ;

c) Les risques de grêle, de tempête, de gel, d'inondations, de pluviosité excessive et de sécheresse sur les cultures de tabac.

2° En ce qui concerne les pertes de fonds :

a) L'ensemble des risques climatiques sur les bâtiments, y compris les abris (notamment les serres et ombrières). Les dommages sur les chenillettes, les volières et les petits tunnels maraîchers d'une hauteur inférieure à 80 cm restent toutefois indemnissables par le Fonds national de gestion des risques en agriculture ;

b) Le risque de grêle sur les installations de protection contre la grêle (filets paragrêle et armatures) ;

c) L'ensemble des risques climatiques sur les équipements, installations et matériels d'irrigation, notamment les pivots, rampes et tuyaux ;

d) Le risque de foudre sur le cheptel (hors bâtiments) ;

e) Le risque de chaleur entraînant la mortalité du cheptel d'élevage hors-sol à l'intérieur des bâtiments. »

b. Le risque doit être d'une importance exceptionnelle

Aux termes de l'article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime, les dommages doivent avoir été causés par des risques « *d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique* », ce caractère exceptionnel étant apprécié par un rapport météorologique réalisé par Météo-France.

En pratique, l'ampleur sur une période circonscrite du risque comme la fréquence de celui-ci sur une période plus longue sont étudiées. La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation indique qu'« *est considéré comme exceptionnel un phénomène climatique ayant une durée de retour au moins décennale* »¹.

¹ Contribution écrite de la DGPE transmise à votre mission d'information.

c. Les mesures préventives doivent avoir été inefficaces

Le dommage sera indemnisé si les moyens techniques de lutte préventive ou curative n'ont pas pu être utilisés ou se sont révélés inefficaces ou inopérants, les moyens appréciés étant par exemple la mise en place de systèmes d'irrigation ou l'installation de filets para-grêle sur les vergers.

d. Les dommages doivent être directement liés à l'événement et être d'ampleur suffisante

Seules les baisses quantitatives de production ou les destructions de biens sont susceptibles de présenter le caractère de calamité agricole. Ainsi, sont exclues du régime d'indemnisation les pertes de qualité ou les pertes économiques consécutives à une impossibilité de production.

En outre, les pertes de récolte doivent avoir été suffisantes sur la zone concernée : elles doivent être estimées à des pertes **supérieures à 30 % au rendement théorique de la culture concernée sur l'exploitation**¹.

(2) Une approche ascendante permettant une prise en compte concrète des demandes de sinistrés

(a) Un lien direct avec les sinistrés et les territoires grâce aux missions d'enquête

Après la survenance d'un aléa, les représentants locaux des agriculteurs, comme les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles, **constituent un dossier examinant les conséquences directes d'un sinistre** et, en fonction de leurs premières analyses, demandent l'ouverture de la procédure de reconnaissance de l'état de calamités agricoles.

Les **élus locaux** ou **représentants de la profession agricole** adressent, si tous les éléments sont constitués, une demande de reconnaissance de l'état de calamité agricole au préfet. À défaut d'erreur manifeste en matière d'éligibilité au régime des calamités agricoles, la direction départementale des territoires (DDT) contacte tout d'abord un organisme disposant de données météorologiques² sur les trente dernières années afin de vérifier le caractère exceptionnel du phénomène climatique au regard du temps de retour de l'événement et de son écart aux valeurs décennales.

Il diligente ensuite une **mission d'enquête consistant à visiter sur place les zones sinistrées dans le but de porter un regard technique sur le sinistre et ses conséquences**. Elle permet d'établir l'origine climatique des dommages, de vérifier la mise en œuvre, l'inefficacité ou l'absence de mesures de lutte contre ces aléas et de définir la zone géographique

¹ Ce rendement théorique est calculé sur la base d'un barème départemental définissant le rendement moyen des surfaces cultivées relevant d'une même production dans le département.

² Météo-France en pratique.

concernée. Ces analyses sont établies par **des visites sur place** visant à constater l'existence d'un lien direct entre un phénomène climatique et un dommage sur les exploitations agricoles. Lorsque la demande de reconnaissance concerne le département entier, le seuil minimal est de 30 exploitations visitées.

Quatre membres composent cette mission : le DDT, le président de la chambre d'agriculture du département¹ concerné et deux agriculteurs non touchés par le sinistre. Le préfet peut désigner un expert indépendant, principalement habilité par le Conseil national de l'expertise foncière, agricole et forestière (CNEFAF), pour assister les membres de la mission, notamment dans les situations les plus complexes : cette nomination est d'ailleurs de droit pour les sinistres liés à la sécheresse sur fourrages. La mission d'enquête peut être financée par le fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA).

L'une des forces du système des calamités agricoles repose sur ce lien direct avec les sinistrés et les territoires au cœur du rapport de la mission d'enquête. Si les visites de terrains permettent de constater *de visu* l'ampleur des dommages, elles permettent également d'avoir un échange direct avec les sinistrés et ainsi de les informer sur les procédures et les démarches à suivre.

(b) *Après avis du comité départemental d'expertise, le préfet peut solliciter la reconnaissance au titre des calamités agricoles*

À l'issue de ses investigations, la mission d'enquête produit un rapport qu'elle transmet au **comité départemental d'expertise** (CDE). En outre, afin d'établir un éventuel lien direct entre les dommages et le phénomène climatique, le DDT transmet au CDE un rapport météorologique émanant d'un organisme spécialisé dans les données météorologiques.

Sur la base de ces derniers, le CDE est chargé d'émettre un avis quant au caractère de calamité agricole des dommages en statuant sur le caractère exceptionnel du phénomène climatique, le zonage et le montant des dommages en conformité avec les barèmes destinés à permettre l'évaluation des dommages subis, qu'il élabore pour une durée minimale de trois ans.

Le comité départemental d'expertise associe l'administration (DDT, DDFiP), des représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles et de la chambre d'agriculture ainsi que des représentants locaux des banques et assurances.

¹ Le DDT comme le président de la chambre d'agriculture peuvent, en pratique, se faire représenter.

Au vu de l'avis du CDE, le préfet peut, le cas échéant, proposer la reconnaissance du caractère de calamité agricole des dommages en adressant sa proposition aux services compétents du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Pour les pertes de récolte, il transmet cette demande à la fin de la campagne de production et au plus tard 6 mois après la fin de celle-ci. Pour les pertes de fonds, il le fait au plus tard neuf mois après le phénomène climatique concerné.

(c) **Après avis du CNGRA, le ministre de l'agriculture reconnaît au niveau national l'état de calamité agricole pour les zones et productions concernées**

Le **comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA)** est une instance placée auprès du ministère chargé de l'agriculture composée de représentants de l'administration (ministère de l'agriculture, de l'économie et du budget, magistrats, membre du CGAAER¹), de représentants de chacune des organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale et des chambres d'agriculture, de la Caisse centrale de réassurance (CCR) et de représentants des assurances et des banques.

Il a pour rôle de rendre un avis sur les demandes transmises par les préfets. Un avis peut être favorable, défavorable ou recommander un ajournement afin d'inscrire le dossier à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure.

Il statue lors de quatre réunions par an (mars, juin, octobre, décembre). Toutefois, le code rural et de la pêche maritime ne détermine aucun délai limite pour procéder à la reconnaissance.

Comme le précise la DGPE du ministère de l'agriculture, « *en cas d'avis favorable [du CNGRA], le ministre chargé de l'agriculture prend la décision de reconnaître l'état de calamité agricole du territoire au moyen d'un arrêté ministériel* »². Il définit le phénomène climatique, les productions touchées ainsi que les zones sinistrées.

Cet arrêté est enfin envoyé aux mairies concernées pour publication.

(3) Une exigence minimale de pertes individuelles pour être éligible

Aux termes de l'article D. 361-23 du code rural et de la pêche maritime, les exploitants agricoles sinistrés ont un **délai de trente jours** après la publication en mairie de l'arrêté de reconnaissance de l'état de calamité agricole pour effectuer leur demande d'indemnisation auprès de la préfecture, sauf cas de force majeure.

¹ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

² Contribution écrite de la DGPE transmise à votre mission d'information.

L'exploitant doit être *a minima* assuré contre un aléa. Il s'agit généralement d'une assurance incendie ou, si aucun élément de l'exploitation n'est assurable contre l'incendie, l'exploitant peut bénéficier d'une indemnité s'il est assuré contre la grêle ou la mortalité du bétail.

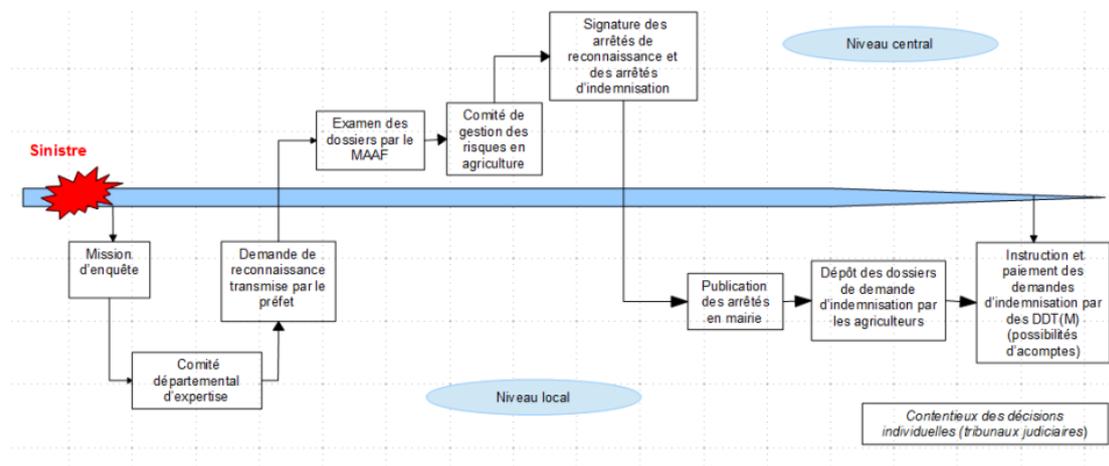
La demande d'indemnisation doit comporter des formulaires justifiant :

- un **taux de perte physique d'au moins 30 % de la production annuelle théorique** (42 % pour les productions bénéficiant d'une aide PAC couplée) ;
- un **montant des dommages en valeur dépassant 13 % du produit brut théorique de l'exploitation** (aides PAC comprises).

Le FNGRA n'indemnise que les pertes quantitatives de production et non qualitative. Ainsi, un producteur modifiant la destination de sa production (de la vente directe à l'industrie par exemple) n'est pas éligible à l'indemnisation.

Si l'agriculteur est indemnisable, il peut recevoir, après arrêté du ministre chargé de l'agriculture pris aux termes de l'article D. 361-21 du code rural et de la pêche maritime, un versement initial à titre d'acompte avant versement du solde¹.

S'il ne l'est pas, il reçoit une lettre motivée du préfet lui indiquant les voies de recours.



b) Un recours de plus en plus fréquent à l'assurance multirisques climatiques des récoltes

Jusqu'en 2005, seul le régime des calamités agricoles permettait une indemnisation des agriculteurs en cas de sinistre, en l'absence d'une solution assurantielle fiable.

¹ L'instruction technique DGPE/SCPE/SDC/2017-288 du 29 mars 2017 précise que « l'acompte versé correspond à 30 % du montant prévisionnel des dommages reconnus. »

Si, depuis le début du XIX^{ème} siècle des contrats grêle existent et sont assez répandus, l'assurance récolte peinait à émerger compte tenu de la soutenabilité financière d'une telle assurance en cas de sinistre agricole majeur et répandu sur l'ensemble du territoire.

Depuis, avec l'aide de l'Union européenne par le biais de la politique agricole commune (PAC), l'assurance multirisques climatiques des récoltes est devenue un outil majeur pour sécuriser financièrement une exploitation agricole en cas de sinistre climatique.

L'architecture du système repose sur un **contrat-socle**, assurance offrant des garanties minimales fortement subventionnée, **qui peut être enrichi par des garanties complémentaires**, pour lesquels le reste à charge pour l'exploitant est plus important.

Un « contrat-socle » doit en effet être offert par les compagnies d'assurances pour que leurs produits puissent faire l'objet d'une subvention publique. La couverture d'assurance garantit *a minima* la prise en charge des sinistres occasionnés par des températures défavorables (sécheresse, excès de température, coups de chaleur et de soleil, températures basses, manque de rayonnement solaire, coups de froid, gel) ou par des intempéries (excès d'eau, pluies violentes, pluies torrentielles, humidité excessive, grêle, poids de la neige ou du givre, tempêtes, tourbillons, vent de sable).

L'exploitant peut choisir de souscrire un contrat « par groupes de cultures ». Dans ces contrats, la totalité des cultures d'un même groupe de cultures au sein de l'exploitation doivent être assurées. Par dérogation, pour les grandes cultures, le seuil minimum assurable est abaissé à 70 %.

L'exploitant peut également choisir de souscrire un contrat « à l'exploitation » couvrant au moins deux natures de cultures assurables représentant au moins 80 % de la superficie de l'exploitation.

Il existe plusieurs niveaux de garanties afférentes à ces contrats d'assurance, qui impliquent un soutien public plus ou moins important :

- le premier, **le niveau « socle »**, entend protéger l'agriculteur des pertes de production à l'échelle de la récolte à un prix déterminé dans le contrat à partir d'un **seuil de déclenchement fixé à 30 % des pertes**. La franchise s'élève à 30 % des pertes (25 % pour les prairies) ;
- le deuxième permet d'augmenter son niveau de garanties en permettant un rachat de prix jusqu'au prix moyen de vente, un rachat de franchise jusqu'à 25 % ou une garantie contre les pertes de qualité ;
- le troisième (dit « garanties confort ») permet de prévoir un rachat de prix au-delà du prix moyen de vente ou un rachat de franchise au-delà de 25 %.

Les deux premiers niveaux peuvent bénéficier d'une subvention publique, jusqu'à 65 % pour le premier et jusqu'à 45 % pour le second.

En cas de sinistre, l'agriculteur remplissant les conditions d'éligibilité est alors couvert au niveau d'un prix prévu au contrat qui ne peut dépasser le prix de vente réel calculé sur les trois dernières années ou la moyenne olympique des cinq dernières.

Depuis 2005, l'assurance-récolte a fait l'objet d'une appropriation variable selon les filières. Selon la DGPE, le taux de couverture de la surface agricole utile par l'assurance-récolte est proche de 30 % en 2018, hors prairies, compte tenu d'une diffusion plus importante dans les grandes cultures et la viticulture¹.

En revanche, ces taux sont presque nuls pour d'autres filières comme l'arboriculture ou pour les prairies pour lesquelles l'offre est peu adaptée.

Cette hétérogénéité s'explique avant tout par le prix souvent très élevé de ces assurances pour certains producteurs. La prime moyenne totale par hectare d'un contrat d'assurance multirisques climatiques fluctue entre 37,70 €/ha pour les céréales et près de 1 413,40 €/ha pour l'arboriculture.

Il convient de noter qu'il n'existe pas à ce jour d'offre assurantielle couvrant les risques climatiques pour les activités agricoles dans les territoires d'outre-mer.

c) Un soutien public financier significatif

Le financement de ces deux régimes est assuré par le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)² lequel participe, aux termes de l'article L. 361-1 du code rural et de la pêche maritime, « *au financement des dispositifs de gestion des aléas climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental dans le secteur agricole* ».

C'est un dispositif original au regard des autres modèles proposés en Allemagne, en Espagne ou aux États-Unis³.

(1) Le FNGRA, bras armé de l'État... financé par les agriculteurs

Le FNGRA est abondé avant tout par les professionnels agricoles, au moyen d'une contribution additionnelle de 5,5 % aux primes et cotisations sur les assurances couvrant les dommages relatifs aux bâtiments et au cheptel mort affectés aux exploitations agricoles et aux risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules utilitaires affectés aux exploitations agricoles. Les exploitations conchylicoles lui versent également une contribution additionnelle particulière⁴.

¹ Contribution écrite de la DGPE transmise à votre mission d'information.

² Anciennement Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).

³ Note de législation comparée de juin 2016 de MM. Henri Cabanel et Franck Montaugé au nom de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat sur « la couverture des risques en agriculture et les assurances agricoles ».

⁴ Article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime.

Depuis la division par deux du taux de la taxe additionnelle sur les conventions d'assurance souscrites par les agriculteurs¹ et le plafonnement de la contribution additionnelle en 2016, ces recettes n'alimentent plus le FNGRA qu'à hauteur de 60 millions d'euros par an.

S'il a vocation à couvrir des interventions plus larges, 80 % des dépenses liquidées entre 2000 et 2018 ont eu pour seul but la couverture des indemnités liées aux calamités agricoles. Au total, près de 925 millions d'euros ont été dépensés à ce titre depuis 2010, ce qui en fait un outil massif d'indemnisation des aléas climatiques pour les agriculteurs.

Source : DGPE.

Les trois domaines d'intervention du FNGRA

Le FNGRA peut intervenir dans trois domaines déterminés par la loi :

- le financement de l'indemnisation, par des **fonds de mutualisation** agréés, des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental (art. L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime) ;
- le financement des **aides au développement de l'assurance** contre les dommages causés aux exploitations agricoles (art. L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime) ;
- l'indemnisation des **calamités agricoles** (art. L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime).

Seul le fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), lequel indemnise les pertes liées principalement à des maladies animales, à des organismes nuisibles ou à des contaminants, est éligible à un financement par le FNGRA.

¹ De 11 à 5,5 %.

(2) La mobilisation de la PAC pour encourager la souscription d'assurances récoltes

L'État soutient depuis 2005 la diffusion de contrats d'assurance multirisques climatiques des récoltes par la mise en place d'un régime d'aides à la souscription des contrats d'assurance récolte. Cette aide prend la forme d'une prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance payées par les exploitants agricoles.

L'architecture du contrat subventionné est articulée selon deux niveaux de garantie avec des taux de soutien différenciés :

- un premier niveau de garantie, dit niveau socle avec un taux de subvention de 65 %. Son coût est limité, ce qui doit faciliter l'accès à l'assurance récolte ;
- un second niveau avec des garanties complémentaires et un taux de subvention de 45 %.

Depuis 2015, ces aides sont versées dans le cadre du second pilier de la PAC¹, au titre du Programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT), et sont entièrement financées par des fonds européens (FEADER).

4. Le cas spécifique des biens des personnes publiques

En cas de catastrophe naturelle sur sa commune, le maire est en première ligne.

L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'au titre de ses pouvoirs de police générale, le maire doit « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ».

Afin d'apporter un concours financier à ces missions de premier secours effectuées par le maire au profit de ses administrés, plusieurs dispositifs ont été mis en place, s'apparentant, en quelque sorte, à une « indemnisation » des collectivités territoriales pour les services rendus.

a) Les collectivités territoriales peuvent obtenir une compensation intégrale des frais de relogement d'urgence engagés

Les communes, établissements publics locaux (EPL) et groupements d'intérêt public (GIP) compétents sont tout d'abord éligibles à un

¹ Par le biais d'un transfert du premier pilier de 675 M€ sur la période 2015-2020.

financement du **fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU)** pour couvrir une part de leurs dépenses affectées à l'hébergement d'urgence, au relogement temporaire de leurs administrés ou à la réalisation de travaux interdisant l'accès à ces locaux en cas de sinistre.

Pour obtenir cette compensation financière, le maire doit avoir pris un arrêté interdisant l'occupation des locaux dangereux sur le fondement de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales¹.

Le fonds permet d'indemniser des dépenses de relogement (nuitées d'hôtels, loyers) pour une durée maximale de six mois. En revanche, les travaux de remise en état d'un logement ne sont pas éligibles au titre du FARU. L'intervention du FARU est complémentaire de celle des assurances ou de mutuelles.

Aux termes de l'article L. 2335-15 du CGCT, ce fonds doit disparaître en 2020².

b) Pour reconstruire leurs biens endommagés, elles sont éligibles à certains dispositifs

(1) Les biens assurés des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont généralement couvertes en garantie dommages aux biens et aux véhicules et sont donc, comme les particuliers, assurées en cas de catastrophes naturelles. Ainsi, **le plus souvent, leur patrimoine immobilier et leur flotte de véhicules sont couverts et relèvent du régime des catastrophes naturelles.**

(2) La dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques

Toutefois, certains de leurs immeubles ne sont pas assurés, compte tenu du montant potentiel des dommages qui rend le coût de leur assurance dissuasif. **Ces biens non assurés en deviennent, en pratique, « non assurables ».** Les biens concernés sont notamment les arbres, les terrains, les ouvrages d'art et de génie civil ou la voirie.

¹ Dans la mesure où la cause du péril est extérieure à la construction de l'immeuble, un arrêté de péril imminent est inapplicable.

² Il a déjà été prorogé en 2010 et 2015.

Pour financer la reconstruction de ces biens, l'article L. 1613-6 du CGCT a créé **une dotation budgétaire de solidarité** en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques.

Fruit de la fusion entre le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles et du fonds pour la réparation des dommages causés aux biens de ces mêmes collectivités par les calamités publiques, cette dotation contribue à réparer les dégâts causés aux biens des collectivités territoriales par des événements climatiques ou géologiques graves.

Sont éligibles les travaux de réparation des dégâts causés à des **infrastructures routières** et les **ouvrages d'art**, aux biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurisation de la circulation, aux digues, aux **réseaux** de distribution et d'assainissement de l'eau, aux stations d'épuration et de relevage des eaux, aux pistes de défense des forêts contre l'incendie, aux parcs, jardins et espaces boisés appartenant au domaine public des collectivités territoriales ou de leur groupement. Les travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau sont également couverts.

La subvention couvre une partie des dépenses engagées pour reconstruire à l'identique les biens sinistrés, déduction faite de l'indemnité assurantielle perçue par les collectivités pour les biens assurés.

La demande de subvention, adressée au préfet, doit être adressée dans la limite de deux mois au préfet et chiffrer **des dégâts supérieurs à 150 000 € comptant pour plus de 1 % du budget de la collectivité concernée.**

Si les dégâts sont supérieurs à un million d'euros, une mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) évalue le montant des dégâts et propose un montant de subventions par commune touchée.

Le montant de l'aide est attribué selon un barème progressif au regard de la part de ces dégâts éligibles dans le budget de la collectivité. La subvention s'échelonne entre 30 % et 80 % du montant total des dégâts¹. À titre exceptionnel et sur décision préfectorale, la dotation peut supporter l'intégralité du montant des dégâts.

Lorsque le montant des dégâts éligibles est supérieur à 6 millions d'euros, la procédure est adaptée. D'une part, la décision d'attribution de la dotation relève de la compétence du ministre chargé des collectivités territoriales, qui a la faculté de diligenter une mission d'inspection. D'autre part, le taux maximum est minoré et ne peut couvrir les dépenses qu'à hauteur de 60 % du montant des dégâts.

¹ L'article L. 1111-10 du CGCT exige, sauf dérogation, une participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

Au total, cette dotation a représenté une indemnisation versée aux collectivités territoriales d'environ **40 millions d'euros en 2018**.

Toutefois, elle présente trois limites :

- elle est perçue comme relativement complexe par les collectivités territoriales ;
- elle pénalise les plus petites collectivités qui, si le montant total de leurs dommages est inférieur à 150 000 euros, n'ont le droit à aucune aide, bien que ces dépenses concernent une part significative de leur budget ;
- elle laisse aux collectivités territoriales un reste à charge significatif pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros.

(3) D'autres dispositifs peuvent être mobilisés

Pour financer les travaux d'investissement, la collectivité peut éventuellement solliciter une subvention au titre de la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** ou de la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**.

L'État peut également activer certains leviers budgétaires, par exemple en opérant un remboursement anticipé du fonds de compensation de la taxe pour la valeur ajoutée (FCTVA).

De même, **les régions ou les départements peuvent débloquer des aides exceptionnelles** aux collectivités territoriales sinistrées afin de favoriser une reconstruction rapide des biens endommagés.

B. UN SYSTEME D'INDEMNISATION MIS A L'EPREUVE PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le changement climatique, ainsi que la contribution des activités humaines à ce phénomène, constituent désormais des réalités incontestables. Ces évolutions climatiques ont un impact considérable sur l'intensité et la fréquence de certains aléas naturels, dont il reste à pleinement prendre la mesure.

Conjuguées à des décisions humaines en termes d'installation et d'aménagement contribuant à concentrer les activités et les habitations dans des zones à risques, l'intensification et la multiplication des aléas climatiques vont contribuer à accroître considérablement notre exposition aux risques dans un avenir proche. Cette tendance aura pour conséquence d'accroître le recours aux systèmes d'indemnisation des dommages résultant de ces aléas, sauf à renforcer significativement notre politique de prévention et à privilégier un aménagement plus durable face aux risques.

En d'autres termes, l'humanité contribue directement à l'importance de certaines catastrophes naturelles qui la frappent, d'une part, par son impact sur le changement climatique, d'autre part, *via* ses choix de vie et d'aménagement ainsi que par l'existence ou au contraire l'absence de mesures de prévention adaptées. Cette responsabilité collective et individuelle semble d'autant plus importante à rappeler que l'acceptabilité des situations de risque et la faculté à les appréhender restent faibles dans notre pays.

1. La contribution de l'humanité au changement climatique, une réalité incontestable

a) Le changement climatique est considérable depuis le début du XX^e siècle

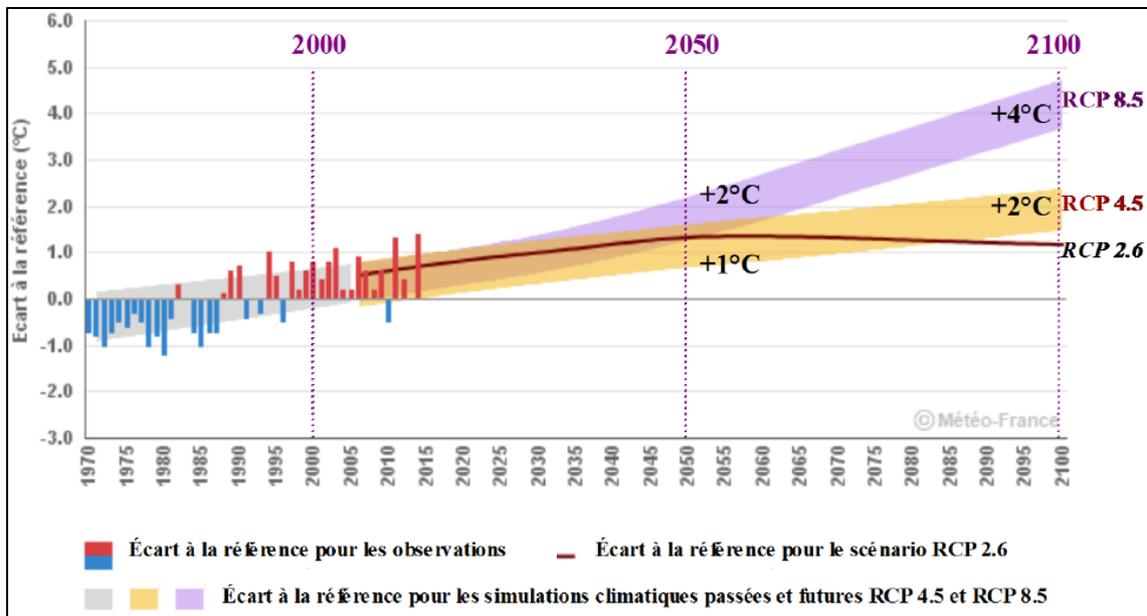
Les changements de long terme – de l'ordre de plusieurs décennies ou siècles – du comportement de l'atmosphère, de l'océan, de la cryosphère et de la biosphère **sont dus à des variations naturelles**, aléatoires ou sous l'influence du rayonnement émis par le Soleil, du volcanisme et des variations de l'orbite de la Terre, **et à des perturbations dues au développement de l'humanité**¹.

Le réchauffement climatique global est actuellement estimé à 1 °C (+/- 0,2 °C) par rapport à l'ère préindustrielle, et **au rythme actuel, il atteindra 1,5 °C probablement avant le milieu du XXI^e siècle, et 2 °C après le milieu du XXI^e siècle**. L'ensemble des travaux scientifiques soulignent que la rapidité avec laquelle le climat évolue aujourd'hui est sans précédent.

Le rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de 2018 a mis en évidence les nombreux avantages d'un réchauffement limité à 1,5 °C plutôt que supérieur à 2 °C, notamment en termes de risques climatiques. Il identifie en particulier qu'une limitation à 1,5 °C permettrait, avec un niveau de confiance relativement fiable, de limiter l'accroissement des phénomènes de sécheresse, de pluies extrêmes ou de déficit de précipitations selon les régions, ainsi que d'élévation du niveau des océans.

¹ En climatologie, on utilise le terme de « forçages » pour désigner les perturbations du bilan radiatif de la Terre, c'est-à-dire son bilan d'énergie, exprimé en W/m², qui se définit dans la couche supérieure de l'atmosphère. Le système climatique réagit à ces forçages par des variations de température. Les forçages peuvent être d'origine naturelle ou humaine.

Température moyenne annuelle en France métropolitaine : écart à la référence 1976-2005 (observations et simulations climatiques)¹



Source : Météo-France.

b) La contribution des activités humaines au changement climatique est une réalité désormais bien établie

Les activités humaines ont contribué de façon significative au réchauffement global des océans et de l'atmosphère observés depuis le XX^e siècle. Il est impossible d'expliquer les changements climatiques en cours sans faire intervenir l'accumulation des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Comme l'a rappelé M. Robert Vautard, chercheur au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement-Institut Pierre-Simon Laplace (LSCE-IPSL) lors de son audition par votre mission d'information : « *La communauté scientifique estime que ces perturbations dues au développement de l'humanité ont contribué de façon significative au réchauffement climatique que l'on observe, aujourd'hui estimé à 1 °C, plus ou moins 0,2 °C, par rapport à l'ère préindustrielle à partir de la moitié du XX^e siècle. Avant, il est difficile de déceler la trace de l'homme sur le climat. Aujourd'hui, cette empreinte est parfaitement claire. Il est impossible aujourd'hui de l'expliquer par les seuls mécanismes naturels* »².

¹ Pour rappel, le scénario RCP 8.5 correspond à une augmentation des émissions de GES au rythme actuel faute d'action (scénario le plus pessimiste), le scénario RCP 4.5 correspond à une stabilisation des émissions avant la fin du XXI^e siècle à un niveau faible, et le scénario 2.6 correspond à une diminution significative des émissions avec un point culminant avant 2050 (scénario le plus optimiste). Il existe également un scénario 6.0 compris entre le 8.5 et le 4.5, qui correspond à une stabilisation des émissions avant la fin du XXI^e siècle à un niveau moyen.

² Audition du 6 février 2019.

Comme nous le verrons par la suite, l'influence du changement climatique pour plusieurs types d'aléas naturels est très probable voire certaine. Il est toutefois difficile d'attribuer l'existence même de tel ou tel phénomène au seul changement climatique, et *a fortiori* à la contribution de l'homme. Pour cela, comme le souligne M. Robert Vautard : « il faudrait pouvoir disposer d'un climat « avec perturbation humaine » et d'un climat « sans perturbation humaine ». Cela n'est possible que grâce à des simulations climatiques, souvent imparfaites pour simuler les extrêmes dont l'évolution est émergente. C'est pourquoi il est souvent difficile de répondre à cette question d'attribution »¹. Pris individuellement, chaque aléa climatique résulte d'une combinaison complexe de différents facteurs qui ne permet pas de l'attribuer exclusivement à la contribution anthropique au changement climatique.

Pourtant un nombre croissant d'études scientifiques concluent clairement à une responsabilité humaine dans l'évolution des vagues de chaleur. Ainsi par exemple les températures d'une vague de chaleur comme celle de l'été 2017 dans le sud de l'Europe, dont la période de retour actuelle est estimée à 10 ans, aurait eu dans un climat sans perturbation humaine une période de retour au moins dix fois supérieure. Selon Robert Vautard, lors de son audition : « Nous estimons aussi que dans un climat plus chaud de 2 °C, ce type de vagues de chaleur deviendrait la norme puisqu'elle apparaîtrait un été sur deux ».

Selon plusieurs études, l'évolution actuelle des pluies méditerranéennes est également liée à l'impact de l'homme sur le changement climatique. Pour les pluies cévenoles d'automne, la probabilité de dépasser 300 mm de précipitations par jour a triplé en 75 ans. Comme le souligne le rapport de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) de septembre 2018², il est difficile d'expliquer ces tendances sans intégrer l'influence humaine sur le climat. La probabilité de pluies printanières sur 3 jours comme celles ayant occasionné la crue de la Seine de 2016 a également été multipliée par deux selon une étude récente.

Le rapport spécial du GIEC publié en 2012 sur la gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique, relevait déjà : « l'évolution du climat modifie la fréquence, l'intensité, l'étendue, la durée et le moment d'apparition des phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes, et peut porter ces phénomènes à des niveaux sans précédent ».

¹ Contribution écrite de M. Robert Vautard transmise à votre mission d'information.

² « Les événements météorologiques extrêmes dans un contexte de changement climatique », Observatoire national sur les effets du changement climatique, rapport au Premier ministre et au Parlement, décembre 2018 (p. 8).

Le rapport soulignait à cet égard **l'impact des activités humaines sur les extrêmes climatiques** : « *On a des raisons de penser que certains extrêmes ont varié sous l'effet des activités humaines, notamment en raison de la hausse des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère* ». Il rappelait toutefois : « *un grand nombre de phénomènes météorologiques ou climatiques extrêmes restent le fait de la variabilité naturelle du climat, qui continuera à influencer les extrêmes futurs, outre l'effet du changement climatique d'origine anthropique* ».

Au total, il est très probable que les activités humaines, compte tenu de leur impact sur le changement climatique, contribuent à l'amplification et à la multiplication de plusieurs types de phénomènes naturels, sans qu'il soit possible d'identifier l'homme comme cause unique ou déterminante d'un phénomène extrême donné.

2. Une augmentation de la fréquence et de l'intensité de plusieurs aléas climatiques

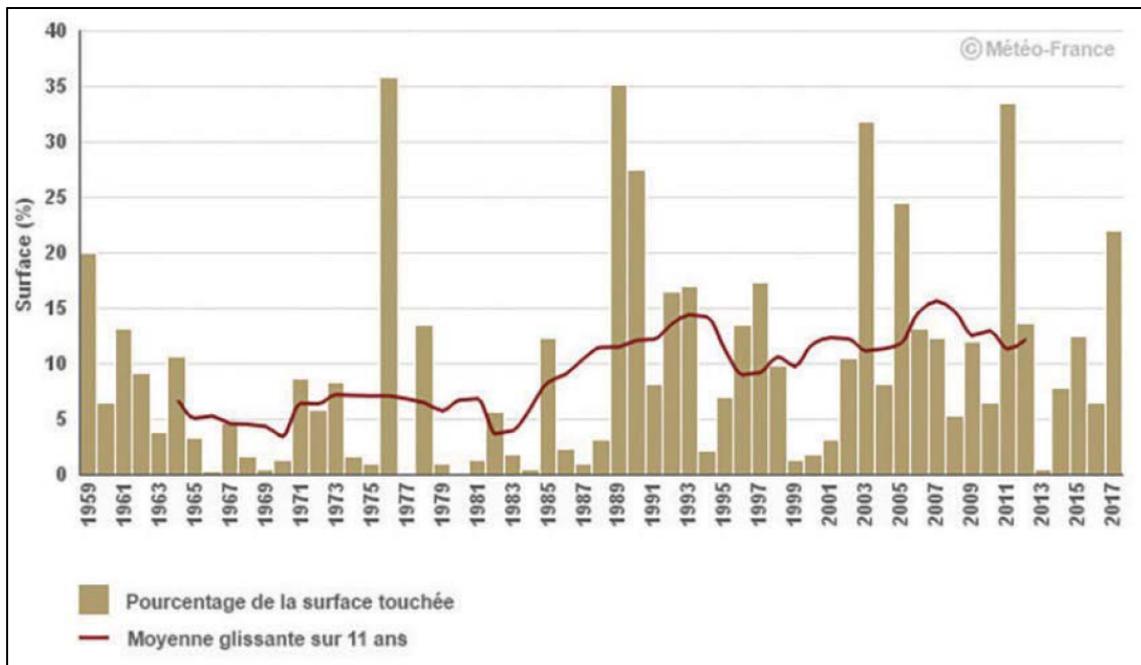
a) Depuis le XX^e siècle, les phénomènes climatiques extrêmes se multiplient et s'amplifient

S'agissant des vagues de chaleur¹, leur évolution sur la période récente est particulièrement inquiétante. En effet, en examinant les vagues de chaleur recensées depuis 1947 en France, le nombre de ces phénomènes a été deux fois plus élevé au cours des 34 dernières années que sur la période antérieure. Leur intensité a également augmenté. Tous les étés à partir de 2015 ont connus une grande vague de chaleur sur au moins une région française (sud en 2017, nord en 2018, par exemple).

Il en va de même pour les sécheresses, estivales et hivernales, qui ont connu une forte augmentation spatiale sur les trente dernières années. Selon le rapport de l'ONERC, depuis le début du XXI^e siècle, douze années sur dix-sept ont dépassé la moyenne des surfaces touchées sur la période 1961-1990. Cette trajectoire passée résulte davantage de l'élévation des températures que de la diminution des précipitations, même si les deux mécanismes y contribuent.

¹ Selon l'Organisation météorologique mondiale, une vague de chaleur se définit comme un temps inhabituellement chaud (sec ou humide) qui dure au moins deux à trois jours et qui a le plus souvent un impact important sur la santé humaine ou les systèmes naturels. En France, elle est définie comme une période de cinq jours consécutifs avec une température maximale supérieure de 5°C à la normale 1976-2005.

Pourcentage annuel de la surface touchée par la sécheresse France métropolitaine



Source : Météo-France.

L'extension des surfaces touchées est à rapprocher de **la part du territoire reconnu en sécheresse, également en nette augmentation depuis 1990**. Sur la période 1990-2013, les indemnités au titre du retrait-gonflement des argiles s'élèvent à 8,6 Md€. Les années les plus marquantes en termes de sécheresse ont été 2003, 2005, 2011 et 2017.

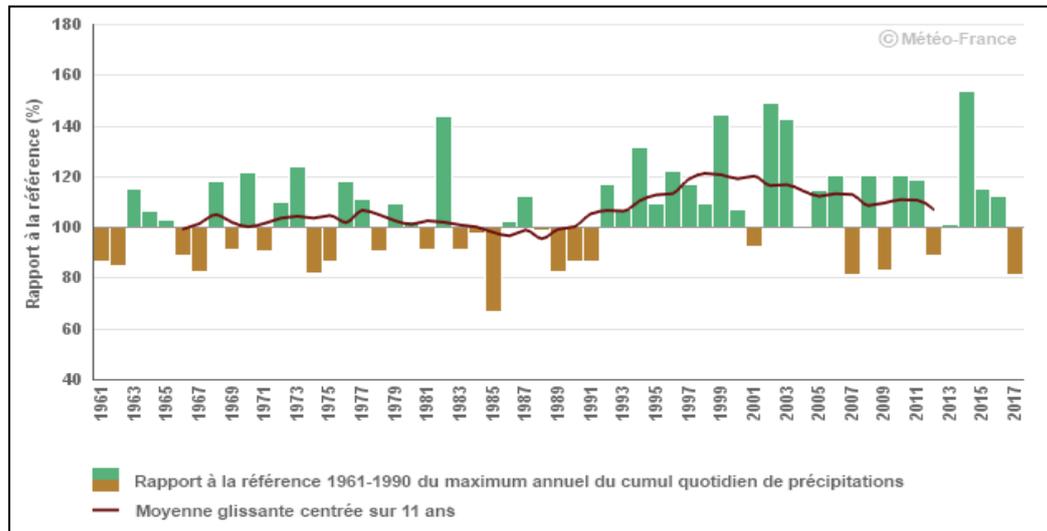
Quant aux vagues de froid¹, elles sont moins nombreuses et moins intenses mais cette évolution est moins nette que pour les vagues de chaleur, et de fortes vagues de froid restent encore bien présentes, comme en février 2012.

On observe également **une augmentation de la fréquence et de l'intensité des précipitations extrêmes²**, en de nombreux endroits de la Terre, et dans certaines régions de la France en particulier. Par exemple, une augmentation significative des pluies extrêmes a été identifiée dans le sud-est de la France, d'environ 20 % depuis le milieu du XX^e siècle, particulièrement dans les Cévennes où les cumuls journaliers sont les plus considérables.

¹ Une vague de froid constitue un épisode de temps froid marqué par sa persistance, son intensité et son étendue géographique. En France, elle se définit comme une période d'au moins deux jours pendant laquelle les températures atteignent des valeurs inférieures d'au moins 5°C à une valeur de référence dans la région considérée.

² Par pluies extrêmes, on entend des précipitations qui apportent une quantité d'eau importante sur une courte durée (d'une heure à une journée), équivalente ou supérieure à celle reçue en un ou plusieurs mois. Selon le rapport de l'ONERC, des cumuls supérieurs à 50 mm en 24 heures en plaine, ou supérieurs à 100 mm en 24 heures en montagne sont considérés comme critiques. Certaines pluies extrêmes atteignent des niveaux considérables, comme celles observées dans l'Aude en octobre 2018, supérieures à 300 mm en quelques heures.

Intensité des pluies extrêmes en région méditerranéenne, sur un réseau de référence pour le suivi des pluies extrêmes



Source : Météo-France.

Ces phénomènes ont des conséquences sur les crues et les inondations, qui résultent souvent de l'intensité ou de la persistance des pluies extrêmes, sans que l'évolution soit directement mesurable dès lors que les inondations constituent des phénomènes complexes, liés à d'autres paramètres tels la gestion et l'entretien des cours d'eau¹.

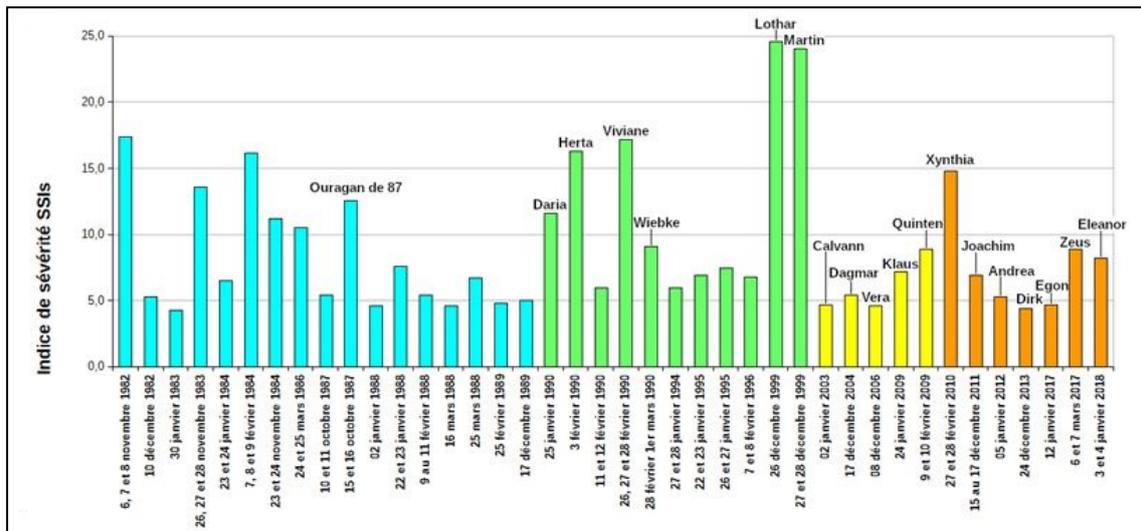
Il n'existe pas de tendance claire sur les tempêtes², qui présentent une forte variabilité en termes de fréquence ou d'intensité sans attribution nette au changement climatique. Il faut toutefois noter une baisse générale de l'intensité des vents forts en Europe. Le rapport de l'ONERC de septembre 2018 relève qu'un nombre croissant d'études mettent en évidence cette diminution de l'activité tempétueuse et que l'augmentation de la rugosité de la surface terrestre (urbanisation, augmentation des forêts) est citée comme un facteur d'explication probable.

¹ On distingue les inondations selon leurs éléments déclencheurs : par débordement de cours d'eau, par ruissellement, par remontée de nappes phréatiques.

² Le terme « tempête » ne dispose pas d'une définition unique, mais constitue une notion générique, désignant des perturbations atmosphériques qui comprennent des variations de pression atmosphérique et de vent suffisantes pour présenter des risques de dommages pouvant aller de quelques dégâts matériels à des ravages considérables. On utilise également le terme « tempête » dans l'échelle de Beaufort visant à classer et désigner la force du vent par degrés successifs, de 0 à 12, concernant les vents compris entre 90 et 120 km/h.

On observe néanmoins une augmentation de la fréquence des ouragans¹ puissants sur l'Atlantique, depuis 1970 et une diminution dans le Pacifique nord-est mais il est difficile aujourd'hui de lier cette évolution avec le changement climatique. Comme le précise Météo-France dans sa contribution écrite : « Ces évolutions résultent de la variabilité naturelle du climat et ne peuvent pas être attribuées au réchauffement de l'atmosphère »².

Recensement des quarante tempêtes majeures en France de 1980 à 2018 selon l'indice de sévérité SSis



Source : Météo-France.

Le nombre de feux de forêts n'a pas de tendance de long terme claire, avec de fortes variations d'une décennie à l'autre. La difficulté à observer une trajectoire pour ces phénomènes résulte notamment de leur origine souvent humaine.

En matière d'avalanches, deux périodes sont à distinguer depuis 1960. De 1960 à 1980, l'altitude d'arrêt des avalanches a diminué et le nombre d'avalanches a augmenté. Depuis 1980, leur nombre diminue et leur altitude d'arrêt remonte. Ces évolutions s'expliquent par le réchauffement de l'air et la diminution de l'enneigement.

¹ Les termes « ouragans », « cyclones » et « typhons » sont utilisés en météorologie pour désigner des phénomènes tourbillonnaires dans les régions tropicales accompagnés de vents dont la vitesse est supérieure ou égale à 64 nœuds c'est-à-dire 118 km/h. La désignation adoptée dépend de l'endroit du globe où se produit le phénomène : « cyclone » dans l'océan Indien et le Pacifique sud, « ouragan » dans l'Atlantique nord et le Pacifique nord-est, « typhon » dans le Pacifique nord-ouest. Le terme « ouragan » est parfois utilisé également pour désigner les phénomènes les plus violents sur l'échelle de Beaufort, au-delà de 120 km/h (Météo-France).

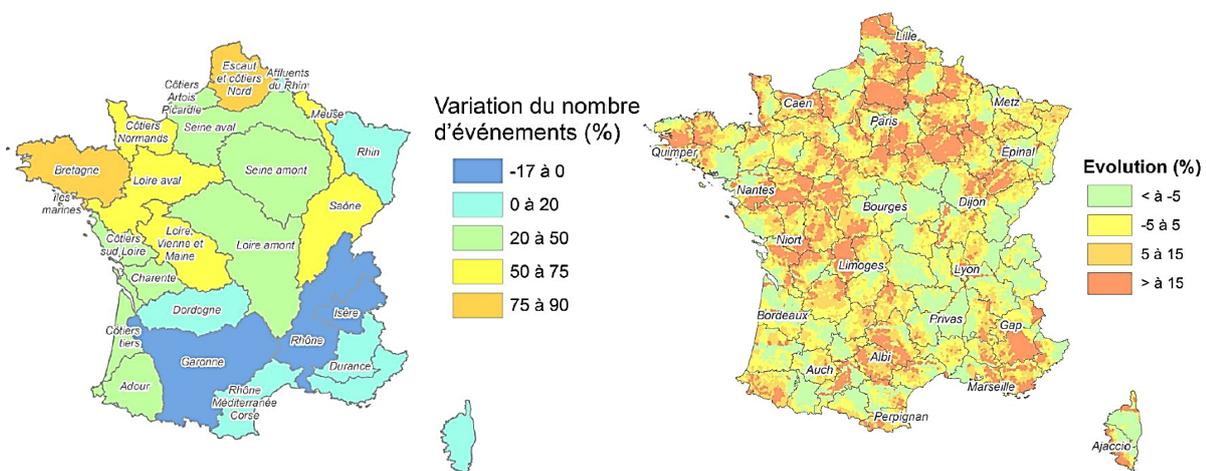
² Contribution écrite de Météo-France transmise à votre mission d'information.

Pour d'autres phénomènes impactant comme les éclairs, les tornades, et la grêle, les données disponibles sont jugées insuffisantes pour identifier des tendances de long terme.

b) Au cours du XXI^e siècle, la poursuite du changement climatique ne fera qu'aggraver ces tendances

Il faut s'attendre dans le futur à une augmentation des pluies extrêmes dans toutes les régions, et une augmentation globale des inondations par débordement de cours d'eau ou par ruissellement en l'absence d'adaptation, avec une extension vers des régions habituellement peu touchées. Certains bassins comme l'Escaut et la Bretagne feraient face à une hausse de plus de 75 % du nombre d'inondations, d'autres comme la Loire aval, la Vienne, la Saône et la Meuse connaîtraient une augmentation de l'ordre de 50 %. Les bassins méditerranéens seraient caractérisés par une hausse plus modérée, de l'ordre de 20 % au maximum. Quelques bassins tels la Garonne, le Rhône aval et les Alpes du Nord verraient le nombre d'inondations diminuer. Des territoires non identifiés aujourd'hui comme des zones à risques pourraient devenir plus exposés à l'avenir¹.

Variation du nombre d'événements pour le péril inondation entre 2000 et 2050 (à gauche) et évolution des surfaces inondées à l'horizon 2050 (à droite)



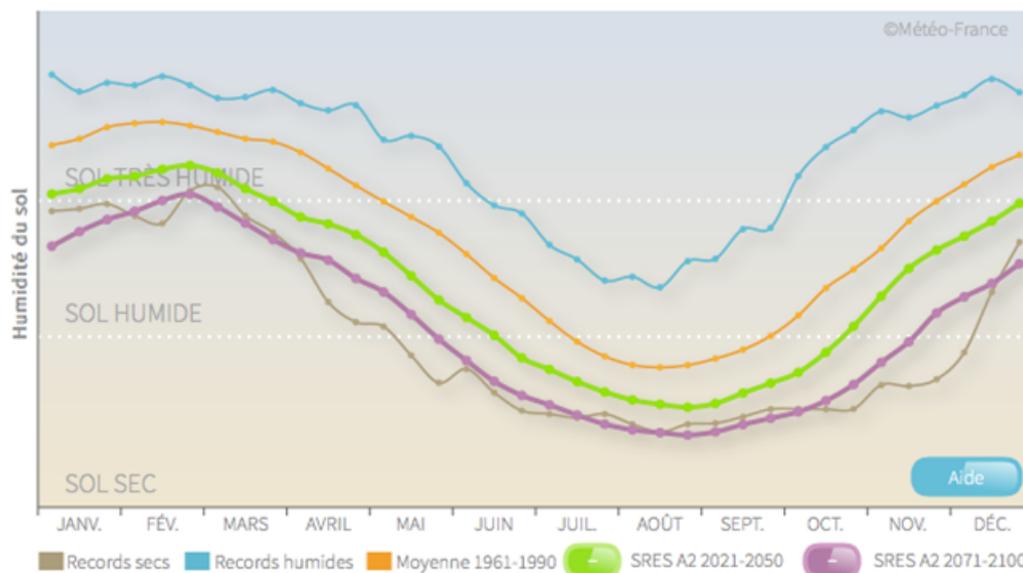
Source : Étude CCR-Météo-France, 2018.

Un fort accroissement des vagues de chaleur est également à attendre, en été et avec une probable extension aux mois adjacents de mai-juin et de septembre, voire d'octobre. Elles seront plus nombreuses, plus longues et plus fortes.

¹ Dans sa contribution écrite, le BRGM mentionne le cas de certains sols, comme les Loess, qui changent de comportement en cas de pluies intenses et passe d'un état perméable à un état imperméable, conduisant ainsi à des phénomènes de ruissellement.

L'augmentation globale des températures et la multiplication des vagues de chaleur, qui favorisent l'évaporation des sols, associées au déficit croissant de précipitations dans certaines régions du sud de la France, devraient conduire à **une augmentation du nombre et de l'intensité des sécheresses**. Selon Météo-France, il faut s'attendre à « un assèchement des sols en toute saison »¹ et à terme « sans politique climatique, les conditions normales attendues entre 2071 et 2100 correspondraient au record de sécheresse que nous avons connu jusqu'ici »².

Cycle annuel d'humidité du sol Moyenne 1961-1990, records et simulation climatiques pour deux horizons temporels (scénarios d'évolution SRES A2)



Source : Météo-France.

En l'absence d'actions notables en matière de lutte et d'atténuation face au changement climatique (scénario du « laisser-faire »), à la fin du XXI^e siècle, la situation moyenne pourrait donc correspondre aux sécheresses extrêmes actuelles. **Il y a ainsi très peu de doute sur la tendance vers des sécheresses particulièrement sévères et généralisées dans les prochaines décennies.** Dans sa contribution écrite, le BRGM indique : « les projections montrent qu'une sécheresse comme celle de 2003 ayant généré de nombreux sinistres liés au retrait des argiles, qui était rare à l'époque, pourrait devenir extrêmement fréquente avant la fin du XXI^e siècle. Une période de retour de 3 ans pour ce type de sécheresse estivale est envisageable »³.

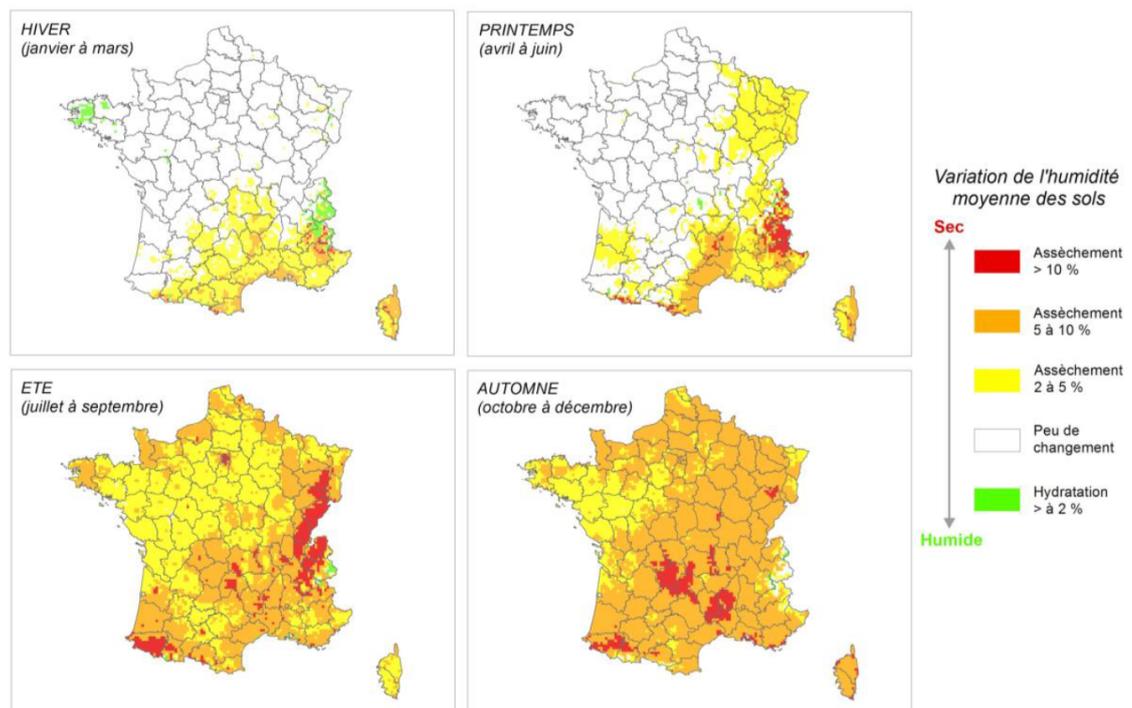
¹ Contribution écrite de Météo-France transmise à votre mission d'information.

² Audition du 20 février 2019.

³ Contribution écrite du BRGM transmise à votre mission d'information.

Lors de son audition, M. Robert Vautard indiquait à votre mission d'information qu'il fallait « *se prémunir non pas d'un été 2003 mais d'un été encore plus chaud* ». Le rapport de l'ONERC de 2018 confirme cette tendance en indiquant : « *La France risque de connaître, d'ici 2100, des sécheresses agricoles quasi continues et de grande intensité, totalement inconnues dans le climat actuel* ».

Évolution de l'humidité des sols à climat futur¹ en comparaison du climat actuel



Source : Étude CCR-Météo-France, 2018.

Concernant les vagues de froid, une diminution de leur fréquence est probable, avec toutefois le maintien possible de certaines vagues de forte intensité.

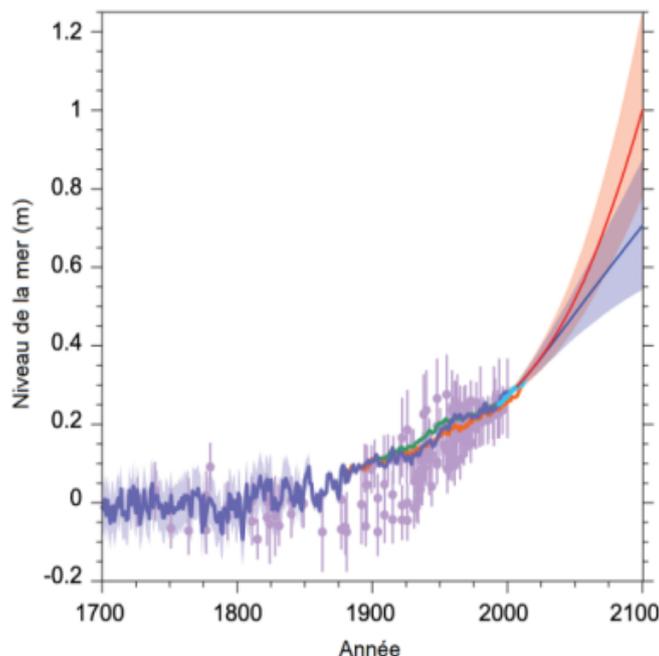
À l'avenir, **l'évolution de l'intensité et de la fréquence des cyclones reste incertaine**, mais une augmentation de l'intensité des pluies occasionnées par ces cyclones est attendue. Les risques liés aux cyclones vont augmenter du fait de ces pluies et de la montée du niveau marin. Selon Météo-France, malgré l'absence trajectoire claire par le passé, mentionnée précédemment, il est anticipé qu'à l'avenir, le réchauffement de l'océan superficiel se traduise par une réduction de la fréquence des cyclones mais par une augmentation de leur intensité. Le niveau de confiance dans l'anticipation sur ce point est toutefois encore assez faible.

Concernant les submersions marines¹, leur augmentation est certaine, compte tenu de l'élévation du niveau marin. Depuis 1993,

¹ En 2050, selon le scénario RCP 8.5.

l'élévation des océans a été de 3,2 mm par an. Cette augmentation devrait s'accroître, à raison de 3 à 10 mm par an dans les prochaines décennies, selon les scénarios d'émission de gaz à effet de serre². D'après une étude conjointe de la CCR et de Météo-France publiée en septembre 2018, **les zones inondées par submersions marines devraient connaître une augmentation comprise entre 9 et 15 % d'ici 2050**, en retenant comme hypothèse le scénario RCP 8.5. L'érosion du littoral devrait également être amplifiée par l'élévation du niveau des océans.

Évolution passée et projections du niveau marin



Source : Météo-France.

Concernant **les tempêtes**³, certains modèles prédisent une augmentation de leur fréquence, mais cette évolution est encore incertaine. Des travaux sont en cours sur la trajectoire des tempêtes, qui pourrait être modifiée.

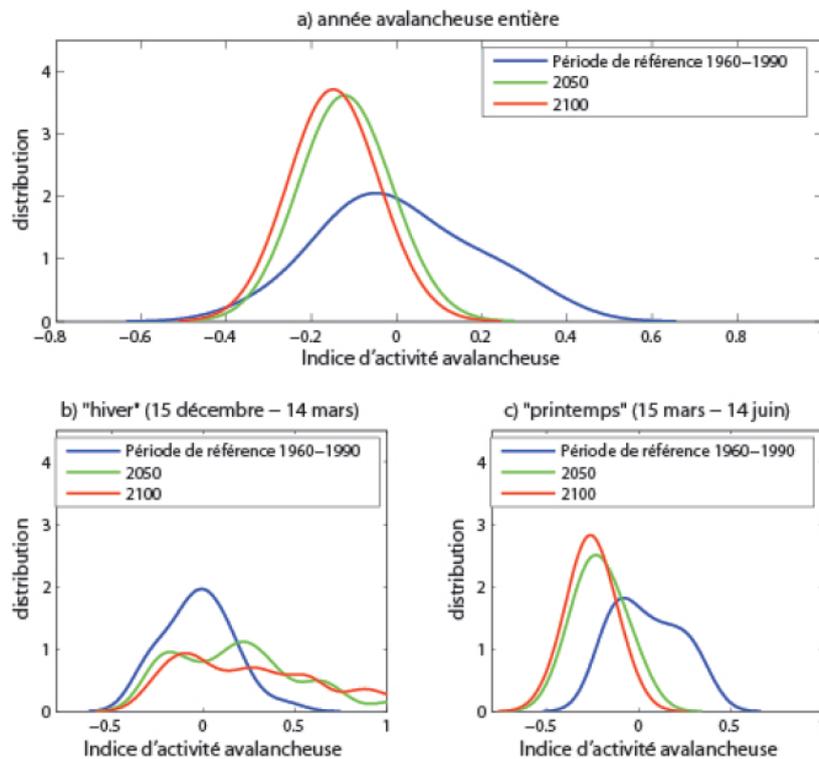
Pour les avalanches, l'augmentation des températures de l'air et la diminution de l'enneigement vont entraîner **une réduction très forte du nombre d'avalanches d'ici la fin du XXI^e siècle**, de l'ordre de 30 % par rapport à la période 1960-1990, qui sera encore plus marquée à basse altitude et au printemps.

¹ Les submersions marines sont liées à la conjonction de niveaux marins élevés, de vents violents orientés vers la terre et de fortes vagues, et peuvent être aggravées par des précipitations abondantes. Elles sont généralement dues au passage d'une tempête à proximité des zones côtières.

² Comme le rappelle le rapport de l'ONERC de décembre 2018, l'élévation d'ici 2100 devrait être de plusieurs dizaines de centimètres voire d'un mètre, de manière non uniforme selon les côtes.

³ Pour rappel, concernant les tempêtes, si le risque lié aux submersions marines est bien couvert par le dispositif Catnat, le risque lié aux vents forts ne l'est pas. Seuls les vents cycloniques dans les départements et territoires d'Outre-Mer sont inclus dans le dispositif.

Évolution des indices d'activité avalancheuse



Source : Météo-France.

Enfin, il est plus difficile d'identifier des tendances ou des corrélations pour les épisodes de grêle et d'orages, mais des raisonnements thermodynamiques (comme l'accroissement de l'humidité dans l'air) laissent à penser qu'une augmentation des orages serait à prévoir.

Comme l'a souligné M. Robert Vautard, chercheur au LSCE-IPSL, lors de son audition par votre mission d'information, le manque actuel de certitude sur le lien entre le changement climatique et certains phénomènes extrêmes « est dû non pas à l'absence de tendance mais à l'absence de données fiables et homogènes sur une durée suffisamment longue. Ce n'est pas parce que l'on n'observe pas de tendance qu'il n'y en a pas ! Parfois on ne peut simplement pas l'observer avec nos moyens actuels. »¹. Ainsi l'absence ou le manque de connaissances concernant l'impact du changement climatique sur d'autres phénomènes ne clôt pas les réflexions à mener sur ces sujets. **La progression des connaissances révélera sans doute d'autres tendances ou permettra de préciser celles déjà identifiées**².

¹ Audition du 6 février 2019.

² Ainsi, les travaux du GIEC modulent le degré de confiance dans les constats et projections scientifiques des rapports et l'actualisent au fur et à mesure de la progression des connaissances.

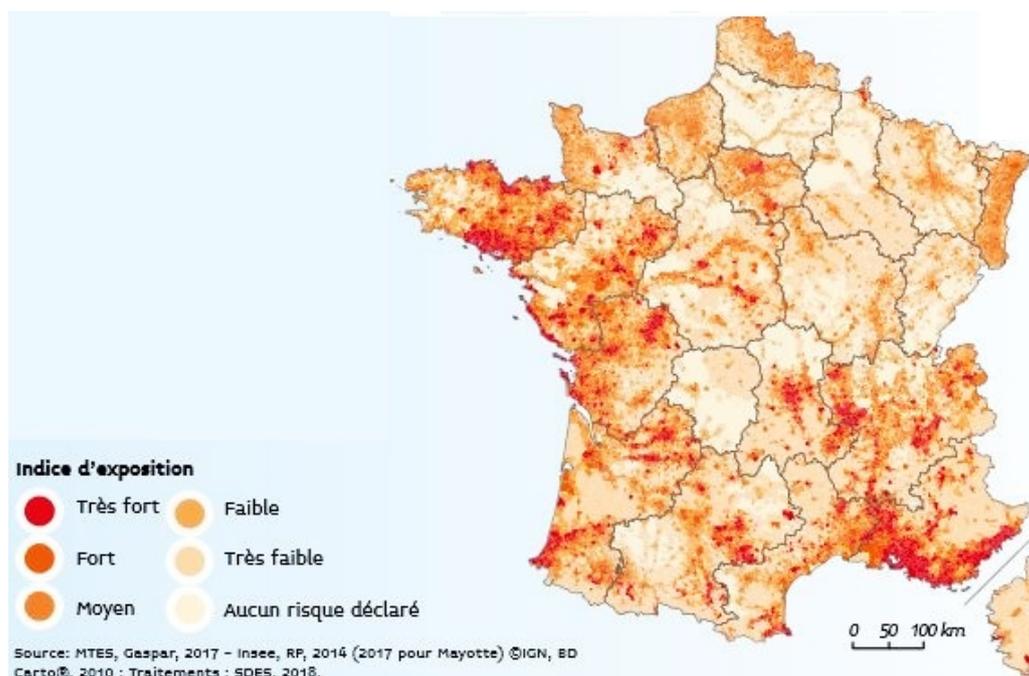
3. La concentration des populations et des biens dans des zones à risques génère une forte vulnérabilité

Sur le plan scientifique, **un risque résulte du croisement entre un aléa et un enjeu**. L'aléa est un phénomène naturel, caractérisé par une probabilité d'occurrence et une certaine intensité. L'enjeu peut être défini comme l'élément ayant une valeur - humaine, économique, environnementale, culturelle - pour la société. **L'enjeu est souvent caractérisé par un certain niveau de vulnérabilité face à l'aléa**. Un risque fort peut donc résulter d'un aléa très important, même si l'enjeu est peu vulnérable, ou d'une vulnérabilité particulière de l'enjeu (comme une absence totale de protection), malgré un aléa relativement faible.

Comme indiqué précédemment, la France, du fait de sa diversité géographique, est exposée à pratiquement tous les aléas naturels. Elle est particulièrement exposée aux pluies extrêmes dans le Sud, et aux vagues de chaleur, étant située sous le vent de l'Espagne, région très sèche et chaude en été, lors des conditions de vents donnant les épisodes anticycloniques chauds. Elle est également exposée aux feux autour de la Méditerranée, aux phénomènes neigeux en montagne, aux tempêtes partout et particulièrement le long des côtes, qui peuvent créer des submersions marines. Disposant d'une façade littorale particulièrement étendue, la France est également très concernée par les phénomènes d'érosion côtière.

La carte suivante, élaborée par le ministère de la transition écologique et solidaire, illustre le niveau d'exposition de la population aux risques naturels susceptible d'augmenter avec le changement climatique (avalanches, tempêtes, feux de forêt, inondations, mouvements de terrain). L'exposition est d'autant plus élevée que la densité de population et le nombre de ces risques naturels identifiés par commune sont élevés, sur la base des reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle parues à ce jour. Cet indice permet d'identifier que **62 % de la population française est actuellement exposée de manière forte ou très forte aux risques climatiques**.

Exposition des populations aux risques climatiques en 2018



Source : MTES.

Plusieurs travaux récents ont été menés par le secteur assurantiel en vue de mesurer l'évolution de la sinistralité d'ici la moitié du XXI^e siècle. Les projections croisent des données relatives aux aléas avec celles relatives aux valeurs assurées, qui dépendent de trois facteurs : 1° l'évolution du nombre de biens assurés, liée à la population et au nombre d'entreprises ; 2° l'augmentation de la valeur de ces biens¹ ; 3° la localisation de ces biens dans des zones plus ou moins à risques.

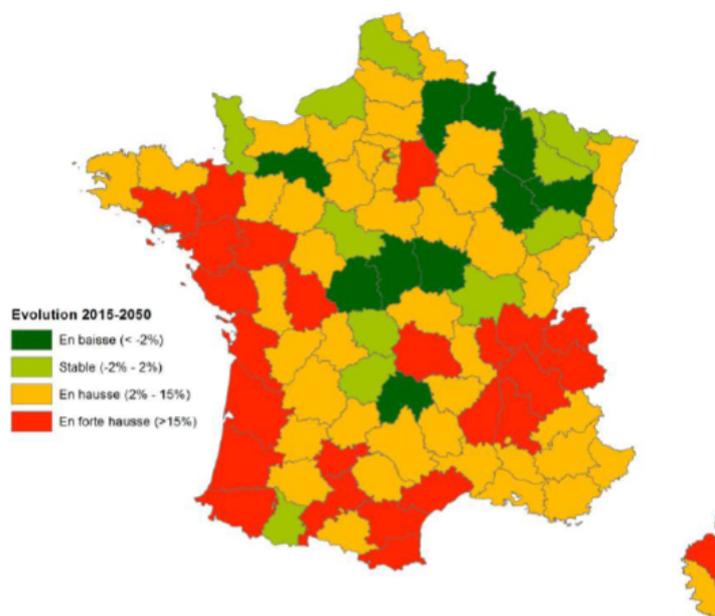
La localisation actuelle des valeurs assurées correspond largement à la répartition de la population et des activités économiques sur le territoire national. On observe ainsi une concentration des valeurs sur le pourtour méditerranéen, une partie de la façade atlantique, la vallée du Rhône ainsi qu'en Ile-de-France². Comme l'indiquent les différentes cartographies sur l'exposition actuelle et future aux aléas naturels, **plusieurs zones dans lesquelles les valeurs se concentrent sont particulièrement à risques.**

¹ Si l'augmentation de la valeur des biens assurés fait l'objet d'estimations dans les études, elle n'est généralement pas considérée comme une variable déterminante dès lors qu'elle est compensée par une hausse à due concurrence des primes d'assurance versées.

² Voir la carte des valeurs assurées par département en 2017, au I.A.1.c) du présent rapport.

Cette situation devrait s'accroître d'ici la moitié du XXI^e siècle, compte tenu des tendances en matière de démographie et de développement des activités. Le déplacement des populations vers le littoral atlantique et le sud (vallée du Rhône et Méditerranée) devrait ainsi se poursuivre selon les prévisions de l'Insee.

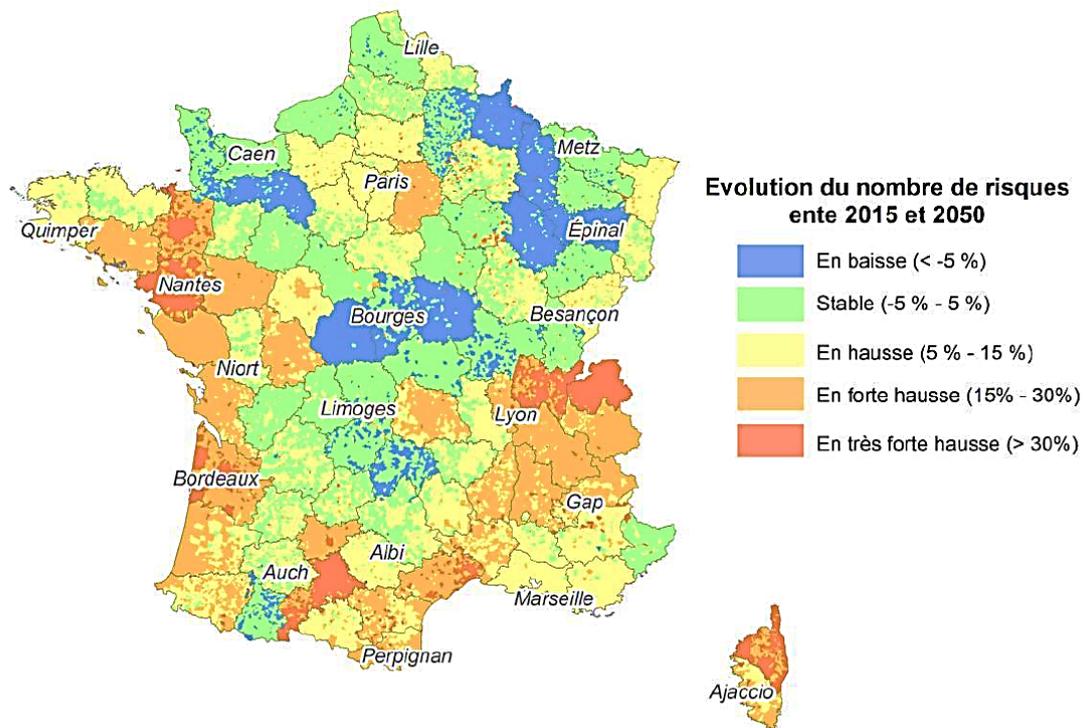
Évolution démographique entre 2015 et 2050 (scénario central de l'Insee)



Source : Insee.

Sur la base de ces évolutions, les projections conduisent logiquement à identifier **une augmentation de nombre de risques assurés dans les mêmes territoires**. *A contrario*, certaines régions marquées par un recul démographique ou par une recomposition des activités économiques présentent une stabilité ou une diminution probable du nombre de risques, comme certains départements de l'Est.

Évolution du nombre de risques assurés entre 2015 et 2050



Source : CCR.

Outre la concentration des enjeux dans des zones à risques (littoral, bord de cours d'eau, zone de montagne...) **l'existence ou au contraire l'absence de mesures de prévention des risques naturels ou d'adaptation contribuent directement à la vulnérabilité des personnes et des biens.** Comme l'indique le BRGM dans sa contribution écrite : « *Les aléas naturels peuvent donc être aggravés par une évolution climatique, qui va avoir pour conséquence d'augmenter la récurrence et l'intensité de plusieurs des phénomènes identifiés ; mais aussi (et surtout) par l'aménagement du territoire. À titre d'exemple, les aléas côtiers ou les phénomènes de coulées de boue sont autant voire davantage aggravés par les aménagements que par les évolutions climatiques* »¹.

Pour reprendre une approche mentionnée précédemment, **l'inadéquation des politiques de prévention et d'aménagement accroît le niveau de vulnérabilité des enjeux face aux aléas, y compris face à ceux d'intensité limitée.** S'il peut être difficile de lutter contre les grandes tendances démographiques conduisant à une localisation de la population et des biens dans des zones à risques, ce croisement des aléas et des enjeux ne peut qu'inciter à démultiplier les efforts collectifs et individuels pour réduire notre vulnérabilité face aux risques climatiques.

¹ Contribution écrite du BRGM transmise à votre mission d'information.

4. Ces différents facteurs se traduiront par une augmentation de la sinistralité et du recours aux mécanismes d'indemnisation

a) Une augmentation certaine de la sinistralité

Les indemnisations cumulées versées par les assureurs au titre des catastrophes naturelles sont évaluées à 48,3 Md€ sur la période 1988-2013. Sur la période 2014-2039, selon des données de la FFA, ces indemnisations cumulées seraient de **92 Md€, soit une augmentation de 90 % par rapport à la période de 25 années précédentes.**

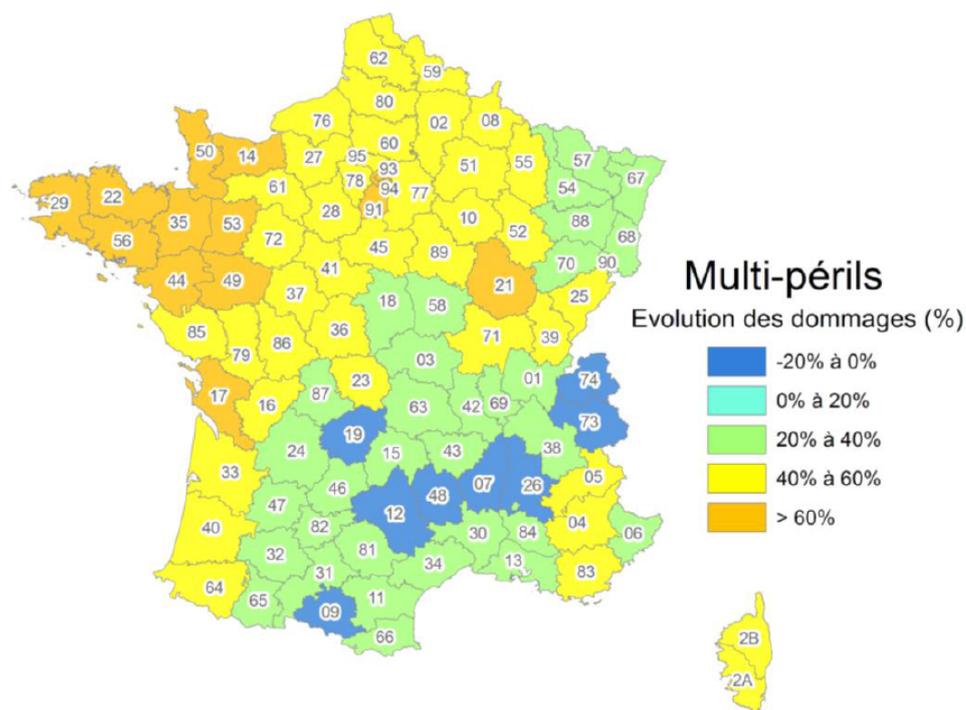
Par phénomène, les assureurs anticipent que le coût cumulé des tempêtes augmenterait de 36 % sur la période, **de 114 % pour les inondations et de 162 % pour les sécheresses.**

Une étude conjointe de la Caisse centrale de réassurance (CCR) et de Météo-France a été publiée en septembre 2018¹ avec pour objectif **d'identifier l'impact du changement climatique sur le régime d'indemnisation** des catastrophes naturelles, en retenant 2050 comme horizon, au-delà duquel les différentes variables seraient trop imprévisibles pour obtenir des projections fiables. Cette étude se fonde sur le scénario RCP 8.5 du GIEC.

Elle conclut que la sinistralité devrait augmenter de 50 % d'ici 2050. **Cette hausse serait due à hauteur de 35 % à l'évolution du climat et à hauteur de 15 % à la concentration des biens dans les zones à risques.**

Tous périls confondus, la sinistralité augmenterait particulièrement sur la façade Atlantique et la façade méditerranéenne, en raison d'une conjonction d'augmentation des valeurs assurées et d'une forte exposition aux aléas, ainsi qu'en Ile-de-France, essentiellement en raison des valeurs assurées.

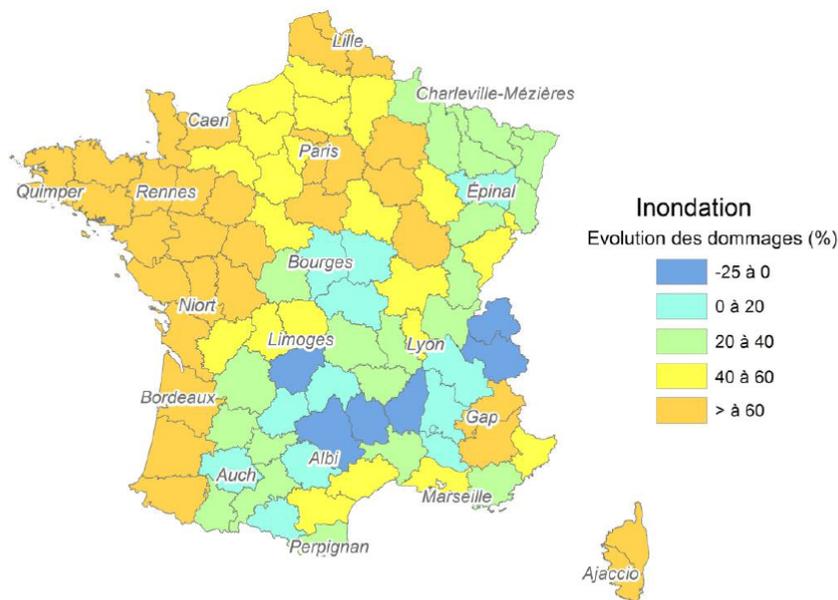
¹ « Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050 », *Caisse centrale de réassurance et Météo-France, septembre 2018.*



Source : Étude CCR-Météo-France, 2018.

En matière d'inondations, les coûts assurantiels à charge du régime CatNat devraient augmenter fortement d'ici 2050. Le changement climatique selon le scénario RCP 8.5 entraînerait à lui seul une augmentation de 38 % des pertes annuelles moyennes. L'étude CCR-Météo-France met toutefois en évidence **de fortes disparités territoriales en termes de dommages**, avec une augmentation particulièrement importante (+40 à 60 %) dans la moitié nord de la France, la façade atlantique, les bassins de la Seine et de la Loire et les zones proches de la Méditerranée.

Évolution des pertes assurantielles dues aux inondations entre 2000 et 2050

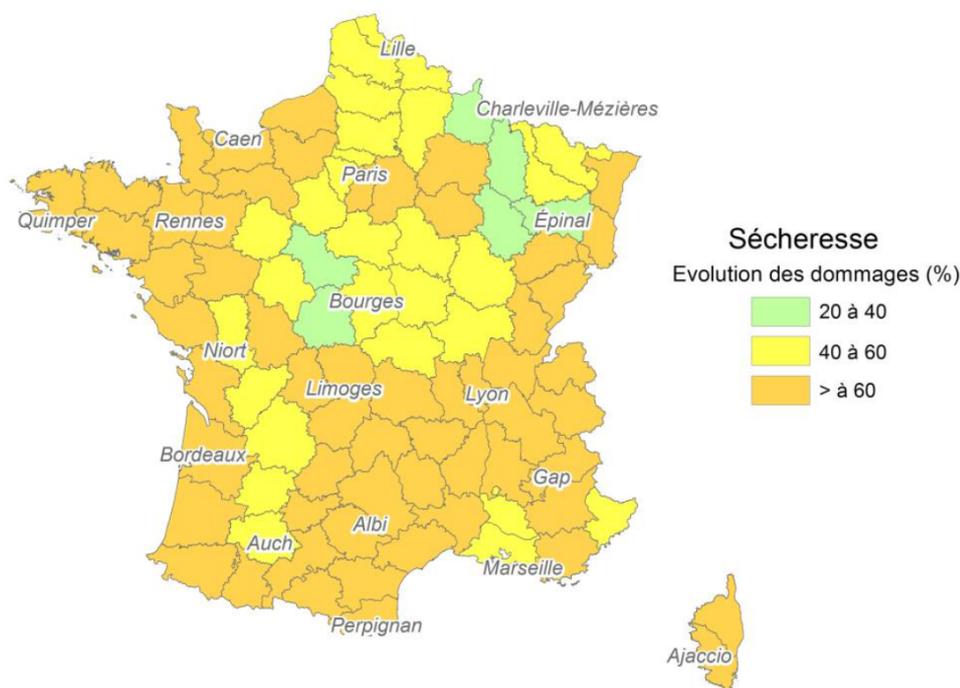


Source : Étude CCR-Météo-France, 2018.

Concernant les submersions marines, le coût moyen annuel, estimé actuellement à 43 M€, passerait à 78 M€ à horizon 2050 soit **une augmentation de 81 %**. Le changement climatique, selon le scénario RCP 8.5, contribuerait à hauteur de 25 % à cette augmentation. La densification de la population dans les zones à risques entraînerait également une hausse des dommages.

En matière de sécheresse, les dommages augmenteraient sur l'ensemble du territoire métropolitain d'ici 2050, dans une large moitié sud du pays en raison de la sévérité accrue du phénomène, mais aussi sur le littoral atlantique en raison plutôt de l'augmentation importante des biens assurés. Le changement climatique contribuerait à hauteur de 23 % à l'augmentation des pertes annuelles. Les différentes études récentes (FFA, CCR) estiment que **les dommages causés par la sécheresse devraient doubler voire tripler d'ici le milieu du XXI^e siècle**.

Évolution des dommages annuels moyens dus à la sécheresse à climat futur



Source : Étude CCR-Météo-France, 2018.

b) Des interrogations sur l'avenir financier du système d'indemnisation

Une part de l'augmentation du coût des catastrophes naturelles d'ici 2050 résultera d'abord de l'augmentation des valeurs assurées et se trouvera ainsi couverte par **les primes d'assurance qui augmenteront à due concurrence**. S'agissant toutefois de la part d'augmentation résultant de l'augmentation des aléas, liée au changement climatique, et de la vulnérabilité des biens assurés, liée à leur localisation, elle pourrait nécessiter **une augmentation du taux de la prime additionnelle CatNat**.

Lors de son audition par votre mission d'information, M. Bertrand Labilloy, directeur général des réassurances et des fonds publics de la CCR indiquait : « à l'horizon 2050 il faudrait passer d'un taux de surprime de 12 à 18 %, sauf à développer les mesures de prévention nécessaires pour réduire la vulnérabilité des personnes et des entreprises »¹. Si la pérennité financière du régime CatNat ne semble pas mise en péril d'ici 2050, dans l'état des connaissances, des ajustements seront donc sans doute nécessaires. Votre rapporteure note toutefois que ces estimations devront être précisées, et qu'elles n'incluent pas d'autres dispositions d'indemnisation, tel le régime des calamités agricoles.

¹ Audition du 6 février 2019.

Au total, l'ensemble des travaux récemment menés sur l'évolution des risques et de la sinistralité en France mettent en évidence **un impact différencié du changement climatique selon les territoires, renforçant ainsi le besoin d'une solidarité nationale.**

Pour votre rapporteure, les signaux sont déjà largement suffisants pour que tous se mobilisent en faveur d'actions ambitieuses en matière de prévention, d'aménagement et d'indemnisation. Les incertitudes actuelles, inhérentes au processus continu d'amélioration des connaissances et à la complexité des phénomènes climatiques, ne sauraient être instrumentalisées en faveur de l'immobilisme, sauf à renoncer collectivement à toute anticipation et à s'exposer par irresponsabilité à des pertes futures encore plus importantes. **Le changement climatique et la recrudescence d'événements extrêmes qu'il génère constituent une nouvelle donne à laquelle il est indispensable d'adapter nos politiques publiques.**

II. AMPLIFIANT SES FAIBLESSES HISTORIQUES, LE CHANGEMENT CLIMATIQUE APPELLE UNE REFORME DE NOTRE SYSTEME D'INDEMNISATION, AINSI QU'UN EFFORT ACCRU EN MATIERE DE PREVENTION

A. UNE MODERNISATION DU SYSTEME D'INDEMNISATION EST INDISPENSABLE POUR METTRE UN TERME A SES FAIBLESSES STRUCTURELLES ET RELEVER DURABLEMENT LE DEFI DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. Une procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles qui manque de transparence, engendrant incompréhension et sentiment d'injustice pour les sinistrés et les élus locaux

a) Des critères et seuils techniques inintelligibles et instables

- (1) Un périmètre instable car dénué de base normative et défini par voie de circulaire

Lors de la création du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, le législateur a limité le périmètre de la garantie CatNat aux « *dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel* »¹.

¹ Article L. 125-1 du code des assurances.

La loi de 1982 ne précise donc pas :

- les **aléas naturels** entrant dans le champ de cette garantie ;
- la **méthode et les critères à appliquer** pour caractériser l'intensité d'un agent naturel (organismes d'expertise sollicités, type de rapports demandés, critères et seuils à appliquer).

Ainsi, dans la mesure où la loi de 1982 ne prévoyait pas l'intervention de décrets d'application, **aucun texte de nature réglementaire ne détermine précisément le périmètre de la garantie CatNat, tant du point de vue des aléas naturels susceptibles d'être pris en compte, que des critères et seuils permettant de considérer ces derniers comme « anormaux ».**

Comme l'a évoqué Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *Si aucun texte réglementaire n'a été pris, l'administration, ayant horreur du vide, a émis des circulaires [...] c'est le seul droit existant aujourd'hui* »¹.

- (a) Une typologie des aléas naturels entrant dans le champ de la garantie CatNat résultant d'une superposition de règles, source de confusion pour les sinistrés

Défini par le biais de circulaires successives, et soumis à des modifications législatives ponctuelles, **le périmètre des événements naturels relevant de la garantie CatNat se caractérise par son instabilité et sa complexité.**

En effet, étant donné que la loi du 13 juillet 1982 ne désigne explicitement aucun aléa naturel, **plusieurs circulaires ont cherché à dresser une typologie des phénomènes** couverts par la garantie. Néanmoins, comme le montre le tableau suivant, les termes employés pour définir les aléas, de même que les classifications opérées, n'ont cessé d'évoluer depuis la création du régime.

¹ Audition du 13 février 2019.

**Évolution de la typologie des aléas naturels relevant de la garantie CatNat
entre 1984 et 2014**

Circulaire du 27 mars 1984	Circulaire du 19 mai 1998	Circulaire du 23 juin 2014
Inondations (cours d'eau sortant de leur lit)	Inondations et coulées de boue - inondations consécutives aux remontées de nappes phréatiques : inondations de plaine, inondations par crues torrentielles, inondations par ruissellement en secteur urbain, inondations consécutives aux remontées de nappes phréatiques, coulées de boues	Inondations et coulées de boues (ruissellement, crue ou débordement de cours d'eau)
Ruissellements d'eau, de boue ou de lave		Inondations par remontée de nappe phréatique
Glissements ou effondrements de terrain	Mouvements de terrain : effondrements et affaissements de terrain, éboulement et chutes de blocs et de pierres, glissements et coulées boueuses associées, laves torrentielles, mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols	Mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols
Subsidence (effondrement de terrain suite à la baisse de la nappe phréatique)		Autres mouvements de terrain
Séismes	Séismes	Séismes
Raz-de-marée	Phénomènes liés à l'action de la mer : submersion marine et recul du trait de côté par érosion marine	Inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues (submersion, érosion)
Masses de neige ou de glace en mouvement (avalanches, coulées de neige, etc.)	Avalanches	Avalanches
		Vents cycloniques

Source : mission d'information.

À titre d'exemple, en 1989 ont été intégrés au régime les dommages résultant des épisodes de sécheresse par retrait-gonflement des argiles – alors qu'initialement, seuls les phénomènes irrésistibles, imprévisibles et marqués par une cinétique rapide (inondations, submersion marine, etc.) étaient inclus dans le périmètre du régime.

De surcroît, le périmètre de la garantie CatNat a fait l'objet de deux évolutions législatives majeures depuis sa création.

Ainsi, alors que la circulaire du 27 mars 1984 excluait expressément « l'action directe du vent ou du choc d'un corps projeté par le vent » du champ du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, considérant que cet aléa relevait de la garantie « tempêtes », la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer¹ a étendu la garantie CatNat aux « effets du vent dû à un

¹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

événement cyclonique pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales ».

Par la suite, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹ a modifié l'article L. 125-1 du code des assurances pour étendre le champ du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles aux dommages causés par des « *affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières* », quand bien même ces événements ne peuvent être strictement considérés comme des risques naturels.

Résultant de la superposition de règles d'origine diverse, le **périmètre des aléas couverts par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles se caractérise donc par une certaine instabilité, source de confusion pour les sinistrés.**

Comme l'a résumé M. Michel Luzi, trésorier-adjoint de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) : « *La principale difficulté tient à la complexité du système. Cette complexité est le résultat de stratifications de décisions favorisant parfois la mutualisation des risques, parfois la responsabilisation des expositions. Comme souvent dans de telles conditions, la nouvelle règle s'impose pour un cas spécifique sans prendre en compte la gestion globale* »².

À titre d'exemple, en raison des coûts très élevés pour s'assurer contre les effets du vent dans les territoires d'Outre-mer, le législateur a inclus les dommages en résultant au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, mais uniquement au-delà d'une certaine limite théorique, pour distinguer localement les cyclones des tempêtes. Par conséquent, les effets du vent relèvent en général de la garantie tempête, sauf dans certains territoires, quand la vitesse du vent dépasse 145 km/h, auquel cas ils sont couverts par la garantie CatNat.

Votre rapporteure déplore qu'à cause de la multiplication des règles applicables, la distinction entre les événements assurables, relevant de garanties spécifiques, et les aléas non assurables, pris en charge par la garantie CatNat, demeure floue pour nombre de sinistrés.

Pourtant, comme l'a noté M. Roland Nussbaum, secrétaire général de l'AFPCN, dans sa contribution écrite : « *Le dispositif de cat-nat devrait être transparent pour les victimes, certains aléas naturels relèvent des cat-nat, d'autres pas. Le sujet du régime de garantie ne devrait pas être perçu par la victime* ».

Votre rapporteure serait donc favorable à une définition claire, par voie réglementaire, de la liste des agents naturels pouvant relever du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Cet effort de transparence permettrait au secteur assurantiel de développer une offre de couverture plus complémentaire, pour des risques

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

² Contribution écrite de l'AFPCN transmise à votre mission d'information.

non couverts en raison de leur nature, ou de leur « normalité » quand l'intensité est en dessous des seuils.

Proposition : fixer par voie réglementaire la liste des agents naturels pouvant relever du régime des catastrophes naturelles afin d'identifier clairement son périmètre d'intervention.

(b) Des critères et seuils déterminés par l'administration, à l'origine d'un sentiment d'arbitraire

(i) *Une grande marge de manœuvre laissée à l'administration pour déterminer le périmètre de la garantie CatNat*

Dans la mesure où aucun texte de nature législative ou réglementaire ne détermine la méthodologie à appliquer pour déterminer si un aléa naturel présente un caractère « anormal », l'administration a produit des circulaires visant à préciser :

- les **critères** à prendre en compte pour évaluer l'intensité des événements naturels, ainsi que la nature des rapports techniques permettant de mesurer ces critères ;

- pour chaque critère, les **seuils** au-delà desquels cette intensité peut être qualifiée d'anormale.

Comme l'a précisé la DGSCGC dans sa contribution écrite : « *Ce sont les directions ministérielles composant la commission interministérielle qui définissent et adaptent les critères et les seuils de reconnaissance au fil du temps. Les critères, pas plus que les phénomènes éligibles, ne sont figés dans un texte législatif et réglementaire [...] afin d'assurer la plus grande souplesse possible à la procédure* »¹.

Selon la mission catastrophes naturelles du ministère de l'Intérieur, **le recours systématique à des circulaires serait justifié par la nécessité d'actualiser régulièrement les critères et les seuils** pour tenir compte de l'évolution de la connaissance scientifique sur les phénomènes dans les travaux de la commission interministérielle.

Si votre rapporteure ne peut qu'être favorable à une actualisation des critères et des seuils pour tenir compte, notamment, des effets du changement climatique et de l'évolution de la connaissance, elle constate **que le recours à des circulaires laisse une très grande de manœuvre à l'administration**, tant en termes de méthode d'élaboration que de contenu ou de calendrier, **alimentant un soupçon d'arbitraire** chez des sinistrés qui, en tout état de cause, peinent à comprendre le système.

Comme l'a fait valoir Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *Le seul document que nous possédions aujourd'hui nous indique que c'est la commission interministérielle qui fixe les critères d'études de*

¹ Contribution écrite de la DGSCGC transmise à votre mission d'information.

l'événement climatique anormal. C'est donc la commission interministérielle créée par une circulaire de 1984 qui rend un avis sur des critères qu'elle a elle-même posés »¹.

Or, si l'élaboration des critères permettant d'évaluer l'intensité des aléas demeure avant tout dictée par des considérations scientifiques, **la détermination des seuils applicables à chaque événement naturel se révèle en réalité être une question éminemment politique.**

En effet, **l'intensité d'un événement naturel n'est pas appréciée dans l'absolu par rapport à un seuil déterminé à l'avance, mais évaluée de manière relative par rapport à d'autres épisodes.** Un événement naturel sera considéré comme anormal s'il dépasse en intensité les aléas survenus au cours d'une période déterminée - la « durée de retour » - fixée dans la plupart des cas à 10 ans, sauf en matière de sécheresse, selon les informations portées à la connaissance de votre mission d'information.

Comme l'a expliqué M. Sylvain Mondon, responsable du département des missions institutionnelles de Météo-France lors de son audition : « *La commission fixe le seuil de durée de retour qui permet de prétendre à une indemnisation. Elle doit donc choisir ce qui est considéré comme un aléa exceptionnel et ce qui ne l'est pas* »².

Votre rapporteure s'interroge sur les raisons ayant présidé à ce choix méthodologique, qui se révèle tout à fait incompatible avec la prise en compte des effets du changement climatique. En effet, à titre d'exemple, en matière de sécheresse, le calcul de la moyenne hydrique se fait sur une période de 25 ans, incluant donc les épisodes de catastrophes naturelles. En pratique, **l'enclenchement du dispositif dépend donc du nombre d'incidents des années précédentes.** Or, comme l'a souligné M. Patrick Josse, directeur de la climatologie et des services climatiques de Météo-France : « *Dans le système actuel, où une situation météorologique est qualifiée d'anormale par rapport à ce qui s'est passé sur une période plus longue, plus les aléas deviennent fréquents en raison du changement climatique, moins les critères seront satisfaits, mécaniquement* »³.

Ainsi, selon **M. Pierre Pannet**, directeur régional Hauts-de-France, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) : « *Si la sécheresse de 2003 se produisait aujourd'hui, moins de communes seraient reconnues en état de catastrophe naturelle du fait des statistiques. Précisons qu'en 2050 une telle sécheresse serait récurrente une fois tous les trois à cinq ans, ce qui est considérable* »⁴.

Cette préoccupation est largement partagée, puisque Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action, a également insisté sur ce point : « *On se retrouve avec des communes sinistrées pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle n'a pas été reconnu du fait de la notion de récurrence [...]*

¹ Audition du 13 février 2019.

² Audition du 20 février 2019.

³ Ibid.

⁴ Audition du 4 avril 2019.

Cela signifie, en schématisant, que si les faits se reproduisent tous les dix ans, il ne s'agit plus d'un aléa, mais d'une situation régulière. La question va se poser de plus en plus avec le réchauffement climatique »¹.

S'il n'appartient pas à votre mission d'information de se prononcer sur la pertinence scientifique des critères élaborés par l'administration, **elle ne peut que déplorer que les seuils fixés par la commission interministérielle conduisent à écarter nombre de communes, et in fine, de sinistrés, qui paraissaient parfaitement légitimes à demander une prise en charge.**

Comme l'a résumé M. Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France du BRGM : « *Pour être clair, il s'agit davantage d'une question politique que scientifique. Aujourd'hui, la majorité des sinistres ne sont pas reconnus en état de catastrophe naturelle. Pourtant, même sans récurrence de vingt-cinq ans de sécheresse, les dégâts peuvent être considérables* »².

(ii) Une opacité préjudiciable concernant les seuils applicables

Si les critères utilisés par l'administration pour apprécier l'intensité d'un agent naturel ont été peu ou prou formalisés par la circulaire du 23 juin 2014, **votre rapporteure s'étonne que les seuils applicables à chaque critère, permettant de déterminer si l'événement présente un caractère anormal ne figurent dans aucun texte réglementaire facilement accessible aux administrés ou aux élus locaux**³. Au demeurant, comme l'a rappelé la DGSCGC dans sa contribution écrite : « *La loi ne fixe aucune obligation d'information sur les critères et les méthodes d'analyse mis en œuvre pour analyser les demandes communales* ».

¹ Audition du 13 février 2019.

² Audition du 4 avril 2019.

³ À l'exception de la circulaire du 10 mai 2019, qui concerne uniquement la sécheresse.

Éléments figurant dans les circulaires

Circulaire du 27 mars 1984	Liste des éléments à annexer aux dossiers, indépendamment de l'aléa concerné
Circulaire du 19 mai 1998	<ul style="list-style-type: none">- Liste, pour chaque aléa, des rapports techniques nécessaires à l'examen du dossier,- Données devant figurer dans chaque rapport
Circulaire du 23 juin 2014 (annexe)	<ul style="list-style-type: none">- Nature du rapport technique à produire pour chaque type de catastrophe naturelle,- Service technique concerné par la production de ce rapport,- Données à renseigner (c'est-à-dire des critères retenus) dans le rapport
Circulaire du 10 mai 2019	<ul style="list-style-type: none">- Définition des caractéristiques des mouvements de terrain différentiels,- Méthodologie mise en œuvre pour caractériser l'intensité des épisodes de sécheresse-réhydratation des sols,- Modalités d'instruction des demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle en matière de sécheresse-réhydratation des sols.

Source : mission d'information.

À titre d'exemple, la circulaire du 23 juin 2014 précise que le critère à prendre en compte dans le cas d'un séisme est la magnitude à l'échelle de Richter, sans préciser à partir de quelle magnitude le séisme sera considéré comme un phénomène exceptionnel caractérisé par une intensité anormale.

La grande liberté d'appréciation dont dispose l'administration pour déterminer les critères et seuils à partir duquel un aléa relève de la garantie CatNat engendre une opacité totale quant à la méthodologie retenue.

Cette opacité est très préjudiciable au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, en ce qu'elle accrédite l'idée d'un certain arbitraire dans les décisions rendues. Par ailleurs, si la circulaire du 10 mai 2019 relative à la sécheresse apporte sur ce point des précisions bienvenues, votre rapporteure regrette qu'un tel effort n'ait été entrepris pour chaque type de catastrophe naturelle.

Votre rapporteure note enfin qu'un tableau de synthèse précisant les critères et les seuils applicables sera mis à disposition des communes au cours de l'année 2019, *via* l'application iCatNat (voir *supra*). Néanmoins, force est de constater que les administrés n'auront pas accès à ce document. Votre rapporteure serait donc favorable à **l'édiction d'un décret précisant, pour chaque phénomène, les critères retenus, les seuils applicables et les organismes d'expertise consultés.**

En effet, contrairement à la diffusion d'une circulaire, l'édiction d'un texte réglementaire classique est habituellement précédée de la consultation d'organismes créés à cet effet, voire dans certains cas de consultations ouvertes permettant la participation du public, tant en amont qu'en aval des

processus décisionnels (débat public, concertation préalable, enquêtes publiques). Pour toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement, la participation du public à l'élaboration des textes constitue même une obligation¹. **Ces consultations présentent deux avantages majeurs** : les efforts de concertation se traduisent souvent par une meilleure qualité de la norme, tandis que la publicité qui accompagne ce processus en accroît l'acceptabilité pour les administrés. Le choix de renvoyer à un décret d'application la fixation des données techniques applicables contribuerait donc à **objectiver la méthode retenue** et à **mettre fin à son opacité**.

Ce décret pourrait également préciser **que les seuils et critères font l'objet d'une révision périodique et prévisible pour tous**, permettant de prendre en compte les impacts du changement climatique sur la fréquence des événements naturels.

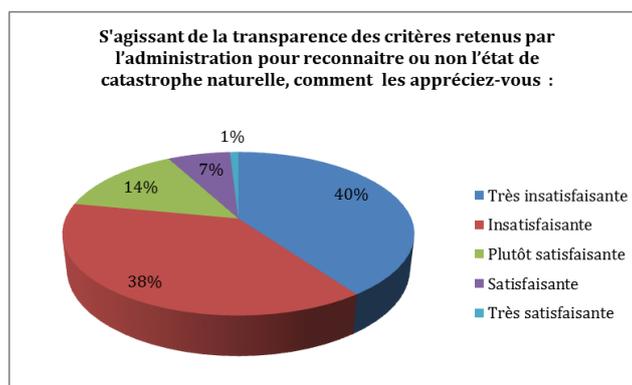
Proposition : formaliser la méthodologie retenue pour apprécier l'intensité anormale d'un agent naturel en mettant pleinement à profit les différents mécanismes de participation du public.

(2) **Des critères trop techniques et incompréhensibles pour les sinistrés : le cas emblématique de la sécheresse**

Il ressort des auditions menées par votre mission d'information que **le principal grief formulé à l'encontre des critères définis par l'administration tient à leur caractère complexe et opaque**.

Ainsi, 78 % des personnes ayant participé à la consultation en ligne organisée par votre mission d'information considèrent que les critères retenus par l'administration ne sont pas assez transparents.

Résultats de la consultation en ligne



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

¹ Article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Résultant en premier lieu de la **multiplicité des critères en vigueur pour le même type d'aléas**, cette complexité se trouve renforcée par **l'instabilité des critères**, régulièrement modifiés par la commission interministérielle.

Critères en vigueur pour les inondations

PHÉNOMÈNE	ORGANISME CONCERNÉ ET TYPE DE RAPPORT TECHNIQUE	DONNÉES TECHNIQUES ET CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ
A1. INONDATION par débordement d'un cours d'eau et B. CRUE TORRENTIELLE	Météo-France, rapport météorologique DREAL, rapport hydrologique DDT, rapport hydrologique ONF-RTM, rapport technique (pour les territoires de montagne)	Quantification du cumul des précipitations sur un pas de temps de 1 h, 2 h, 3 h, 4 h, 6 h, 12 h, 24 h et 48 h. Calcul statistique du quantile décennal (valeur décennale de référence). Estimation de la période de retour de la crue. Mesure du débit maximum instantané ou de la hauteur d'eau maximum à la station prise en référence. Durée de retour du cumul des précipitations supérieure ou égale à 10 ans. Ou Durée de retour du débit ou de la hauteur d'eau supérieure ou égale à 10 ans. Nota : pour les laves torrentielles (cas particulier des crues torrentielles) l'appréciation de l'intensité anormale du phénomène repose essentiellement sur le rapport technique établi par ONF-RTM (les débits ne pouvant pas être estimés et un événement d'intensité anormale pouvant se produire sans que la durée de retour du cumul des précipitations soit supérieure ou égale à 10 ans).
A2. INONDATION par ruissellement et coulée de boue associée	Météo-France, rapport météorologique	Quantification du cumul des précipitations sur un pas de temps de 1 h, 2 h, 3 h, 4 h, 6 h, 12 h, 24 h et 48 h. Calcul statistique du quantile décennal (valeur décennale de référence). Durée de retour du cumul supérieure ou égale à 10 ans.
A3. INONDATION par remontée de nappe phréatique	Météo-France, rapport météorologique BRGM, rapport hydrogéologique	- Quantification des cumuls de précipitations sur la période de recharge de la nappe phréatique. Calcul statistique du quantile décennal (valeur décennale de référence). Durée de retour supérieure ou égale à 10 ans : élément favorisant les remontées de nappes, mais pas un critère d'éligibilité. Expertise sur l'origine, les caractéristiques et l'intensité du débordement. Mesure du niveau piézométrique (mesure des pressions) de la nappe. Appréciations sur l'intensité du phénomène. - Définition du phénomène : vérifier qu'il s'agit bien d'une remontée de nappes. - Quantification du niveau de la nappe au piézomètre pris en référence. Mesure du niveau piézométrique maximum lors de l'événement. Calcul statistique du quantile décennal (valeur décennale de référence). Durée de retour supérieure ou égale à 10 ans.

Source : DGSCGC.

Évolutifs et très techniques, **les critères utilisés par la commission interministérielle s'avèrent totalement incompréhensibles pour les sinistrés**. Les critères relatifs à l'appréciation du phénomène de sécheresse-réhydratation sont de ce point de vue particulièrement emblématiques : peu lisibles à cause de leur instabilité, ils demeurent largement incompris des sinistrés et génèrent un sentiment d'injustice très fort en cas de non-reconnaissance¹.

(a) Des critères difficilement lisibles en raison de leur instabilité

Les critères relatifs à la sécheresse sont **caractérisés par une forte instabilité**, puisque selon M. Patrick Josse, directeur de la climatologie et des services climatiques de Météo-France : « *La construction de ces critères résulte de plusieurs évolutions, initiées à la demande de la commission interministérielle « catnat », en 2000, 2003 et 2011. Nous sommes ainsi parvenus à un ensemble de critères complexes et peu lisibles pour les acteurs du dispositif, au premier rang desquels les sinistrés* ».

¹ Selon un contributeur ayant participé à la consultation en ligne : « *Nous avons le sentiment que ce risque naturel lié à la sécheresse n'est pas pris en compte au même titre que les inondations, plus spectaculaires et médiatisées, alors que les conséquences en sont tout aussi graves. Il y a donc un fort sentiment d'abandon, voire de mépris, ressenti par les sinistrés de la sécheresse* ».

Comme l'a relevé l'association des maires de Meurthe-et-Moselle dans sa contribution écrite : « *La constante variation des critères utilisés par le pouvoir exécutif dans la reconnaissance de l'intensité anormale d'un phénomène de subsidence ne permet pas, à l'évidence, aux communes de comprendre et d'appréhender le droit applicable* »¹.

En pratique, **deux types de critères coexistent pour évaluer l'intensité d'un événement de type sécheresse** :

- un **critère géotechnique, instauré en 1989**, permettant d'identifier les sols présentant une prédisposition au phénomène de retrait-gonflement en fonction de la variation du niveau d'humidité. Ce critère s'appuie sur des données techniques recueillies par le BRGM et accessibles au public² ;

- un **critère météorologique, introduit en 2000**, permettant de mesurer le niveau d'humidité des sols superficiels. Ce critère s'appuie sur un indice d'humidité du sol, le *Soil Wetness Index* (SWI), qui évalue l'état de la réserve en eau du sol par rapport à sa réserve optimale. Les rapports météorologiques sont produits par Météo-France sur une base annuelle, au premier trimestre de l'année N+1 (et non sur événements, comme pour les autres aléas).

En réalité, il existe plusieurs critères météorologiques, en fonction des saisons ; à un critère annuel, analysé sur douze mois, se superposent en effet un critère estival et un critère intermédiaire, introduits respectivement en 2003 et en 2011 par l'administration, pour caractériser les phénomènes intenses sur une courte période en été et au printemps.

Pour de nombreuses associations de sinistrés et d'élus, **les critères relatifs à la sécheresse sont donc illisibles et incompréhensibles**. Ainsi, dans sa contribution écrite, l'association des maires du Rhône et de la Métropole de Lyon a relevé que : « *Les critères apparaissent peu lisibles. [Le critère météorologique] n'est pas cohérent avec celui utilisé pour mesurer la sécheresse agricole, ce qui n'est pas compréhensible pour la population* »³.

En parallèle, selon l'association Les oubliés de la canicule : « *Les différents critères de reconnaissance météorologiques et géologiques restent très obscurs pour la majorité des sinistrés qui ne comprennent pas d'être écartés de facto malgré la présence avérée d'argile dans leur sol. [...] Des zones classées par Géorisques en non argileuses se révèlent pourtant être traversées par des veines argileuses* »⁴.

¹ Contribution écrite de l'association des maires de Meurthe et Moselle transmise à votre mission d'information.

² www.georisques.gouv.fr

³ Contribution écrite de l'association des maires du Rhône et de la Métropole de Lyon transmise à votre mission d'information.

⁴ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

Le constat d'une complexité excessive attachée aux critères permettant d'apprécier l'intensité d'un épisode de sécheresse est visiblement partagé par l'administration, puisque la circulaire du 10 mai 2019 évoque « *l'élaboration progressive d'une série de critères qui se sont accumulés au fin des années et dont la pertinence atteint ses limites [...] aujourd'hui en décalage avec les progrès les plus récents accomplis dans la connaissance de cet aléa [...] de nature très technique, devenus complexes à déchiffrer et difficiles à exposer simplement aux élus locaux et aux sinistrés* ».

La circulaire du 10 mai 2019 définit donc de nouveaux critères applicables en matière de sécheresse, tout en fournissant un certain nombre d'explications quant à la méthodologie utilisée pour les obtenir et les analyser.

Les nouveaux critères sécheresse adoptés par la commission interministérielle

En 2018, la commission interministérielle a souhaité simplifier et harmoniser les critères. Les travaux engagés par les directions ministérielles membres de la commission ont débouché sur la publication de la circulaire du 10 mai 2019. Les nouveaux critères seront mis en œuvre à partir du printemps 2019, dans le cadre de l'analyse des demandes communales relatives à l'épisode de sécheresse de l'année 2018.

La révision porte sur deux points :

- les informations techniques les plus pertinentes scientifiquement seront désormais prises en compte dans l'analyse des demandes communales, grâce à l'intégration des progrès la modélisation hydrométéorologique réalisée par Météo France. L'amélioration de cette modélisation permettra, selon la circulaire, une meilleure représentation des processus physiques régissant l'eau dans le sol ;

- pour chaque saison, le critère sera désormais le même, conformément à ce qui existe pour d'autres aléas du dispositif catnat. Concrètement, il s'agira de comparer l'état du SWI pour la saison considérée à la climatologie calculée sur une cinquantaine d'années. Un seuil unique (durée de retour, ou fréquence d'occurrence statistique du phénomène) permettra de caractériser l'intensité anormale d'un épisode de sécheresse-réhydratation des sols, fixé à 25 ans par la commission interministérielle.

Selon l'administration, ces évolutions permettront :

- d'améliorer la solidité technique des décisions prises en utilisant les connaissances scientifiques de l'aléa les plus récentes et en mobilisant les outils de modélisation hydro-climatiques de Météo-France les plus performants ;

- de mieux caractériser les épisodes de sécheresse-réhydratation des sols sur les périodes automnale et hivernale jusqu'à présent mal prises en compte ;

- de réduire fortement les délais d'instruction des demandes communales au titre de la sécheresse-réhydratation des sols. La mise en œuvre des nouveaux critères s'appuiera en effet sur des études établies trimestriellement et plus annuellement.

Source : circulaire du 10 mai 2019.

Dans la mesure où ces critères n'ont pas encore été mis en œuvre par la commission interministérielle, **vo**tre mission d'information n'a pas été en mesure d'évaluer les effets des modifications apportées sur la lisibilité et l'acceptabilité des décisions rendues.

À titre préliminaire, ces nouveaux critères appellent cependant plusieurs remarques. En premier lieu, **l'établissement du critère météorologique repose toujours sur la simulation réalisée par Météo-France**, et non sur une appréciation de la situation à l'échelon local (voir *infra*). Dès lors, l'application des critères se traduira toujours par des décisions difficilement acceptables pour les sinistrés.

Par ailleurs, la **fixation d'une durée de retour de 25 ans demeure très arbitraire**, la circulaire se contentant de préciser que « *l'autorité administrative considère que l'intensité d'un épisode de sécheresse est anormale dès lors que l'indicateur d'humidité des sols présente une durée de retour supérieure ou égale à 25 ans* », sans fournir d'autre explication. En tout état de cause, le changement climatique ne sera pas davantage pris en compte dans la nouvelle méthodologie ; plus le nombre d'épisodes de sécheresse augmentera, moins les communes bénéficieront d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Enfin, dans la mesure où les épisodes de sécheresse peuvent se situer à cheval sur plusieurs saisons, **vo**tre rapporteure s'interroge sur les potentiels effets restrictifs, en termes de reconnaissance, du nouveau découpage par saison.

Votre rapporteure prend donc acte des modifications apportées, mais tient à rappeler qu'au-delà des efforts de simplification, la priorité demeure de mieux communiquer sur les critères en vigueur. Comme l'a relevé Mme Ghislaine Verrhiest-Leblanc, membre du conseil d'administration de l'AFPCN : « *Les critères précis ne sont peu ou pas connus et une communication sur ce point est à développer* »¹. Ainsi, des efforts de formation et d'information à destination des particuliers paraissent indispensables.

Proposition : Mettre en place une information claire et intelligible à destination des particuliers sur les critères et les seuils d'intervention.

(b) Un critère géotechnique perfectible

Lors de ses auditions, votre mission d'information a pu constater que le critère géotechnique faisait l'objet de nombreuses remises en cause de la part des associations de sinistrés mais aussi des experts.

¹ Contribution écrite de l'AFPCN transmise à votre mission d'information.

Ces critiques visent en premier lieu la pertinence de ce critère pour apprécier l'exposition au phénomène de retrait-gonflement des argiles. Ainsi, l'association des maires du Rhône a-t-elle souligné, dans sa contribution écrite que : « *Le critère géologique apparaît quant à lui inutile, du moins dans le Rhône. La quasi-totalité des communes (45 sur 46) remplissent le critère de 3 % du territoire concerné ; la 46^e étant susceptible d'être intégrée quand même. Le critère n'est donc pas discriminant* »¹.

En parallèle, ce critère serait peu adapté, car **variant selon la taille de la commune**. Toujours selon l'association des maires du Rhône : « *plus une commune est étendue, moins elle aurait de probabilité d'atteindre le seuil de 3 % de son territoire, alors qu'elle pourrait avoir sur ce territoire une superficie concernée plus étendue qu'une commune voisine qui aurait un territoire moins vaste* »².

À ces réserves quant à la méthodologie pour définir un sol argileux s'ajoute une remise en cause récurrente de l'exactitude de la cartographie réalisée par le BRGM, qui se fonde sur la nature des sols, et non sur une analyse des argiles. Dans sa contribution, l'association Les oubliés de la canicule relève qu'ainsi : « *Des zones classées par Géorisques en non argileuses se révèlent pourtant être traversées par des veines argileuses* ».

Par ailleurs, lors de son audition, l'OMH du Grand Nancy a souligné que : « *La carte du BRGM de 1950 est très inexacte. L'aléa était identifié comme négligeable, alors qu'il était de moyen à fort en réalité. Par ailleurs, des sondages diligentés par l'OMH ont montré qu'il y avait des poches mal identifiées* ».

Votre rapporteure estime donc qu'une révision de la carte du BRGM s'impose, tandis que la réalisation d'études géotechniques ponctuelles devrait être encouragée, de manière à promouvoir une approche plus fine de ces risques.

(c) **Un critère météorologique largement incompris par les sinistrés, à l'origine d'un vif sentiment d'injustice**

Si les deux critères applicables en matière de sécheresse font l'objet de critiques récurrentes, **ces dernières se concentrent cependant principalement sur le critère météorologique, les sinistrés estimant que la méthodologie utilisée pour calculer ce critère ne permet pas de rendre compte de la réalité du terrain.**

¹ Contribution écrite de l'association des maires du Rhône transmise à votre mission d'information.

² Ibid.

Méthodologie pour calculer le critère météorologique

Pour mesurer le critère météorologique, Météo France utilise un modèle hydrométéorologique, le modèle SIM (Safran Isba-Modcou) qui représente le bilan hydrique des sols superficiels à partir des données météorologiques recueillies par son réseau d'observation : températures de l'air, niveaux de précipitation, niveaux de rayonnement, vents, etc. Le modèle utilisé permet ainsi de représenter les échanges entre le sol et l'atmosphère et prend en compte l'évapotranspiration (évaporation des eaux et transpiration des végétaux), l'infiltration, le ruissellement, le drainage et les débits des cours d'eau.

C'est sur la base des résultats du modèle hydrométéorologique, que Météo-France détermine l'indice d'humidité des sols superficiels, le SWI. Si l'indice est proche de 1, le sol est considéré comme très humide. À l'inverse, une valeur de l'indice proche de 0 révèle un sol très sec.

Les indices d'humidité des sols superficiels sont **établis par maille géographique**. Une maille recouvre une zone de 64 km², soit un carré de 8 km de côté. Le territoire de France métropolitaine est ainsi couvert par 8 981 mailles géographiques, qui sont numérotées et recouvrent tout ou partie d'une commune. À chaque maille correspond un indice d'humidité des sols différent.

L'indice d'humidité des sols superficiels est établi de manière journalière pour chacune des 8 981 mailles géographiques couvrant le territoire. Pour établir l'indicateur d'humidité des sols superficiels d'un mois donné, Météo-France s'appuie sur la moyenne des indices d'humidité des sols superficiels journaliers traités par le modèle hydrométéorologique au cours de ce mois et des deux précédents. Ainsi l'indicateur d'humidité des sols superficiels du mois de juillet est établi en s'appuyant sur la moyenne des indices journaliers d'humidité des sols superficiels des mois de mai, juin et juillet. Cette méthode permet de tenir compte de la cinétique lente des phénomènes de sécheresse géotechnique qui se manifestent sur plusieurs mois.

Source : circulaire du 10 mai 2019.

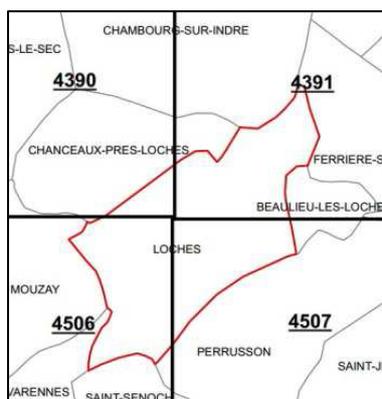
Ainsi, dans la mesure où il est **calculé par le biais d'une modélisation et non mesuré sur le terrain**, le critère météorologique fait l'objet de nombreuses remises en question.

En premier lieu, le maillage réalisé par Météo-France, de 64 km², serait bien trop large pour restituer une image fidèle des conditions météorologiques locales. En effet, sur une même maille, certains territoires peuvent subir une sécheresse plus importante du fait de l'absence de perméabilité de certains sols selon leur situation géographique (les parcelles situées sur des côtes ou en hauteur sont moins irriguées). Ainsi, selon l'association Les oubliés de la canicule : « *Il n'y a aucun lien entre les modèles statistiques (modèle SIM) et la réalité du terrain* »¹.

Reposant sur un découpage administratif arbitraire, ce maillage serait, en outre, à l'origine **d'inégalités de traitement difficilement justifiables**.

¹ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

Mailles couvrant la commune de Loches



Source : circulaire du 10 mai 2019.

À titre d'exemple, une commune étant reconnue en état de catastrophe naturelle dès lors qu'une partie seulement de son territoire est touchée par un épisode de sécheresse, si seule la maille 4390 remplit le critère météorologique, la commune de Loches sera reconnue, mais pas la commune limitrophe de Beaulieu-les-Loches, rattachée aux mailles 4391 et 4507.

Effectivement, à de nombreuses reprises, votre rapporteure a pu constater que des communes voisines, ayant subi des dommages comparables mais situées sur des mailles différentes, n'étaient pas prises en charge de la même manière, l'une étant reconnue en état de catastrophe naturelle et l'autre non. **Cette discrimination entre des territoires voisins mais rattachés à des circonscriptions administratives différentes semble inévitable** tant que les demandes et décisions de reconnaissance s'effectuent au niveau communal.

Ces décisions n'en demeurent pas moins difficilement compréhensibles et acceptables, dans la mesure où elles paraissent déconnectées du terrain et du vécu des sinistrés¹.

Le faible taux de reconnaissance pour les demandes relatives à un épisode de sécheresse engendre une incompréhension très vive et largement répandue quant à l'application du critère météorologique. Ainsi, entre 2012 et 2018, **le taux de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle se situe autour de 52,5 %**, quand il atteint 81,4 % pour les inondations et 75,3 % pour les mouvements de terrain.

¹ Comme l'a relevé une personne ayant contribué à l'espace participatif en ligne : « la sécheresse ne s'arrête pas aux frontières, tout comme les nuages radioactifs ».

**Taux de reconnaissance des demandes communales
par année et par aléa* depuis 2012**

	Sécheresse			Inondations**			Mouvements de terrain		
	Demandes	Reconnues	Taux R	Demandes	Reconnues	Taux R	Demandes	Reconnues	Taux R
2012	3 155	2 227	70,6 %	4 698	3 914	83,3%	245	166	67,8%
2013	2 419	954	39,4%	676	568	84,0%	92	66	71,7%
2014	1 987	188	9,5%	3 450	2 885	83,6%	169	115	68,0%
2015	1 292	729	56,4%	1 614	1 325	82,1%	61	45	73,8%
2016	516	70	13,6%	2 864	2 332	81,4%	169	135	79,9%
2017	1 534	718	46,8%	2 103	1 538	73,1%	222	193	86,9%
2018	2 583	2 199	85,1%	1 043	830	79,6%	53	41	77,4%
Total	13486	7085	52,5 %	16448	13392	81,4 %	1011	761	75,3%

* uniquement pour les aléas sécheresse, inondations et mouvements de terrain, qui comptabilisent 98 % des demandes de reconnaissance

** Inondations et coulées de boue, remontées de nappe phréatique et submersions marines

Source : mission d'information.

En pratique, ces statistiques démontrent que de nombreuses communes estiment pouvoir faire l'objet d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, alors que dans les faits elles ne remplissent pas les critères établis.

Vécue comme une profonde injustice, cette situation est interprétée par de nombreux sinistrés comme la preuve que l'administration cherche à limiter les reconnaissances de catastrophes naturelles, pour des raisons financières. Selon l'association Les oubliés de la canicule : « Les critères à respecter dans le bilan hydrique sont beaucoup trop restrictifs, d'où le sentiment qu'ils servent plus à évincer un maximum de personnes pour éviter un trop grand nombre de reconnaissances de catastrophe naturelle »¹.

Votre rapporteure déplore que les critères demeurent largement incompréhensibles pour les sinistrés et se traduisent par un taux de rejet très élevé des demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

In fine, au regard des problématiques spécifiques qui entourent la caractérisation du phénomène de retrait-gonflement des argiles, ainsi que l'indemnisation des dommages qui en résultent, votre rapporteure s'interroge sur l'opportunité de créer à terme un régime *ad hoc* pour la sécheresse, permettant de s'affranchir du cadre juridique en vigueur pour les catastrophes naturelles (procédure, critères, seuils) tout en garantissant une prise en charge adéquate.

¹ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

(d) Un refus du juge administratif de contrôler les critères en raison de leur complexité

À l'incompréhension de ces critères s'ajoute l'impossibilité d'en contester la pertinence devant le juge administratif.

En effet, étant donné la complexité des critères établis, **le juge administratif refuse de se prononcer sur le fonds des dossiers de reconnaissance** – c'est-à-dire sur les éléments d'appréciation dont a bénéficié le ministre avant de rendre sa décision – en cas de recours contentieux contre un arrêté interministériel. Le juge se contente ainsi de contrôler le respect de la procédure et de la composition de la commission interministérielle, ainsi que la conformité de l'appréciation retenue par le ministère aux données météorologiques qui lui sont fournies.

Les communes ne sont donc pas en mesure d'exiger que de nouveaux éléments soient portés à la connaissance du ministre avant qu'il ne rende sa décision.

Par conséquent, selon Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *Les recours contre les arrêtés interministériels refusant de reconnaître les catastrophes naturelles existent, mais les communes baissent les bras en se disant que la jurisprudence leur sera défavorable quoiqu'il arrive, en tout cas en l'absence d'éléments techniques supplémentaires ou d'expertises judiciaires* »¹. Il a effectivement été indiqué à votre mission d'information que les rares recours conclusifs contre les arrêtés de non-reconnaissance ne portent que sur des vices de forme, qui ne remettent pas *in fine* en cause le sens des décisions prises.

Dans ce contexte, les associations de sinistrés entendues par votre mission d'information plaident pour que la décision de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle se fonde également sur une étude du terrain². Ainsi, selon l'association Les oubliés de la canicule : « *L'étude de sol paraît plus pertinente que de se baser sur les critères de bilan hydrique* »³.

S'il semble peu réaliste de préconiser la réalisation d'une telle étude pour chaque commune sinistrée, il serait envisageable d'offrir aux communes dont la demande de reconnaissance a été rejetée, la possibilité de faire appel, à leurs frais, à une contre-expertise normalisée sur le terrain, en s'inspirant du dispositif existant pour le régime des calamités agricoles.

¹ Audition du 20 février 2019.

² Selon un contributeur ayant participé à la consultation en ligne de votre mission d'information : « Il n'est pas normal de n'avoir aucun recours. La garantie décennale passée, si l'avis de catastrophe naturelle n'est pas reconnu, vous n'avez que vos yeux pour pleurer. Aucune assurance ne prend en charge les dégâts causés par la sécheresse. Pour la plupart, une maison c'est l'achat d'une vie, en un été, on perd tout [...], les économies d'une vie, ce qui aurait dû servir de sécurité financière en cas de perte d'autonomie sur les vieux jours ».

³ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

Les documents d'expertise ainsi établis pourraient être transmis, *via* l'application iCatNat, par les communes à la commission interministérielle, afin que leur dossier soit réexaminé.

Votre rapporteure estime qu'en tout état de cause, la mise en place de cette « clause d'appel » contribuerait à une meilleure prise en compte des réalités locales et renforcerait l'acceptabilité des décisions de reconnaissance ou de non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Proposition : instaurer une clause d'appel permettant aux communes dont la demande de reconnaissance a été rejetée de faire réaliser une expertise de terrain.

b) Une procédure opaque, qui affaiblit l'acceptabilité des décisions

Les citoyens ne comprennent pas toujours comment sont prises les décisions, ce d'autant que **la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne fait l'objet d'aucun encadrement législatif ou réglementaire.**

En effet, la loi de 1982 se borne à préciser qu'une fois l'arrêté interministériel signé, la décision doit être « *notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'État dans le département, assortie d'une motivation. L'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture. De manière exceptionnelle, si la durée des enquêtes diligentées par le représentant de l'État dans le département est supérieure à deux mois, l'arrêté est publié au plus tard deux mois après la réception du dossier par le ministre chargé de la sécurité civile* »¹.

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relève donc exclusivement des différentes circulaires émises par le ministère de l'Intérieur.

(1) Une composition de la commission interministérielle problématique

La commission interministérielle a été créée par la circulaire du 27 mars 1984, au terme de laquelle « *le Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation saisit la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur le caractère de catastrophe naturelle* ». Cette même circulaire définit sa composition.

¹ Article L. 125-1 du code des assurances.

Composition de la commission interministérielle CatNat

Au terme de la circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, la commission interministérielle est composée de :

- un représentant du ministère de l'intérieur - direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;
- un représentant du ministère de l'outre-mer - direction générale de l'outre-mer (si un territoire ultra-marin est concerné) ;
- un représentant du ministère de l'économie et des finances - direction générale du trésor ;
- un représentant du ministère de l'action et des comptes publics - direction du budget ;
- un représentant de la Caisse centrale de réassurance (CCR) ;
- des experts désignés par le ministère de la transition écologique et solidaire, spécialisés en fonction des phénomènes étudiés en commission.

Votre mission d'information regrette, en premier lieu, que **les organismes susceptibles de défendre un point de vue « financier »** - direction du Trésor, direction du Budget, CCR - **représentent à eux seuls 50 % des membres de la commission.**

Sans aller jusqu'à supposer que les décisions de reconnaissance ou de non-reconnaissance sont gouvernées par des motivations financières, **la surreprésentation de ces organismes est incontestablement problématique au regard de la théorie des apparences**, les sinistrés pouvant être amenés à douter du caractère objectif des décisions rendues.

De surcroît, **la présence de membres de la Caisse centrale de réassurance ne manque pas d'interpeller les associations de sinistrés et les juristes**, qui s'interrogent sur le rôle exact joué par cet organisme.

Selon les informations communiquées à votre mission d'information, **la CCR apporte une expertise en matière d'assurance, sans donner son avis sur les demandes étudiées.** Si tel est le cas, rien ne semble justifier la présence de la CCR au sein d'une commission chargée de rendre un **avis technique** sur le caractère anormal ou non d'un événement naturel.

Dans la mesure où **la présence de la CCR sème le doute quant à l'impartialité de la commission interministérielle**, sans que le caractère indispensable de sa participation ait été démontré, il serait préférable que la CCR s'abstienne de siéger au sein de la commission.

En parallèle, votre mission d'information relève que **le ministère de la transition écologique et solidaire n'est pas dûment représenté au sein de la commission**, puisque le rôle des experts se limite à apporter des éléments d'analyse pour éclairer les membres de la commission sur le contenu des rapports d'expertise figurant dans le dossier - ce rôle limité étant confirmé

par l'absence de signature par le ministre de l'environnement des arrêtés interministériels portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Dès lors, de deux choses l'une : soit la composition de la commission vise à représenter l'ensemble des administrations qui sont parties prenantes au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, soit elle rassemble des compétences techniques.

Dans le premier cas, **rien ne justifie que le ministère de la transition écologique et solidaire ne se prononce pas** sur les demandes étudiées, au même titre que les autres administrations. Cela est d'autant plus vrai dans le contexte actuel de réchauffement climatique.

Dans le second cas, **seule la DGSCGC, qui a instruit les dossiers communaux et présente un avis sur le fond, ainsi que les experts techniques du ministère de la transition écologique et solidaire, semblent réellement en mesure de se prononcer sur le fond des demandes communales.**

Ainsi, en tout état de cause, **la composition de la commission interministérielle doit être révisée**, ne serait-ce que pour renforcer l'acceptabilité des arrêtés interministériels publiés sur le fondement des avis qu'elle rend.

Votre rapporteure plaide donc pour que l'existence de la commission interministérielle soit inscrite dans la loi, et que sa composition soit renvoyée au niveau réglementaire.

L'élaboration de ce texte réglementaire pourrait être mise à profit pour revoir la composition de la commission, afin de mieux pondérer la présence d'organismes susceptibles de défendre un point de vue financier. En parallèle, la commission pourrait compter en son sein un représentant du ministère de la transition écologique et solidaire, bénéficiant des mêmes prérogatives que les autres représentants de directions ministérielles. Cette évolution du rôle du ministère compétent en matière d'environnement et de prévention permettrait en outre de compléter utilement les intérêts défendus par les autres ministères présents.

Votre rapporteure serait par ailleurs favorable à la présence d'élus locaux au sein de la commission interministérielle. Ces élus pourraient être désignés par le ministre chargé des collectivités territoriales, comme le sont les élus siégeant au sein du Comité national de gestion des risques en agriculture. Sans prendre part aux délibérations, ils assureraient un rôle d'observateurs, garantissant le respect de la procédure et l'impartialité des décisions rendues.

Proposition : inscrire dans la loi l'existence de la commission interministérielle, en revoyant sa composition pour une représentation plus équilibrée des parties prenantes.

(2) Une répartition des rôles à clarifier

Les rôles joués par les différents services de l'État, au niveau central et déconcentré, demeurent relativement opaques pour les sinistrés.

(a) À l'échelon territorial, la préfecture, simple boîte aux lettres ?

Ainsi, **de nombreux administrés s'interrogent sur la compétence exacte du préfet de département** lors de l'instruction de la demande communale.

Les circulaires ministérielles confient dans un premier temps aux préfets la mission de « *veiller à éviter les saisines abusives de la commission pour des demandes manifestement hors du champ d'application de la loi n° 82-600 modifiée [...] afin de ne pas initier une procédure qui s'exposerait d'évidence à un refus* »¹. Les préfets seraient donc chargés de **filtrer les demandes**, ce qui interpelle quant aux pouvoirs d'appréciation dont ils disposent pour écarter certaines demandes.

Une fois ce premier tri réalisé, les préfets sont chargés **d'instruire les demandes communales**, en demandant aux organismes d'expertise les rapports correspondant aux événements mentionnés et en vérifiant que les dossiers complets. Or, plusieurs parties prenantes s'interrogent quant à la **réalité de cette première phase d'instruction**, avançant que la préfecture pourrait ne jouer qu'un simple rôle de boîte aux lettres. La mention d'un « courrier de transmission » adressé à la DGSCGC dans la circulaire du 10 mai 2019 viendrait accréditer cette hypothèse.

Dans le cas d'une inondation, le rôle du préfet se limiterait ainsi à récupérer les rapports de ses services internes, un rapport géologique, un rapport local de Météo-France ainsi que le formulaire Cerfa du maire, et à transmettre ces éléments au ministère sans autre étude complémentaire.

Selon les services de l'État en Charente : « *La mission de la préfecture de département (SIDPC) se limite à collecter les formulaires de demande communale de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle des communes, à en vérifier la complétude et à les transmettre à l'administration centrale de manière dématérialisée (depuis mars 2018) via l'application iCatNat pour instruction par la commission interministérielle [...] La préfecture ne dispose par conséquent d'aucune compétence sur le fond* »².

¹ Circulaire du 19 mai 1998

² Contribution écrite de la préfecture de Charente transmise à votre mission d'information.

En matière de sécheresse, selon Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *On a constaté que le préfet se contentait de transmettre le Cerfa sans autre analyse. Les seules études techniques sont effectuées au niveau national, sauf lorsque la commune demande pour la première fois la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et n'a jamais fait l'objet d'une étude géotechnique pour déterminer si le terrain comporte des argiles pouvant donner lieu à un tel événement* »¹.

Votre rapporteure ne remet nullement en cause l'utilité de cette instruction à l'échelon territorial, mais s'interroge sur **l'impact de cette étape en termes de délais de traitement pour les demandes communales**. En effet, étant donné l'urgence pour les sinistrés de pouvoir bénéficier d'une indemnisation en cas de sinistre, **tout devrait être mis en œuvre pour rationaliser autant que possible la procédure de reconnaissance**.

S'il paraît judicieux de mettre à profit la proximité géographique du préfet avec les communes sinistrées pour procéder à une première instruction, **encore faudrait-il que cette dernière soit significative, permettant de faire remonter au ministère de réels éléments d'appréciation quant à la nature des événements naturels subis**.

Enfin, les communes n'ont pas connaissance des divers éléments et expertises versés à leur dossier. Selon l'association des maires de Meurthe-et-Moselle : « *L'absence de transparence de cette procédure de reconnaissance ne permet pas de contrôler la teneur et réalité du contenu des dossiers constitués par les préfectures* »². **Votre rapporteure estime que cette opacité ne peut que nuire à l'acceptabilité des décisions rendues ultérieurement³, et que, par conséquent, les communes devraient pouvoir bénéficier d'un accès permanent au dossier les concernant. Par ailleurs, la préfecture devrait être en mesure d'informer régulièrement les communes sur l'avancement de la procédure de reconnaissance**.

Proposition : permettre aux communes de suivre, du début à la fin, l'avancement de leur demande de reconnaissance.

¹ Audition du 13 février 2019.

² Contribution écrite de l'association des maires de Meurthe-et-Moselle transmise à votre mission d'information.

³ Selon une contribution recueillie sur l'espace participatif mis en ligne par votre mission d'information : « La transparence administratif dans le suivi et le traitement des dossiers de déclaration des sinistres éviterait de nombreuses questions et requêtes de la part des administrés qui ont l'impression que la réponse attendue (classement ou non de leur sinistre) relève de la chance, au même titre qu'une loterie ».

(b) Au niveau central, la DGSCGC, véritable décisionnaire ?

Le dossier communal est ensuite réceptionné et instruit par la DGSCGC du ministère de l'intérieur, qui **vérifie que l'ensemble des rapports d'expertise demandés sont annexés aux demandes communales**. La DGSCGC présente ensuite chaque demande communale en commission interministérielle et **propose un avis motivé**.

À ce stade, **plusieurs éléments interpellent votre rapporteure**. En premier lieu, selon Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *La demande comporte également le propre avis du ministère, alors que la commission interministérielle est saisie pour rendre un avis préalable. Encore plus surprenant, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, qui délivre cet avis, préside aussi la commission interministérielle. On marche quelque peu sur la tête !* »¹.

Par ailleurs, la circulaire de 2014 rappelle la liste des rapports d'expertise à fournir, ainsi que les données qui doivent y figurer, par type de catastrophe naturelle. Ces éléments objectifs sont **destinés à rendre compte le plus précisément possible de la nature de l'événement naturel**, afin que la commission interministérielle soit en mesure de se prononcer sur son caractère anormal ou non. Ainsi, selon la DGSCGC : « *Les dossiers complets présentés en commission sont mis à la disposition de ses membres avant la tenue de la réunion. Ils constituent la base des échanges techniques en séance. Les rapports d'expertise sont donc des pièces indispensables au travail en commission : il n'est pas possible aux représentants des directions ministérielles de se prononcer sur l'intensité d'un phénomène naturel sans rapport d'expertise* »².

¹ *Ibid.*

² *Contribution écrite de la DGSCGC transmise à votre mission d'information.*

Données à fournir par type d'aléas

Type de catastrophe naturelle	Rapport technique à fournir	Données à inclure dans le rapport technique	Service technique concerné
Inondations et coulées de boue (ruissellement)	Météorologique	Cumul des précipitations sur un pas de temps de 1h à 48h	Météo-France
Inondations et coulées de boue (crue ou débordement de cours d'eau)	Météorologique	Cumul de précipitations Durée de retour et quantile décennal	Météo-France
	Hydrologique	Caractéristique de la crue : débit ou cote Durée de retour associée ou positionnement par rapport à un historique de crue + débit décennal	DREAL, DDT ou RTM
Inondations par remontée de nappe phréatique	Météorologique	Période de recharge de la nappe phréatique	Météo-France
	Hydrogéologique	Origine et caractéristique du débordement (niveau piézométrique), intensité Durée de retour associée ou positionnement par rapport à quelques références	BRGM
Inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues (submersion / érosion)	Météorologique Hydrographique / océanique	Vents Marée Houle Surcote (intensité de la dépression)	Météo-France SHOM CEREMA Service affaires maritimes
Mouvements de terrain consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols	Météorologique	Rapport annuel sécheresse	Météo-France national
	Géotechnique	Présence d'argile sur la commune	BRGM
Autre mouvement de terrain	Données préalables	Cumul mensuel des précipitations et durée de retour associée et périodes de gel sur les 6 mois précédant le mouvement de terrain	Météo-France
	Météorologique	Idem avec la période précise retenue	Météo-France
	Géotechnique	Origine naturelle ou non du mouvement de terrain, l'intensité anormale du phénomène à l'origine du mouvement de terrain Si possible une estimation du volume déplacé Évaluation de la dangerosité de la situation	BRGM
Cyclone	Météorologique	Force du vent Vent à partir de 145 km/h en moyenne sur 10 minutes ou 215 km/h en rafales	Météo-France
Séisme	Sismologique	Magnitude sur l'échelle de Richter Intensité macrosismique	Bureau central sismologique français (BCSF)

Source : circulaire du 23 juin 2014.

Or, selon Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « En fait, les informations dont nous disposons indiquent que le ministère se contente de transmettre un **tableau rempli préalablement** contenant, en matière de sécheresse notamment, les critères définis par la commission interministérielle, avec des indications de Météo-France [...] Aussi le rapport de Météo-France en matière de sécheresse qui est transmis à cette commission interministérielle n'est-il qu'un simple rapport de quatre à cinq pages couvrant

toute la France, qui se contente de publier trois à quatre cartes où Météo-France indique les zones en état de catastrophe naturelle »¹.

Dans sa contribution écrite, l'association des maires de Meurthe-et-Moselle avance également que : « cette hermétique commission ne rend pas d'avis motivé et se contente d'un tableau qui reprend exactement, pour les phénomènes de subsidence, les données de Météo France »².

Procès-verbal d'une commission interministérielle sur une demande de reconnaissance « sécheresse »

SECHERESSE 2016

Commission interministérielle Catastrophes naturelles du 19/09/2017																	
Sécheresse 2016 - département de [] - Procès Verbal																	
INSEE	COMMUNE	Période demandée		maille	Cr. Hivernal			Cr. Printanier		Critères "Estival"			Avis dossier				
		Début de période du	Fin de période au		Date fin de période de sécheresse	choc hivernal < à 80%	Résultat	Durée de retour en année > à 25 ans	Résultat	Réserve hydrique < à 70%	rang de 1 à 3	évou Durée de retour en années > à 25 ans	Résultat	BRGM aléa argile en % supérieur à 3%	Avis	du	au
		01/08/2016	30/09/2016		0	82%	NonOK	1	NonOK	109%	16	1	NonOK	84,17	DEFAVORABLE	01/04/2016	30/09/2016
					0	81%	NonOK	1	NonOK	109%	17	1	NonOK				

Votre rapporteure ne peut donc que s'interroger sur la nature exacte de l'examen réalisé par la commission interministérielle, et donc sur le rôle joué par cette dernière au cours de la procédure de reconnaissance : **s'agit-il d'un véritable organe appelé à étudier le fond des dossiers ou d'une simple chambre d'enregistrement des avis motivés de la DGSCGC ?** Par ailleurs, si la commission interministérielle procède bien elle-même à une analyse des dossiers, **de quels éléments disposent-elles réellement pour rendre ses avis ?** Selon les textes, la commission devrait en effet étudier un dossier complet.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que **la commission consacre un temps infime à l'examen de chaque dossier**. Selon Me Merlet-Bonnan : « l'on a constaté que l'avis de la commission interministérielle était rendu après une seule séance de travail d'une demi-journée, alors qu'elle est censée étudier 800 à 900 dossiers ».

Informés de cette situation, **les associations de sinistrés s'interrogent bien légitimement sur le sérieux avec lequel la commission étudie leurs demandes**. Ainsi selon l'association Les oubliés de la canicule : « Comment en une journée des décisions de reconnaissance CatNat peuvent être prises pour des centaines de communes ? »³.

¹ Audition du 13 février 2019.

² Contribution écrite de l'association des maires de Meurthe-et-Moselle transmise à votre mission d'information.

³ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

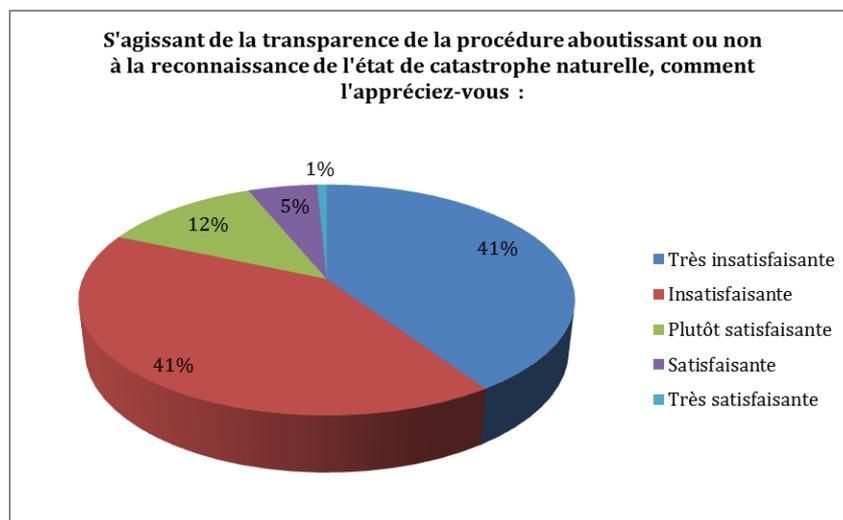
Étant donné les enjeux, tant du point de vue du montant des dommages subis que du nombre de communes concernées, **l'examen des dossiers apparaît donc au mieux bien léger, au pire totalement décorrélé des réalités locales**. Cette situation est d'autant moins acceptable, que dans la grande majorité des cas, les avis rendus par la commission sont suivis par les ministres.

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle alimente donc, en l'état actuel, un fort sentiment d'arbitraire auprès des sinistrés, **qui estiment que la commission ne cherche pas réellement à connaître la réalité du terrain**.

Ce sentiment est d'autant plus vif que **la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle revêt une dimension très symbolique**. Lors des auditions menées par votre mission d'information, plusieurs associations ont insisté sur le désarroi des sinistrés qui, confrontés à une non-reconnaissance après de longs mois d'attente, se sentent oubliés par les pouvoirs publics. Pour certains, le refus de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est associé à une négation de leurs difficultés et du caractère dramatique de leur situation.

Ainsi, *in fine*, une écrasante majorité (82 %) des personnes ayant participé à la consultation en ligne considèrent que la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est pas suffisamment transparente.

Résultats de la consultation en ligne



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

Par conséquent, **une clarification des éléments à disposition de la commission interministérielle lors de l'examen des dossiers serait indubitablement bienvenue.** Alors que de nombreuses associations de sinistrés plaident pour une **suppression pure et simple de cette commission**, estimant qu'« *une commission technique mise en place à l'occasion du dispositif d'alerte de l'événement (pourrait) statuer sur les critères en temps quasi réel et prononcer l'éligibilité catnat dans la journée [...] sans prendre toutes les victimes en otage d'un arrêté au processus aujourd'hui dépassé* »¹, **il importe de lever le doute quant au caractère fondé et sérieux des avis qu'elle rend.**

Pour ce faire, la commission pourrait être soumise à une obligation légale de publier systématiquement sur internet, pour chaque dossier examiné, l'avis rendu ainsi que les rapports d'expertise utilisés. Cet effort de transparence paraît indispensable à l'aune des soupçons qui entachent actuellement la confiance des sinistrés dans le fonctionnement de la commission.

Proposition : imposer à la commission de publier systématiquement sur internet l'avis rendu et les rapports d'expertise utilisés.

c) Une motivation sommaire des décisions

L'article L. 125-1 du code des assurances prévoit que la décision des ministres relative à chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est « *notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'État dans le département, assortie d'une motivation* ».

Le devoir de motiver des décisions administratives constitue donc bien une obligation de nature légale qui s'impose aux représentants de l'État dans le département.

Or, dans la plupart des cas, cette motivation se révèle très sommaire, **le maire n'étant destinataire que d'un courrier succinct du préfet**, relevant que les critères de reconnaissance ne sont pas remplis et que par conséquent la commune n'est pas reconnue en état de catastrophe naturelle. À ce courrier sont annexés de simples extraits de rapports techniques, accompagnés d'une note explicative technique relative aux critères.

¹ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

Fiche de notification des motivations transmise aux communes

Année de la sécheresse <u>XXXX</u>	<p align="center">Fiche de notification des motivations de l'arrêté interministériel n°NOR XXXXXXXXX portant reconnaissance et non reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle suite aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols</p> <p align="center"><i>Commune : XXXXXXXX (XX)</i></p>
---	---

1 – Période sur laquelle porte la ou les demande(s) communale(s)

- du XX/XX/XXXX au XX/XX/XXXX

2 – Application des critères météorologiques (source : rapport Météo France du XX/XX/XX)

Tableau de synthèse des critères météorologiques analysés pour la commune

N° de maille géographique de rattachement de la commune *	Critères de la sécheresse hivernale (ou de longue durée)		Critère de la sécheresse printanière	Critère estival			Critère(s) rempli(s) ** Oui/Non
	Période du 1er janvier au 31 décembre de l'année			Période du 1er juillet au 30 septembre de l'année			
	Critères cumulatifs		Période du 1er avril au 30 juin de l'année	Sous-critères alternatifs : et/ou			
	Trimestre de fin de la période de sécheresse avérée	Réserve hydrique en % (choc hivernal)		Durée de retour en années	Sous-critères relatif à l'indice d'humidité du sol	Sous-critère relatif à la durée de retour du phénomène	
Seuils d'éligibilité	Différent de 0	Inférieur à 80 %	Supérieur à 25 ans	Inférieur à 70%	Rang 1 à 3	Supérieur à 25 ans	

- * Les critères météorologiques sont analysés par maille géographique. Chaque commune est rattachée à une ou plusieurs mailles en fonction de sa superficie.

- ** Dès lors que les critères relatifs à une période de sécheresse sont réunis pour une maille de rattachement de la commune, ils sont considérés comme réunis pour l'ensemble du territoire communal pour la période concernée.

3 – Application du critère géologique (source : données du BRGM)

Pourcentage du sol de la commune où la présence d'argiles sensibles au retrait gonflement d'argile est avérée :	XX %
Une étude de sol démontrant la présence de sols sensibles au retrait et gonflement des argiles sur le territoire communal est nécessaire :	Oui / Non

- Le critère géologique pris en compte est la présence sur le territoire de la commune de sols sensibles au phénomène de retrait et gonflement des argiles. Le critère est analysé comme rempli lorsqu'au moins 3% du territoire communal est composé de ce type de sols.

- Si les données du BRGM font apparaître une présence de l'aléa argile inférieure à 3% de leur superficie, il est demandé à la commune de fournir une étude de sol démontrant la présence de sols sensibles au phénomène de retrait et gonflement des argiles sur le territoire communal.

4 – Période pour laquelle la commune est reconnue ou n'est pas reconnue en état de catastrophe naturelle

La commune est / n'est pas reconnue en état de catastrophe naturelle pour le phénomène mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols pour la période :

- du XX/XX/XXXX au XX/XX/XXXX (cf. annexe 1 ou 2 de l'arrêté interministériel).

Au demeurant, selon Me Jean Merlet-Bonnan : « *La motivation est prévue par les textes, mais son absence n'a aucune conséquence légale* »¹. En effet, certaines juridictions administratives considèrent qu'il n'y a pas matière à motiver les arrêtés, dans la mesure où il ne s'agit pas d'actes individuels.

Les autorités administratives semblent parfaitement conscientes de cette situation, puisque la circulaire du 10 mai 2019 apporte plusieurs correctifs destinés à « *faciliter la mise en œuvre de l'obligation de motivation* » des décisions adoptées par arrêtés interministériels.

Désormais, afin de permettre aux préfets de département de remplir cette mission, la DGSCGC du ministère de l'intérieur leur transmet « *le **détail des motivations des décisions** de reconnaissance et de non reconnaissance des demandes communales à l'occasion de la publication au Journal officiel des arrêtés interministériels précités. Cette transmission est assurée dans l'application iCatNat avec l'ensemble des informations utiles permettant d'assurer cette obligation de notification des motivations (courriers-types, détail des données techniques, etc.)* ».

De surcroît, en matière de sécheresse-réhydratation des sols, la DGSCGC mettra à la disposition des services déconcentrés pour chaque demande communale :

- une **fiche synthétisant les données techniques**, notamment les indicateurs d'humidité des sols superficiels et les durées de retour, ayant conduit l'autorité à reconnaître ou ne pas reconnaître une commune en état de catastrophe naturelle. Elle sera accompagnée d'une fiche explicative reprenant les informations contenues dans la circulaire ;

- un **extrait cartographique** permettant à la commune d'identifier le rattachement de son territoire aux mailles géographiques à l'échelle desquelles les données météorologiques sont établies.

Votre rapporteure prend acte de ces évolutions, qui semblent aller dans le bon sens. Elle tient néanmoins à souligner que **le premier point ne constitue pas, loin s'en faut, une véritable innovation**, puisque les communes sont déjà destinataires d'une telle fiche, assortie d'une note explicative. Dans les faits, la nouvelle fiche de motivation se révèle quasiment identique à l'ancienne.

¹ Audition du 13 février 2019.

Nouvelle fiche de notification des motivations

● **Fiche de notification type**

Année de l'épisode de sécheresse	Fiche de notification des motivations des décisions portant reconnaissance ou non reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle suite aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols <i>Commune : Nom de la commune</i>
---	--

1 – Période sur laquelle porte la demande communale de reconnaissance
 Demande du **XX/XX/XXXX** au **XX/XX/XXXX**

2 – Sens de la décision adoptée par arrêté interministériel
 La commune **est/ n'est pas** reconnue en état de catastrophe naturelle pour le phénomène mouvements de terrains différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols pour la période courant du **XX/XX/XXXX** au **XX/XX/XXXX**.

3 – Mise en œuvre du critère géologique (source : données du BRGM - site Internet Georisques)

Pourcentage de la surface du territoire communal où la présence d'argiles sensibles phénomène est avérée	X%
Une étude de sol démontrant la présence de sols sensibles au retrait et gonflement des argiles sur le territoire communal est nécessaire	Oui/ Non

4 – Mise en œuvre du critère météorologique (source : rapport Météo France du **XX/XX/XX**)

N° de la ou des mailles géographiques de rattachement de la commune	Analyse de la sécheresse hivernale			Analyse de la sécheresse printanière			Analyse de la sécheresse estivale			Analyse de la sécheresse automnale		
	Période du 1er janvier au 31 mars de l'année			Période du 1er avril au 30 juin de l'année			Période du 1er juillet au 30 septembre de l'année			Période du 1er octobre au 31 décembre de l'année		
	Indicateur d'humidité des sols superficiels hivernal	Durée de retour hivernale associée	Critère hivernal vérifié (Oui/Non)	Indicateur d'humidité des sols superficiels printanier	Durée de retour printanière associée	Critère printanier vérifié (Oui/Non)	Indicateur d'humidité des sols superficiels estival	Durée de retour estivale associée	Critère estival vérifié (Oui/Non)	Indicateur d'humidité des sols superficiels automnal	Durée de retour automnale associée	Critère automnal vérifié (Oui/Non)
XXXX												
XXXX												
XXXX												
Le critère météorologique n'est pas / est vérifié pour la période courant du XX/XX/XX au XX/XX/XX												

Légende : Indicateur d'humidité des sols superficiels : il s'agit de l'indicateur mensuel présentant la durée de retour la plus élevée parmi les trois établis pour la saison.
 Durée de retour : Il s'agit de la durée de retour associée à l'indicateur d'humidité des sols superficiels.

Source : circulaire du 10 mai 2019.

Si le deuxième point semble en revanche apporter des éléments nouveaux, il reste à vérifier que l'extrait cartographique sera suffisamment lisible et compréhensible pour les communes. Votre rapporteure suivra avec attention la mise en œuvre de ces instructions.

En tout état de cause, il semble indispensable de présenter avec plus de pédagogie les motifs de refus de reconnaissance, tant pour les sinistrés, confrontés à des situations individuelles difficiles, que pour les élus locaux, qui demeurent en première ligne pour expliquer la décision à leurs administrés.

Ainsi, selon l'association des maires du Rhône : « *La pédagogie des décisions rendues doit être une priorité, en rendant accessible à tous la justification qui la fonde* »¹. Concrètement, **les motivations pourraient faire l'objet d'une publication en préfecture**, de façon à améliorer le degré d'information des citoyens et la transparence des décisions. Il serait également souhaitable que les services déconcentrés soient en mesure de fournir, à la demande du maire ou des sinistrés, des éléments de contexte et des explications quant à la méthodologie suivie par la commission pour rendre la décision. Par conséquent, un effort de formation des personnels travaillant en préfecture semble nécessaire.

¹ Contribution écrite de l'association des maires du Rhône transmise à votre mission d'information.

De surcroît, votre rapporteure estime que l'arrêté interministériel transmis à la commune devrait être accompagné de tous les rapports d'expertise ayant servi de support à la décision de reconnaissance.

Proposition : présenter avec plus de pédagogie les motifs de refus de reconnaissance, par une publication des motivations en préfecture et une meilleure formation des services déconcentrés.

d) Des délais de traitement hétérogènes

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est encadrée par plusieurs délais, synthétisés dans le tableau ci-après.

Étape	Délai	Texte visé
Dépôt de la demande communale de reconnaissance	18 mois maximum à compter du début de l'événement naturel	Article L. 125-1 du code des assurances
Transmission par le préfet de département de la demande communale à la DGSCGC	1 mois maximum à compter du dépôt de la demande à la préfecture	Circulaire de 1984
Publication de l'arrêté interministériel	3 mois maximum à compter du dépôt de la demande à la préfecture et au plus tard 2 mois après la réception du dossier par le ministre de l'intérieur	Article L. 125-1 du code des assurances
Déclaration du sinistre à l'assurance	10 jours au plus tard après la publication de l'arrêté interministériel	Article A. 152-1 du code des assurances
Indemnisation du sinistré	3 mois maximum à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens ou de la date de publication de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle	Article L. 125-1 du code des assurances
Sinistre → Indemnisation	24 mois maximum	NC

Source : mission d'information.

Ainsi, en théorie, un assuré ayant été victime d'une catastrophe naturelle doit être indemnisé intégralement **dans un délai maximum de 2 ans à compter de la survenue du sinistre.**

(1) Des délais d'instruction trop longs, en particulier en matière de sécheresse

Aux termes de l'article L. 125-1 du code des assurances, « l'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture. De manière exceptionnelle, si la durée des enquêtes diligentées par le représentant de l'État dans le département est supérieure à deux mois, l'arrêté est publié au plus tard deux mois après la réception du dossier par le ministre chargé de la sécurité civile ».

La circulaire du 27 mars 1984 demande aux préfets d'adresser les dossiers de demande de reconnaissance communale au ministère de l'intérieur **dans un délai d'un mois à compter de la date de début du sinistre**. La circulaire souligne « *le caractère impératif de ce délai* », rappelant que la date de publication de l'arrêté interministériel constitue le point de départ des délais d'indemnisation.

De la même manière, la circulaire du 19 mai 1998 rappelle « *qu'il importe [...] que les délais d'envoi des dossiers au ministère de l'intérieur [...] soient les plus réduits possible. Le délai d'un mois, généralement respecté, constitue une bonne mesure* ».

Néanmoins, et malgré la création d'une procédure accélérée de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle en cas d'événement de nature exceptionnelle (voir *supra*), **les délais d'instruction des demandes communales dépassent régulièrement les délais prescrits**, pour plusieurs raisons :

- la commission interministérielle CatNat ne se réunit habituellement qu'une fois par mois et doit traiter de très nombreux dossiers ;

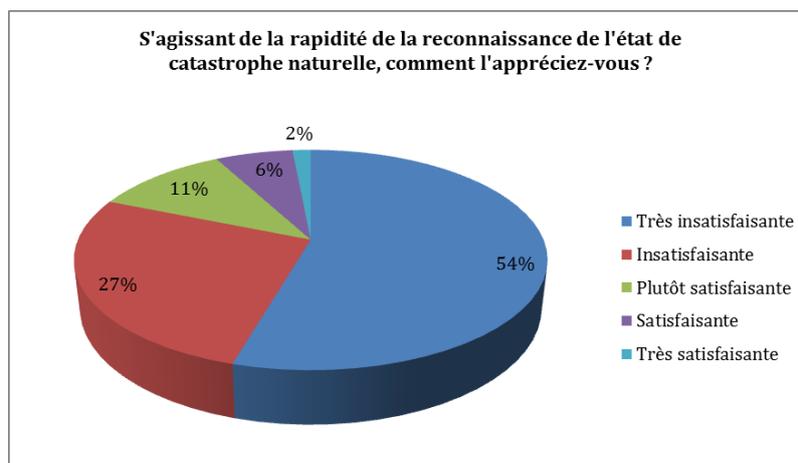
- dans le cas de la sécheresse, les services centraux doivent attendre la publication du rapport annuel de Météo-France, au premier semestre de l'année N+1, pour vérifier que le critère météorologique a bien été rempli. La décision est ainsi souvent rendue entre 18 mois et 2 ans après l'événement.

Les associations de sinistrés et d'élus locaux ont toutes insisté sur la lenteur du processus de reconnaissance. Ainsi, selon l'association des maires du Rhône et de la Métropole de Lyon : « *Les délais d'instruction apparaissent trop longs pour les habitants concernés (parfois 18 mois ou 2 ans après l'événement). Si la mise en place d'un système d'information accessible aux communes pourra peut-être permettre de gagner du temps dans la constitution des dossiers en préfecture, c'est aussi le temps d'instruction en administration centrale qui examine l'ensemble des dossiers de France et les soumet à la commission interministérielle qui peut prendre du temps* »¹.

Les résultats de la consultation en ligne sont à cet égard particulièrement éloquentes, puisque 81 % des répondants se déclarent insatisfaits – dont 54 % « très insatisfaits » - de la rapidité de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

¹ Contribution écrite de la mairie de l'Isle-d'Espagnac transmise à votre mission d'information.

Résultats de la consultation en ligne



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information

Ces délais d'instruction sont d'autant plus éprouvants pour les sinistrés qu'ils ne peuvent, dans l'attente de la décision de la commission interministérielle, commencer les travaux de reconstruction. Ainsi, selon Mme Marie-Hélène Pierre, maire de l'Isle-d'Espagnac : « L'attente (entre le dépôt de la demande et l'étude du dossier au ministère de l'Intérieur) est apparue insupportable aux yeux des sinistrés qui ont vu les dégâts s'aggraver, les laissant sans pouvoir d'action, l'indemnisation par l'assurance étant conditionnée à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle »¹.

Selon M. Christian Sanchidrian, délégué général de l'Union nationale des associations de lutte contre les inondations (UNALCI) : « La question des délais revient régulièrement dans les retours que nous avons eus, avec un constat inversement proportionnel à l'importance de la catastrophe : si les procédures s'enclenchent nécessairement plus rapidement dans le cadre d'un sinistre de grande ampleur, elles demeurent plus complexes et interviennent plus tardivement pour les événements de moindre envergure »².

Cette situation est d'autant plus inadmissible que, **les critères d'éligibilité du régime CatNat étant très normés, la décision de reconnaissance ou non pourrait techniquement être rendue très rapidement.** En effet, pour M. Roland Nussbaum, secrétaire général de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) : « Avec les moyens et technologies en place, il est quasiment possible de dire si le seuil d'éligibilité est atteint ou non dans les heures, voire moins, qui suivent l'événement. Une commission technique mise en place à l'occasion du dispositif d'alerte de l'événement peut statuer sur les critères en temps quasi réel et prononcer l'éligibilité cat-nat dans la journée »³.

¹ Contribution écrite de l'UNALCI transmise à votre mission d'information.

² Audition du 20 février 2019.

³ Contribution écrite de l'AFPCN transmise à votre mission d'information.

Aux yeux des sinistrés, la procédure de reconnaissance en elle-même est ainsi particulièrement lourde et complexe, surtout pour les épisodes de sécheresse¹. Selon l'association Les oubliés de la canicule : « *Il est urgent d'alléger la procédure et de raccourcir les délais de reconnaissance CatNat sécheresse pour accélérer la mise en œuvre des indemnisations* »². En effet, force est de constater la persistance d'une différence de traitement difficilement acceptable entre les personnes sinistrées à la suite d'une inondation, qui bénéficient souvent d'une reconnaissance rapide de l'état de catastrophe naturelle, et les personnes victimes d'un épisode de sécheresse, pour lesquelles la procédure est invariablement plus longue. Si votre rapporteure se félicite de la célérité avec laquelle sont traitées les inondations, elle regrette que tous les sinistrés ne bénéficient pas du même traitement.

Selon la contribution écrite transmise par la DGSCGC, la réforme des critères appliqués par la commission interministérielle en matière de sécheresse-réhydratation des sols, initiée en 2019, « *conduira à réduire fortement les délais d'instruction pour ce type d'aléa* »³. Votre rapporteure suivra donc avec une attention particulière l'évolution des délais de traitement en matière de sécheresse.

Votre rapporteure note également que la mise en place d'un système d'information accessible aux communes permettra de gagner du temps dans la constitution des dossiers en préfecture. Néanmoins, il semblerait que **la phase la plus chronophage se situe à l'échelon central**, quand l'administration examine l'ensemble des dossiers et les soumet à la commission interministérielle. Il serait donc judicieux d'identifier les étapes les plus chronophages de la procédure, afin de garantir un traitement plus rapide des dossiers.

Proposition : Accélérer le traitement des dossiers à l'échelon central.
--

(2) Un délai de déclaration du sinistre insuffisant

Selon l'article A. 125-1 du code des assurances, « *l'assuré doit déclarer à l'assureur ou à son représentant local tout sinistre susceptible de faire jouer la garantie dès qu'il en a connaissance et au plus tard dans les dix jours suivant la publication de l'arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle* ».

¹ Selon une contribution recueillie sur l'espace participatif mis en ligne par votre mission d'information : « Non seulement, nous avons des dégâts suite à la sécheresse, mais en plus c'est un parcours du combattant pour que le préjudice subi soit reconnu ».

² Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

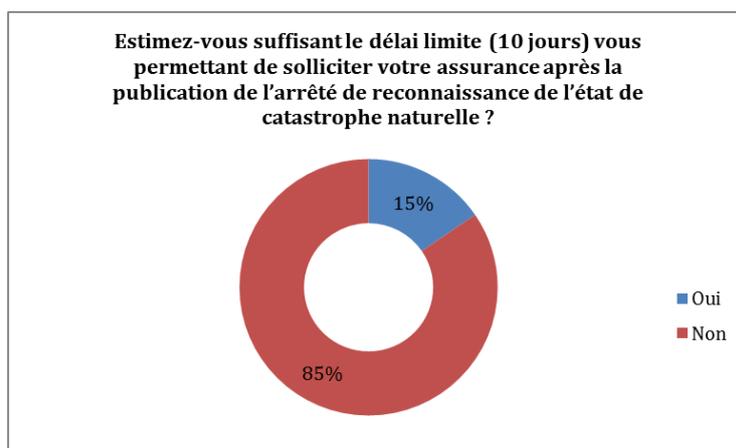
³ Contribution écrite de la DGSCGC transmise à votre mission d'information.

Dans les faits, l'application de cette disposition se heurte à deux types de difficultés.

En premier lieu, selon l'association des maires du Rhône et de la Métropole de Lyon : « Certaines assurances refusent d'enregistrer la déclaration avant la publication de reconnaissance de catastrophe naturelle. Ce délai apparaît dès lors bien trop court et prive certains sinistrés de la possibilité de faire jouer leur assurance, après souvent de longs mois d'attente »¹.

Les assurés sont dès lors **contraints de déclarer leur sinistre dans un laps de temps d'autant plus court**, que la décision de reconnaissance leur est transmise par l'intermédiaire de la mairie. Or, selon la contribution commune de l'association des sinistrés d'Indre-et-Loire (ASSIL) et de l'association des communes en zones argileuses (ACZA) : « Les petites mairies notamment n'ont pas toujours les moyens d'informer dans les temps les sinistrés ». La brièveté de ce délai se traduit donc dans certains cas par l'impossibilité, pour certains sinistrés, de mettre en jeu leur assurance, après plusieurs mois d'attente. De fait, 85 % des personnes ayant répondu à la consultation en ligne organisée par votre mission d'information estiment que ce délai de 10 jours est insuffisant.

Résultats de la consultation en ligne



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

Il s'avère par ailleurs que, dans les cas de sécheresse, les sinistrés ont tout intérêt à attendre la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle s'ils veulent obtenir une indemnisation. En effet, selon l'ASSIL et l'ACZA : « Les assurances refusent de prendre en charge les sinistrés des communes ayant eu une reconnaissance (en 2017 par exemple) mais ayant déclaré leur sinistre les années précédentes alors même que la sécheresse de 2017 a pu les concerner [...] et que les personnes n'ayant pas déclaré du tout à leur assurance de sinistre peuvent, elles, prétendre à indemnisation »².

¹ Contribution écrite de l'association des maires du Rhône transmise à votre mission d'information.

² Contribution écrite commune de l'ASSIL et de l'ACZA transmise à votre mission d'information.

Paradoxalement, **des personnes n'ayant déclaré aucun sinistre à leur assurance sur la période pourront bénéficier d'une prise en charge** après la publication de l'arrêté interministériel.

Dans ce contexte, **votre rapporteure suggère de porter le délai de déclaration du sinistre de dix jours à trente jours après la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de manière à garantir que tous les assurés ayant droit à une indemnisation puissent réellement en bénéficier.** Si, dans les faits, de nombreuses assurances acceptent les déclarations tardives, un arrêté ministériel pourrait généraliser cette pratique tout en sécurisant le dispositif.

Proposition : porter à trente jours à compter de la déclaration de l'état de catastrophe naturelle le délai de déclaration du sinistre auprès de l'assurance.

(3) Des délais d'indemnisation variables selon la situation des sinistrés

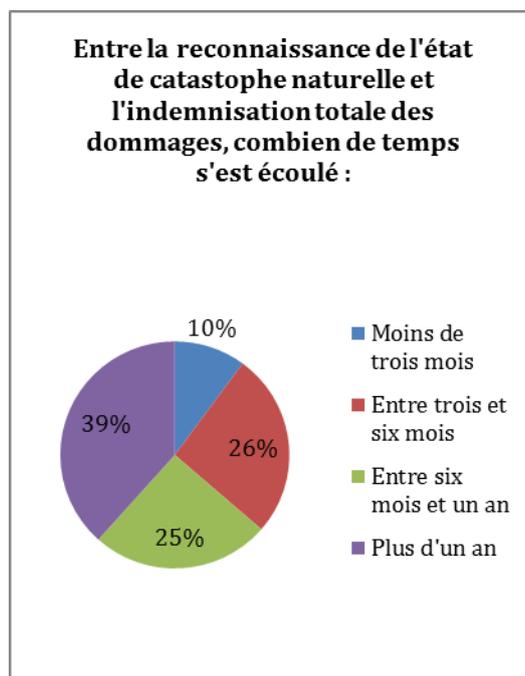
Selon l'article L. 125-2 du code des assurances, « *les indemnités résultant de cette garantie doivent être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, sans préjudice de dispositions contractuelles plus favorables, ou de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle* ».

D'après les associations de sinistrés, le régime d'indemnisation est efficace quand peu de sinistrés sont concernés, et dans ce cas, l'indemnisation est généralement reçue dans un délai de quatre mois. Cependant, selon l'ASSIL et l'ACZA : « *Quand il y a de nombreux sinistrés les délais ne sont plus respectés. Certains sinistrés ont pu attendre plus d'un an pour avoir leur indemnisation* »¹.

Les résultats de la consultation en ligne organisée par votre mission d'information, qui corroborent cette analyse, sont sans équivoque : seuls 10 % des participants ont été indemnisés dans le délai réglementaire de 3 mois à compter de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, tandis que 39 % des répondants affirment avoir attendu plus d'un an.

¹ Ibid.

Résultats de la consultation en ligne



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

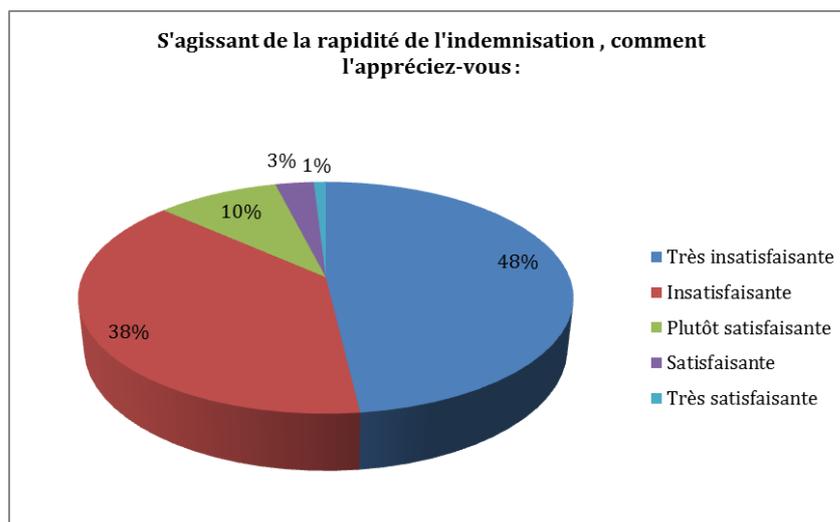
In fine, le délai moyen entre le sinistre et son indemnisation varie **entre un an et demi et deux ans et demi**, sachant qu'ensuite il faut prendre en compte la période des travaux. En matière de sécheresse, le délai entre le sinistre et l'indemnisation varie **entre 15 mois au mieux et jusqu'à 12 ans lors d'expertises judiciaires**. Par conséquent, selon l'association Les oubliés de la canicule : « *Les sinistrés de la sécheresse doivent (alors) passer l(es) hiver(s) avec des fissures traversantes, des risques d'éboulement et des maisons invendables* »¹.

Les retards subis dans l'indemnisation demeurent un des principaux griefs des sinistrés à l'encontre du régime CatNat², comme l'illustrent les résultats de la consultation en ligne organisée par votre mission d'information, dans laquelle 86 % des répondants se sont déclarés insatisfaits de la rapidité de l'indemnisation.

¹ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

² Selon une contribution recueillie sur l'espace participatif mis en ligne par votre mission d'information : « Pour ma part, je vis dans une maison qui est fissurée à l'intérieur et à l'extérieur, froide, humide, avec des fenêtres et des volets qui ne ferment plus correctement, une porte d'entrée qui n'est plus sécurisée, un portail qui ne ferme plus, un carrelage qui se fissure, des plinthes qui bougent et laissent passer le froid... pendant ce temps, je paye la facture de chauffage d'une « maison courant d'air » avant que l'assurance daigne prendre en charge mon dossier... au mieux dans six mois, ce n'est pas pensable... ».

Résultats de la consultation en ligne



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

Selon M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA, **ces délais plus longs peuvent être liés à plusieurs facteurs** :

- l'assuré peut **contester l'offre qui lui a été faite** par son assureur et demander une contre-expertise, voire aller en justice, ce qui rallonge considérablement le délai d'indemnisation. Ainsi, selon M. Stéphane Pénét : « Nous respectons les droits des assurés, mais les litiges retardent le processus »¹. De plus, quand survient un événement de grande ampleur, les experts manquent souvent de disponibilité ;

- lorsqu'il y a de nombreux dommages sur une zone réduite, **les professionnels du bâtiment ne sont parfois pas en mesure de faire face à la demande** et le simple fait d'obtenir des devis peut devenir compliqué ;

- enfin, des destructions exigeant des travaux de gros œuvre **nécessitent l'intervention de plusieurs experts** afin d'établir l'évaluation de la réparation.

Comme l'a reconnu M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « Les délais moyens sont satisfaisants. Mais l'écart-type peut parfois être élevé. Il n'est pas satisfaisant, en effet, qu'une personne qui a subi un dommage en octobre 2015 n'ait toujours pas été indemnisée. Certaines situations sont kafkaïennes. À Saint-Martin, par exemple, on a parfois du mal à savoir qui est en cause et à trouver la solution au problème »². Les délais de mise en œuvre du régime d'indemnisation doivent donc être ajustés, de manière à garantir un équilibre entre un laps de temps raisonnable pour chaque étape du processus, et une indemnisation rapide, dans l'intérêt prioritaire des sinistrés, confrontés à des situations souvent très difficiles.

¹ Audition du 13 février 2019.

² Audition du 6 février 2019.

2. Des élus locaux en première ligne mais souvent démunis

Confrontés pour certains à des catastrophes naturelles de très grande ampleur, les élus locaux se situent en première ligne dans la gestion de la crise, puis la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Or, comme l'a résumé M. Christian Sanchidrian, délégué général de l'UNALCI : « *le rôle du maire est perçu de façon ambivalente car certains sinistrés ont l'impression qu'il est à la fois juge et partie [...] Une même personne demande parfois de l'aide à la mairie, avant de l'attaquer en justice* »¹. En effet, c'est au maire qu'il incombe de déposer une demande de reconnaissance communale puis de tenir informés les sinistrés de l'avancement de la procédure.

Partant, il arrive que la responsabilité du maire soit mise en jeu par les sinistrés eux-mêmes, en raison des choix mêmes qu'il est obligé de faire – sans aide de l'État, pour la plupart.

Dans ce contexte, l'association des maires du Rhône et de la Métropole de Lyon n'a pas manqué de rappeler que : « *L'information sur les délais et les étapes restant à franchir doit être plus régulière pour le maire et les habitants concernés* »².

a) Un délai de 18 mois pour décider, ou non, de déposer une demande communale

En pratique, il **appartient au maire de décider de déposer, ou non, une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour sa commune.**

Or, il a été porté à la connaissance de votre mission d'information quelques cas dans lesquels les maires ont pu esquisser des réticences à initier cette procédure, de peur de faire augmenter la sinistralité de la zone, ce qui se traduirait par une diminution de la valeur des biens immobiliers. Quand les sinistrés sont peu nombreux, le maire peut en effet subir des pressions de la part de ses administrés, lui demandant de s'abstenir de déposer une demande communale³. Selon M. Christian Sanchidrian, délégué général, de l'UNALCI : « *[Un] autre motif de réticence est la crainte que des manquements à la sécurité soient mis en évidence. Pour éviter ce risque, la commune préfère traiter le coût des dégâts par des arrangements à l'amiable* »⁴.

Ce choix est lourd de conséquences, pour les sinistrés, d'une part, pour le maire, d'autre part, puisqu'il s'expose à de potentiels recours

¹ Audition du 20 février 2019.

² Contribution écrite de l'association des maires du Rhône transmise à votre mission d'information.

³ Votre mission d'information note que la décision d'élaborer un PPRI relève d'une problématique très similaire. En effet, la mise en œuvre des dispositifs d'indemnisation, et notamment le montant des franchises restant à la charge des assurés en cas de sinistre, dépend de l'existence ou non de ces plans de prévention. Pour autant, la mise en place d'un PPRI conduit à officialiser l'exposition d'une partie du territoire, donc à diminuer la valeur des biens sur ce territoire.

⁴ Contribution écrite de l'UNALCI transmise à votre mission d'information.

administratifs, les sinistrés demeurant libres de contester devant le juge administratif la décision de refuser de déposer une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle auprès du préfet de département.

La responsabilité du maire est d'autant plus grande que, selon l'article L. 125-1 du code des assurances, toute demande de reconnaissance doit intervenir dans un délai maximal de dix-huit mois à compter du début de l'événement naturel. Passé ce laps de temps, un maire qui saisisait le ministère de l'intérieur se verrait automatiquement refuser la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ses administrés pourraient alors, en théorie, se retourner contre lui pour cause de demande tardive.

Or, pour les épisodes de sécheresse en particulier, **le maire n'est pas toujours conscient de la nécessité de déposer une demande**, dans la mesure où certains sinistrés, ne connaissant pas le fonctionnement de la procédure de reconnaissance, ni même l'existence du phénomène de retrait-gonflement des argiles, n'alertent pas les services communaux de leur situation. L'éventuel décalage temporel entre la survenance d'un épisode de sécheresse, caractérisé par une cinétique lente, et l'apparition des premières fissures peut également être source de confusion pour les sinistrés.

Comme l'a relevé Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *Le sinistré qui constate un désordre sur sa maison ne sait pas toujours qu'il s'agit d'une catastrophe naturelle. Il n'a pas toujours le réflexe d'effectuer cette déclaration auprès de sa commune. Très souvent, c'est le maire lui-même qui prend les devants en publiant un article dans un bulletin municipal ou dans le journal local pour réclamer des déclarations* »¹.

Pour être en mesure d'initier la procédure de reconnaissance dans les délais fixés, le maire doit donc veiller à la bonne information de ses administrés. Néanmoins, dans les petites communes, force est de constater que les maires ne sont pas toujours sensibilisés à ces enjeux. Selon l'association Les oubliés de la canicule : « *Les maires surtout dans les petites et moyennes communes ne sont pas assez informés et ne prennent aucune initiative quant à une information auprès de leurs administrés notamment affichage sur les panneaux municipaux, visites de domiciles* »².

¹ Audition du 13 février 2019.

² Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

Ce constat est partagé par la préfecture de Charente, dans sa contribution écrite : « *Le niveau d'information des élus locaux en matière d'exposition aux risques naturels est insuffisant. Les élus minimisent souvent les risques du fait de l'absence d'événements récents significatifs* »¹.

b) L'épineuse question de la datation du phénomène naturel

Les élus locaux sont confrontés à un deuxième type de difficulté dans le cadre de la procédure de reconnaissance. En effet, **si le maire décide de déposer une demande communale, il doit remplir un formulaire Cerfa lui demandant de dater la survenance de l'événement naturel.**

Cette **datation doit être très précise**, puisque la circulaire du 10 mai 2019 rappelle que « *le Cerfa doit préciser les dates de début et de fin de reconnaissance complètes (jour, mois, année). Les dates imprécises (« année 20XX », « juin à septembre 20XX », etc.) entraînent le rejet de la demande qui ne peut être instruite* » et que « *les demandes communales ne doivent pas être à cheval sur deux années civiles. Dans ce cas, les communes doivent être invitées à déposer deux demandes distinctes pour chaque année civile* ».

Si dans le cas d'une inondation, la datation ne soulève aucun problème spécifique, **elle se révèle plus difficile à établir pour les épisodes de sécheresse**. En effet, selon l'association des maires de Meurthe-et-Moselle : « *Les communes éprouvent, à juste titre, de grandes difficultés pour remplir leurs demandes de reconnaissance s'agissant des phénomènes de subsidence. Contrairement à un phénomène ponctuel, à l'instar d'une inondation, il n'est pas possible de déterminer avec exactitude la date où prend place un phénomène de subsidence puisqu'il suppose une sécheresse et une réhydratation des sols. Un tel phénomène s'étale donc dans le temps sans que l'on puisse déterminer avec précision un début et une fin* »². De surcroît, selon Me Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action : « *Le maire ne reçoit pour ce faire aucune aide des services* »³.

La sélection d'une date de début et de fin de survenance du phénomène naturel est cependant loin d'être un choix anodin. En effet, c'est sur la base de ces dates que l'organisme d'expertise compétent des services de l'État procède à l'analyse du phénomène et identifie, recueille et exploite les données techniques nécessaires à la réalisation de son rapport technique.

Si l'événement est mal daté, les experts risquent de rejeter la demande, au motif qu'aucun phénomène d'une intensité anormale ne justifie de reconnaissance aux dates sollicitées par la commune.

Le cas échéant, la municipalité sera contrainte de déposer une nouvelle demande avec des dates de reconnaissance modifiées, s'exposant au

¹ Contribution écrite de la préfecture de Charente transmise à votre mission d'information.

² Contribution écrite de l'association des maires de Meurthe-et-Moselle transmise à votre mission d'information.

³ Audition du 13 février 2019.

risque de se voir opposer un refus pour cause de demande tardive – c'est-à-dire déposée plus de 18 mois après le début de l'événement naturel –, et entraînant, en tout état de cause, **des retards dans les délais d'indemnisation** des particuliers.

Dans ce contexte, comme l'a mis en exergue Mme Marie-Hélène Pierre, maire de l'Isle-d'Espagnac : « *La question se pose de savoir quelle période retenir pour que cela fonctionne* »¹. L'absence de consignes claires quant à la datation des événements naturels place ainsi les maires dans une situation extrêmement délicate vis-à-vis de leurs administrés. **Partant, les services de l'État devraient être davantage impliqués en matière d'information et de conseil à destination des mairies.** Il serait par exemple souhaitable que les communes bénéficient, au sein de chaque préfecture départementale, **d'un interlocuteur unique leur fournissant assistance et conseil dans leurs démarches.** **En tout état de cause, les maires devraient être systématiquement destinataires de consignes claires quant au remplissage du formulaire Cerfa de demande de reconnaissance.**

Proposition : Systématiser l'assistance et le conseil aux maires de communes sinistrées par les services préfectoraux.

c) La gestion de crise, pendant et après la catastrophe naturelle

En cas de catastrophe naturelle, **les maires sont chargés de faire appel aux différents fonds destinés à soutenir les collectivités territoriales puis d'en gérer l'utilisation**, notamment pour les équipements publics non assurables (voir *supra*).

De l'avis des élus locaux rencontrés, la gestion de ces fonds soulève des difficultés d'ordre technique et juridique, en raison notamment de leur dispersion. Il en est de même concernant les mécanismes de solidarité spontanée, nécessitant un accompagnement et un encadrement pour recevoir les fonds et les utiliser. Or, bien souvent, les services communaux ne disposent pas toujours des personnels compétents pour réaliser ces diverses missions.

Au demeurant, les services communaux sont très sollicités par la gestion de l'immédiate après-crise. Ainsi selon Mme Guilaine Debras, maire de Biot : « *Un gros travail de répartition des dons en numéraire a été fait au Centre communal d'action sociale (CCAS) par une commission d'attribution des aides composée du CCAS, de la Croix Rouge et du secours catholique* »².

¹ Contribution écrite de la mairie de l'Isle-d'Espagnac transmise à votre mission d'information.

² Contribution écrite de la mairie de Biot transmise à votre mission d'information.

Durant la crise, la mairie de Biot a également participé à diverses initiatives, comme « *l'organisation d'une banque offre-demande pour tous les dons matériels* » ou encore « *la mise en place d'un lieu de restauration ou de navettes pour se déplacer dans la zone inondable* ».

Or, **le coût des ressources humaines mobilisées** pour mener à bien ces initiatives et de manière plus générale, gérer les conséquences d'une catastrophe naturelle, **n'est en réalité jamais indemnisé ou compensé**, quand bien même il serait conséquent. Selon Mme Guilaine Debras : « *Nous estimons à 4 ETP le coût ressources humaines pour la gestion de l'inondation de 2015* »¹. La situation financière des communes sinistrées est souvent d'autant plus critique que le surcroît de dépenses induit par la catastrophe naturelle s'accompagne parfois d'une érosion des recettes assises sur la fiscalité directe locale. Il convient donc de prêter une attention particulière à la situation financière globale des communes après un sinistre, de manière à prendre en compte ces différents éléments.

En parallèle, les maires doivent tenir informés les sinistrés de l'avancement de l'instruction de demande communale, et les avertir quand paraît l'arrêté interministériel. Quand la commune n'a pas été reconnue en état de catastrophe naturelle, il incombe aux élus d'expliquer à leurs administrés les tenants et aboutissants de la décision ministérielle. Or, **bien souvent, les maires s'avouent désemparés face aux sinistrés, ne sachant comment leur venir en aide.**

Plusieurs maires, comme celui d'Ecuras, ont fait part à votre rapporteure de leur désarroi : « *Demain, j'ai un de mes administrés qui reçoit un expert en bâtiment afin d'essayer d'évaluer le prix des réparations qui pourraient coûter 80 000 à 90 000 euros. Je serai présent aussi et je pense que si rien n'est fait sur cette maison, l'écartement des fissures qui s'accroissent tous les ans la rendra inhabitable et dangereuse d'ici peu. Ces personnes ne peuvent pas, et vous pouvez le comprendre, engager des travaux de cet ordre. Je ne comprends pas que nous n'ayons pas été reconnus, car le terrain chez nous est très argileux [...] ce qui engendre des phénomènes de retrait très importants en cas de manque d'eau mais aussi le contraire dès qu'il pleut* »².

De manière générale, lors des déplacements réalisés sur le terrain, de nombreux maires ont fait part à votre rapporteure de l'état d'extrême solitude dans lequel il se trouvait pour faire face au sinistre et gérer ses conséquences. Dans la mesure où ils sont en première ligne, **les maires doivent être davantage accompagnés dans la gestion des catastrophes naturelles.** Cet accompagnement pourrait prendre plusieurs formes.

¹ *Ibid.*

² *Contribution écrite de la mairie d'Ecuras transmise à votre mission d'information.*

En premier lieu, **votre rapporteure regrette qu'il n'y ait pas davantage de partage d'expérience entre les élus confrontés à des aléas exceptionnels.** Une petite équipe de maires expérimentés dans ce domaine pourrait donc être constituée, à l'initiative des associations d'élus du territoire, afin d'épauler les maires victimes d'un sinistre. Cette « **cellule de soutien** » pourrait notamment orienter les maires confrontés à un refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, les conseiller quant à l'opportunité d'initier un recours gracieux ou contentieux, et les assister dans leurs démarches visant à obtenir divers types d'aide financière.

En parallèle, les services de l'État pourraient réaliser et diffuser, à destination des maires, un guide pratique détaillant les différentes démarches à initier dans les jours qui suivent une catastrophe naturelle, qu'elles s'agissent d'impératifs logistiques (acheminement de produits de première nécessité, opérations de relogement), administratifs (demande de reconnaissance, contacts avec la préfecture) ou humains (accompagnement psychologique des administrés).

Propositions :

- mettre en place dans chaque département une « cellule de soutien » composée d'élus locaux chargés d'accompagner les maires confrontés à des catastrophes naturelles ;
- réaliser et diffuser aux mairies un guide des démarches à effectuer dans l'après-crise.

3. Un système de franchises à renouveler

a) Une modulation des franchises légales en cas de sinistralité importante

Dans les communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles pour le risque faisant l'objet d'un arrêté interministériel, **la franchise légale se voit appliquer un coefficient multiplicateur en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophe naturelle intervenues pour le même risque au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation (voir *supra*).**

Ce dispositif, s'il vise à renforcer le lien entre indemnisation et prévention, de façon à responsabiliser les assurés, **demeure au mieux incompris, au pire vécu comme une sanction par les sinistrés, et alimente un fort sentiment d'injustice.**

En effet, **la logique même de ce dispositif interpelle, la modulation de la franchise ne dépendant pas de mesures de prévention que les sinistrés auraient pu prendre eux-mêmes ;** elle pénalise doublement les sinistrés, puisqu'ils ne sont de toute évidence pas responsables du retard pris par les pouvoirs publics dans l'élaboration d'un plan de prévention de risques, tout en étant davantage exposés à de potentiels dommages, du fait même de l'absence de ces plans.

L'association Les oubliés de la canicule a ainsi évoqué « *l'injustice d'une situation subie hors de leur possibilité d'intervention : pourquoi les sinistrés devraient-ils supporter plus de franchise de la part de leur assurance si leur commune n'a pas de PPR, qu'y peuvent-ils ?* »¹.

Ce point de vue est largement partagé par les représentants du monde assurantiel, puisque selon M. Stéphane Péné, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA : « *Le dispositif de pénalité de franchise [...] semble inefficace. Le sinistré ne comprend pas qu'une pénalité de franchise lui soit appliquée pour des raisons qui ne sont pas de son fait. Cela est vécu comme une sanction et pas du tout comme un acte de sensibilisation comme le voulait au départ le législateur* »².

Par ailleurs, ce système de modulation semble parfaitement incompatible avec les conséquences attendues du changement climatique sur la fréquence des catastrophes naturelles, puisque les territoires les plus exposés aux événements climatiques seraient également les plus pénalisés.

Votre rapporteure demeure favorable au maintien d'une franchise légale à la charge des assurés, dans la mesure où la solidarité nationale ne doit pas conduire à une déresponsabilisation. Le système actuel n'en demeure pas moins incompréhensible pour les sinistrés, et doit être réformé.

Proposition : supprimer le dispositif de modulation des franchises en fonction de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN).

b) Un fonctionnement désavantageux pour les petites communes, dont le traitement est identique à celui réservé aux entreprises

Pour les biens à usage professionnel (bâtiments et véhicules terrestres à moteur), **le code des assurances ne fixe qu'une franchise légale minimale**, l'article A. 125-1 précisant bien que « *sera appliquée la franchise prévue par le contrat, si celle-ci est supérieure.* »³ Ainsi, un assuré victime de plusieurs catastrophes naturelles pourra voir sa franchise contractuelle augmenter proportionnellement à son exposition aux risques.

Or, ce fonctionnement est très désavantageux pour les collectivités territoriales, puisqu'aux termes de la circulaire du 27 mars 1984, les biens

¹ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

² Audition du 13 février 2019.

³ « Pour les biens à usage professionnel, le montant de la franchise est égal à 10 % du montant des dommages matériels directs non assurables subis par l'assuré, par établissement et par événement, sans pouvoir être inférieur à un minimum de 1 140 euros ; sauf en ce qui concerne les dommages imputables aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et/ ou à la réhydratation brutale des sols, pour lesquels ce minimum est fixé à 3 050 euros. Toutefois, sera appliquée la franchise prévue par le contrat, si celle-ci est supérieure ».

« Pour les véhicules terrestres à moteur, quel que soit leur usage, le montant de la franchise est de 380 € pour chaque véhicule endommagé. Toutefois, pour les véhicules terrestres à moteur à usage professionnel, sera appliquée la franchise prévue par le contrat, si celle-ci est supérieure ».

appartenant aux collectivités locales sont « assimilés aux biens à usage professionnel ». Selon M. Jean-Luc de Boissieu, président du conseil d'administration de la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL) : « *Les collectivités sont traitées aujourd'hui comme des entreprises même si cette pratique ne relève d'aucun texte réglementaire* »¹.

Dans ce contexte, plusieurs maires de petites communes sinistrées ont fait part à votre mission d'information de **leurs difficultés à s'assurer** après plusieurs épisodes de catastrophe naturelle, **en raison de primes et de franchises contractuelles très élevées**. Ainsi, selon Mme Guilaine Debras, maire de Biot, commune victime de plusieurs événements naturels, dont une inondation de très grande ampleur en 2015 : « *L'année qui a suivi la catastrophe, la ville a dû relancer son marché d'assurance. L'assureur historique n'a pas souhaité postuler à nouveau. Seule une assurance s'est positionnée [et] les conditions du contrat sont sans appel : la franchise de la ville est actuellement d'un million d'euros en cas de sinistre lié à une catastrophe naturelle* »².

Par ailleurs, dans la mesure où les biens appartenant aux collectivités sont assimilés aux biens à usage professionnel, **le montant de la franchise légale est exprimé en pourcentage et non en valeur absolue**, équivalent à 10 % des dommages matériels directs.

Pour les communes plus petites ou isolées, ce système est d'autant plus pénalisant, qu'au terme de la circulaire du 27 mars 1984, la franchise doit être « *appréciée par événement et par contrat* » et « *s'applique, en outre, par établissement* ». La circulaire précise bien que « *lorsque plusieurs bâtiments d'une commune sont sinistrés, la franchise pour les locaux à usage professionnel est applicable pour chaque bâtiment ou groupe de bâtiments* ». Les communes se voient donc appliquer la franchise autant de fois qu'elles ont de bâtiments sinistrés.

Le reste à charge paraît d'autant plus élevé pour les communes que les franchises qui s'appliquent dans les contrats d'assurance, par exemple dans le cas d'un incendie, demeurent souvent inférieures aux franchises légales CatNat. Ainsi, comme l'a évoqué M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « *Les différences entre le contrat de base et la garantie CatNat en termes de franchise sont également difficiles à comprendre pour les sinistrés, avec des franchises parfois inférieures quand la commune n'est pas reconnue en état de catastrophe naturelle* »³.

¹ Contribution écrite de la SMACL transmise à votre mission d'information.

² Contribution écrite de la mairie de Biot transmise à votre mission d'information.

³ Contribution écrite de la CCR transmise à votre mission d'information.

Dans la mesure où les communes sinistrées doivent également financer la réparation des voiries et autres biens non assurables, **elles n'ont souvent d'autre choix que de se tourner vers l'État ou le département pour obtenir les crédits indispensables à la reconstruction**, avec tous les inconvénients qu'une telle démarche entraîne en termes de délais, d'incertitude et de coût pour les finances publiques.

Au regard de ces éléments, votre rapporteure serait favorable à l'instauration d'une différence de traitement entre les collectivités territoriales en fonction de leur taille, de façon à ce que les biens des petites communes soient assimilés aux biens à usage non professionnels, et non plus aux biens à usage professionnel.

Ainsi, **pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à un certain seuil, la franchise légale applicable constituerait un plafond et non plus un plancher pour la franchise contractuelle, conformément au régime en vigueur pour les biens des particuliers.**

De surcroît, cette franchise légale pourrait être exprimée en valeur, et non plus en pourcentage des dommages.

Proposition : plafonner en valeur les franchises contractuelles et légales applicables pour les petites communes.

c) Des restes à charge trop élevés pour les petits commerçants et artisans

La franchise pour les biens à usage professionnel est égale à 10 % des dommages matériels directs, avec un minimum de 1 140 euros, porté à 3 050 euros pour les dommages imputables à la sécheresse-réhydratation des sols.

Exprimé en pourcentage, ce montant peut représenter des sommes considérables en valeur absolue, notamment pour les entreprises qui utilisent un matériel coûteux.

Dans certains cas, **le coût de la franchise, ajouté à la vétusté et au faible remboursement des pertes d'exploitation, peut être rédhibitoire pour les commerçants et petits artisans, ne leur permettant pas de relancer leur activité** à l'issue d'un sinistre, comme l'a reconnu M. Bertrand Labilloy directeur général de la CCR : « *Ce pourcentage peut parfois dépasser le plafond de solvabilité d'un petit commerçant ou d'un petit artisan* »¹.

C'est également ce qu'a soutenu M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA : « *En 2016, lors des grandes inondations, nous avons été confrontés à des boulangeries ou magasins totalement inondés, avec près de 200 000 ou 300 000 euros de réparations. La franchise étant de 10 %, certains petits commerçants assurés n'ont pas pu redémarrer leur activité, parce que ces 30 000 euros de franchise les ont ruinés* »².

¹ Audition du 6 février 2019.

² Audition du 13 février 2019.

Votre rapporteure considère donc que les modalités de fixation des franchises vont directement à l'encontre de l'esprit du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, destiné à assurer la résilience des territoires.

Dès lors, votre rapporteure serait favorable à un plafonnement, en valeur, des franchises légales pour les artisans et commerçants. Une nouvelle rédaction de l'annexe I de l'article A. 125-1 du code des assurances pourrait préciser le seuil, exprimé en chiffre d'affaires pour les professionnels en-deçà duquel les biens à usage professionnel ne sont plus soumis à une franchise exprimée en pourcentage du montant des dommages subis, mais en valeur absolue.

En parallèle, et afin de garantir la soutenabilité financière du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, les assureurs pourraient se voir accorder une plus grande liberté dans la fixation des franchises applicables aux grandes entreprises.

Proposition : plafonner en valeur les franchises légales applicables pour les petits commerçants et artisans. Octroyer aux assureurs une plus grande liberté dans la détermination des franchises applicables aux grandes entreprises.

4. Des difficultés récurrentes avec les assureurs

a) Un niveau d'indemnisation variable à l'origine d'inégalités de traitement

Les associations de sinistrés entendues¹ ont fait l'expérience de niveaux d'indemnisation très inégaux sur le territoire et se sont émues de cette iniquité de traitement².

Le niveau moyen des indemnisations versées dépend en effet de nombreuses variables : la prise en compte, ou non, de la vétusté, la déclaration des risques réalisée par l'assuré et la méthodologie utilisée pour estimer les dommages.

¹ Notamment l'ASSIL.

² Selon une contribution recueillie sur l'espace participatif en ligne de votre mission d'information : « Ce résultat constaté sur le terrain ne correspond visiblement pas à l'esprit de la loi qui, à l'origine, devait pourtant constituer un dispositif faisant appel à la solidarité nationale entre tous les Français ».

(1) La prise en compte de la vétusté

Le montant des indemnisations ne sera donc pas le même selon que l'assuré a souscrit, ou non, une **garantie « valeur à neuf », permettant le rachat de la vétusté moyennant une surprime.**

Selon l'article L. 121-1 du code des assurances, « *l'assurance relative aux biens est un contrat d'indemnité* ». L'assurance doit donc **respecter le principe indemnitaire selon lequel l'assuré ne doit être indemnisé que de son préjudice.**

Ainsi, l'indemnité due par l'assureur est destinée à replacer l'assuré dans la situation qui aurait été la sienne si le sinistre ne s'était pas produit, sans pour autant dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre ; l'application du contrat ne doit pas permettre un enrichissement.

La prise en compte de la vétusté est librement définie dans le contrat d'assurance. La circulaire de 1984 rappelle donc que « *l'application de la loi intervient dans la limite des garanties figurant à chaque contrat* » et que « *les dommages sont réglés en valeur d'usage ou en valeur à neuf selon que l'extension de garantie valeur à neuf aura ou non été souscrite* ».

La prise en compte de la vétusté

Pour l'**indemnisation des dommages aux biens immobiliers**, l'assurance prend en charge le prix de reconstruction, mais **la part excédant les 25 % de vétusté n'est pas indemnisée.**

Les contrats d'assurance prévoient généralement un règlement de l'indemnité due pour la reconstruction du bâtiment sinistré en deux temps :

- dans un premier temps, une indemnité « immédiate » est versée, correspondant à la valeur de la reconstruction à neuf, de laquelle est déduite la vétusté du bien ;
- dans un second est versée une indemnité « différée », correspondant au versement du complément retenu au titre de la vétusté, dans un délai de deux ans à compter de la survenance du sinistre.

Ex : pour une maison dont la valeur de reconstruction est estimée à 200 000 € avec 40 % de vétusté, l'indemnité « immédiate » versée correspondra à $200\,000\text{ €} \times (100\% - 40\%) = 160\,000\text{ €}$, tandis que l'indemnité « différée » sera égale à $200\,000\text{ €} \times 25\% = 50\,000\text{ €}$, soit 170 000 € au total.

Pour l'indemnisation des dommages aux biens mobiliers, si la garantie « valeur à neuf » n'a pas été souscrite, l'assuré sera indemnisé en fonction de la « valeur d'usage », c'est-à-dire la valeur de biens identiques neufs au jour du sinistre, déduction faite de la vétusté.

Pour certains biens (électroménager par exemple), les assureurs peuvent décider de racheter la vétusté, même si aucune garantie n'a été souscrite.

Source : mission d'information.

Cependant, comme l'a relevé M. Michel Canit, maire de Saint-Sornin : « *Le rachat de la vétusté avec la garantie « valeur à neuf » n'est pas forcément sur tous les contrats* »¹ alors même que la vétusté pose un problème spécifique en matière d'équipement collectif pour les collectivités ainsi que pour les particuliers.

Selon M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics de la CCR : « *Si l'on indemnisait sans tenir compte de la vétusté, les gens ne seraient plus incités à entretenir leur bien. On peut faire de la pédagogie, proposer la garantie remboursement à neuf, mais il paraît difficile de supprimer la référence à la vétusté* »².

(2) La déclaration des risques réalisée par l'assuré

Le comportement de l'assuré peut être, parfois, directement à l'origine d'une prise en charge insuffisante. Ainsi, tout contrat d'assurance demeure **établi sur la base de la déclaration de risque faite par l'assuré** (travaux exécutés, usage et valeur des biens assurés, surfaces construites) permettant à l'assureur de fixer les coûts et les conditions de l'assurance. Il appartient par ailleurs à l'assuré de déclarer toute modification du risque intervenant après la souscription du contrat, afin que l'assureur puisse adapter ses conditions de garantie (construction d'une piscine ou d'une clôture par exemple).

Toute erreur ou omission lors de cette déclaration peut avoir des conséquences préjudiciables pour l'assuré. Ainsi, la prise en charge ne sera pas adaptée si la déclaration était sous-évaluée.

Votre mission d'information admet qu'il incombe en premier lieu aux particuliers de veiller à l'exactitude de leurs déclarations. Néanmoins, les assurances doivent être particulièrement attentives à l'information et la sensibilisation des assurés.

(3) Les divergences dans l'estimation des dommages

Enfin, **des différences de prise en charge peuvent résulter de la méthode utilisée pour estimer le montant des indemnités à verser à l'assuré.**

Comme l'a rappelé M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA : « *Les assureurs doivent remettre l'assuré dans la situation dans laquelle il était avant l'événement* »³.

Pour les petits sinistres ne nécessitant pas obligatoirement la visite d'un expert, le montant de l'indemnisation est déterminé sur la base d'un devis communiqué à la compagnie d'assurance, que celle-ci peut accepter ou refuser de valider.

¹ Contribution écrite de la mairie de Saint-Sornin transmise à votre mission d'information.

² Audition du 6 février 2019.

³ Audition du 6 février 2019.

En revanche, selon M. Stéphane Pénét : « Pour les sinistres plus importants, (les assurances) mandatent un expert indépendant qui se rend sur place pour constater les dommages et émet un rapport à l'assureur. C'est sur la base de ce rapport que l'assureur propose un montant d'indemnisation à l'assuré »¹.

En pratique, aux termes de l'article L. 121-17 du code des assurances : « Les indemnités versées en réparation d'un dommage causé à un immeuble bâti doivent être utilisées pour **la remise en état effective de cet immeuble** ou pour la remise en état de son terrain d'assiette, d'une manière compatible avec l'environnement dudit immeuble. Toute clause contraire dans les contrats d'assurance est nulle d'ordre public ».

L'assurance est donc tenue de remettre en l'état l'immeuble ; cependant, plusieurs techniques de réparation peuvent être proposées par les experts d'assurance et l'assurance elle-même, pour des coûts très variables et donc des indemnités versées plus ou moins conséquentes. Selon l'association Les oubliés de la canicule : « Le niveau d'indemnisation varie en fonction de différents critères [...] et cela peut aller de 1 000 euros jusqu'au prix d'une maison selon le procédé de reprise d'œuvre employé déterminé par l'étude de sol »².

Votre rapporteure regrette que, dans certains cas, les experts d'assurance et d'assurés ne tirent parti de cette relative liberté d'appréciation pour préconiser des prises en charge insuffisantes et inefficaces aux sinistrés³. En effet, certains experts se contenteraient parfois de réaliser des études de sols limitées, de type G0 (correspondant à un simple carottage), alors que seule une étude de type G5, comprenant des conseils de construction, permet de réparer les habitations de manière durable.

En tout état de cause, les auditions menées par votre mission d'information ainsi que les déplacements réalisés sur le terrain ont mis en évidence une grande hétérogénéité quant aux prescriptions des experts d'assurance. De nombreux sinistrés ont en effet été confrontés à des expertises inadaptées, voire des pratiques clairement abusives. Dans l'Aude, à titre d'exemple, un expert d'assurance a spécifiquement prescrit à un sinistré l'intervention d'un artisan de Nîmes, alors même que le rôle de l'expert doit se borner à identifier et chiffrer les travaux nécessaires – pas de choisir les entreprises adéquates pour réaliser ces travaux.

¹ Ibid

² Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

³ Selon une contribution recueillie sur l'espace participatif mis en ligne par votre mission d'information : « Même quand l'état de catastrophe naturelle est reconnu, un nouveau combat commence avec les assurances, qui indemnisent à minima en optant pour les techniques les moins coûteuses et non pérennes ».

Enfin, selon Me Gwenahel Thirel, avocat au Barreau de Rouen, certaines compagnies d'assurance continueraient à l'heure actuelle de proposer des techniques de reprise d'œuvre dont il a été prouvé l'inefficacité, telles que :

- les **réparations par agrafage des fissures**, préconisées dans les années 1990 par méconnaissance, puisque les agrafes ne résistent pas aux épisodes successifs de sécheresse ;

- les **reprises partielles**, c'est-à-dire l'installation de micropieux longrines sur les parties sinistrées uniquement. Utilisée à partir des années 2000, cette technique crée des « points durs », générant des sinistres dits « de seconde génération » lorsque survient une nouvelle sécheresse¹ ;

- les **recours à l'injection** d'un produit chimique dans le sol superficiel. Développée dans les années 2010, cette méthode fait actuellement l'objet de nombreux recours contentieux, la Cour d'appel de Bourges ayant d'ores et déjà rappelé qu'elle « *ne tend qu'à stabiliser l'humidité du terrain en s'opposant aux échanges atmosphériques, dans le seul but de limiter les mouvements " retraits-gonflements " , source de désordre, (et) n'est donc pas une technique de réparation* »². De la même manière, selon la Cour d'appel d'Aix en Provence : « *la mise en œuvre (de cette technique) constituerait une réponse palliative, inadaptée à l'étendue et à la gravité des dommages subis* »³. Cette technique ne permettrait donc finalement que de retarder les cycles d'hydratation et de déshydratation, sans offrir de réparation pérenne des habitations.

Le choix d'une technique de réparation, à la suite de dommages résultant d'une catastrophe naturelle, est d'autant plus crucial que **les assureurs peuvent opposer la prescription biennale aux sinistrés qui verraient les dégâts s'aggraver.**

¹ Lors de son déplacement en Charente, votre mission d'information a pu constater les dégâts causés par les reprises partielles, en visitant deux maisons mitoyennes, dont l'une avait fait l'objet d'une reprise partielle et l'autre d'une reprise totale. Alors que l'habitation ayant bénéficié d'une reprise totale demeurait en bon état, celle pour laquelle une reprise partielle avait été effectuée présentait de nombreuses fissures récentes.

² Cour d'appel de Bourges – 8 février 2007 – n° 06/00735.

³ Cour d'appel d'Aix-en-Provence – 15 octobre 2015 – n° 2015/320.

La prescription biennale

Aux termes de l'article L. 114-1 du code des assurances : « *Toutes actions dérivant d'un contrat d'assurance sont prescrites par deux ans à compter de l'événement qui y donne naissance. Toutefois, ce délai ne court :*

1° *En cas de réticence, omission, déclaration fausse ou inexacte sur le risque couru, que du jour où l'assureur en a eu connaissance ;*

2° *En cas de sinistre, que du jour où les intéressés en ont eu connaissance, s'ils prouvent qu'ils l'ont ignoré jusque-là. »*

En pratique, la prescription biennale est le délai de deux ans laissé aux assurés pour réclamer à leur assurance le règlement de l'indemnité qui leur est due et, le cas échéant, dénoncer une faute dans l'exécution du contrat d'assurance (par exemple, une prise en charge inefficace à la suite d'un sinistre sécheresse, se traduisant par l'apparition de nouveaux dommages).

Or, en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, ce délai de deux ans semble trop restrictif notamment parce que :

- **de nombreux sinistrés n'ont pas connaissance de cette règle**, qui est rarement mise en exergue dans les contrats d'assurance. Pour améliorer l'information des assurés, la Cour de cassation a donc précisé que l'assureur devait intégrer dans le corps du texte des conditions générales la reproduction intégrale des articles L. 114-1 et L. 114-2 du code des assurances ;

- **ce délai n'est pas interrompu par le recours à un expert d'assuré.**

Au demeurant, les pratiques sont d'autant moins acceptables que, selon Me Gwenahel Thirel, avocat au Barreau de Rouen : « *La jurisprudence retient que l'assureur doit une réparation pérenne et durable (et que) la réparation doit être recherchée par des travaux qui permettent un arrêt complet des désordres existants par des mesures habituelles qui doivent empêcher la survenance de désordres nouveaux* ».

Or, selon les informations communiquées à votre rapporteure, **les connaissances scientifiques et techniques actuelles démontrent que seule une reprise totale avec des micropieux sur l'ensemble de la mesure est en mesure de stabiliser le sol, et de garantir une réparation pérenne et durable.**

Votre rapporteure considère que l'absence de règles communes quant à la prise en charge des dommages se traduit par des inégalités de traitement très préjudiciables aux sinistrés, et particulièrement aux plus vulnérables d'entre eux. Elle serait donc favorable à l'instauration d'un cadre réglementaire plus contraignant à l'égard des assurances, passant notamment par l'inscription dans le code des assurances de l'obligation de garantir une « *réparation pérenne et durable de nature à permettre un arrêt complet et total des désordres existants* ».

Proposition : compléter le code des assurances par un article précisant que l'assurance doit garantir une réparation pérenne et durable.

De surcroît, en cas de sécheresse, la prise en charge devrait inclure de manière obligatoire la réalisation d'une étude de sol de type G5, afin de garantir une réparation durable des habitations.

Proposition : imposer la réalisation d'une étude de sol de type G5 à l'occasion de la gestion du sinistre.

Par ailleurs, afin que les sinistrés soient en mesure d'engager la responsabilité contractuelle de leur assurance si les moyens mis en œuvre pour assurer une réparation durable se révèlent insuffisants et que par conséquent de nouveaux désordres surviennent, votre rapporteure propose de porter à cinq ans le délai de prescription pour l'indemnisation des catastrophes naturelles.

Proposition : appliquer le délai de prescription de droit commun de cinq ans pour l'indemnisation des catastrophes naturelles.

Enfin, votre rapporteure déplore que l'absence de réglementation de la profession des experts se traduise par une telle disparité dans le traitement réservé aux sinistrés. Bien souvent, ces derniers en sont réduits à accepter les préconisations des experts, ne disposant pas des canaux d'information leur permettant de contester le diagnostic établi et redoutant, en tout état de cause, le retard considérable dans l'indemnisation de leurs dommages qu'une telle démarche engendrerait.

Au surplus, selon les informations transmises à votre mission d'information, le recours à des experts d'assurés entraînerait des difficultés supplémentaires pour les sinistrés. Selon M. Michel Canit, maire de Saint Sornin : « *L'intervention d'experts d'assurés a complexifié le règlement du sinistre et a dans bien des cas été défavorable aux sinistrés eux-mêmes* »¹.

Ainsi, votre rapporteure estime qu'une harmonisation des pratiques et des référentiels est indispensable pour résorber les inégalités de traitement sur le territoire et prémunir les sinistrés contre d'éventuelles préconisations manifestement inadaptées.

Proposition : harmoniser les pratiques et les référentiels en vigueur pour les experts d'assurance et les experts d'assurés.

¹ Contribution écrite de la mairie de Saint-Sornin transmise à votre mission d'information.

b) Un périmètre des frais pris en charge à ajuster

La garantie catastrophe naturelle des contrats d'assurance habitation ne couvre que **les dommages matériels causés aux biens assurés et découlant directement de l'événement**. Cependant, les dommages indirects, non couverts par la garantie de base peuvent faire l'objet d'une garantie facultative, dans des conditions à négocier avec l'assurance.

Le tableau suivant récapitule les dommages et frais couverts dans le contrat d'assurance.

Dommages et frais couverts - garantie de base	Dommages et frais non couverts - garantie facultative
Dommages matériels directs aux bâtiments, au matériel et au mobilier ; Honoraires d'architecte, de décorateur, de contrôle technique ; Frais de démolition et de déblais des biens assurés sinistrés ; Frais de pompage, de nettoyage et de désinfection des locaux sinistrés et toute mesure de sauvetage ; Frais d'études géotechniques nécessaires à la remise en état des biens garantis ; Fondations et murs de soutènement de l'habitation (en cas de sécheresse) ; Murs de clôture, et matériel à l'extérieur si ces biens sont couverts par le contrat ; Véhicules assurés en dommage - la seule garantie responsabilité civile obligatoire ne couvrant pas ce type de sinistre	Frais de déplacement et de relogement y compris en cas d'impossibilité d'accès à une habitation, la perte d'usage, la perte de loyers, le remboursement de la cotisation d'assurance dommages ouvrage, les pertes indirectes ; Remboursement des honoraires d'experts d'assurés ; Frais d'études géotechniques ou autres, exposés pour justifier ou instruire la procédure aboutissant à la constatation de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel ; Terrains, végétaux, arbres et plantations ; Préjudice moral ;

Source : FFA.

Au regard des auditions menées, **votre rapporteure s'interroge sur l'opportunité de modifier le périmètre des frais obligatoirement couverts par la garantie CatNat.**

(1) Vers une intégration des frais de relogement au sein de la garantie CatNat ?

Actuellement, la garantie des frais de relogement constitue souvent une **garantie « annexe »** des contrats d'assurance habitation. Si rien ne les y oblige, **la plupart des assurances prennent d'ores et déjà en charge les frais de relogement**, mais pour des **durées très hétérogènes** d'un contrat à un autre.

Votre mission d'information a pu constater que l'inclusion des frais de relogement temporaire dans le périmètre de la garantie CatNat **constituait une demande forte et récurrente des assurés**¹, largement soutenue par le secteur assurantiel.

Ainsi, la Fédération française de l'assurance (FFA) a défendu une proposition visant à **faire entrer dans le régime légal d'indemnisation des catastrophes naturelles les frais de relogement des personnes sinistrées**, pour une période à établir – la détermination d'une durée fixe de prise en charge permettant d'en maîtriser le coût.

En tout état de cause, selon les estimations transmises par la FFA à votre mission d'information, le coût de cette mesure demeurerait modeste, variant entre 6 millions d'euros et 10 millions d'euros par an, ce qui représente entre 0,6 % et 1 % du montant total des indemnisations versées.

Enfin, l'intégration des frais de relogement dans le périmètre de la garantie CatNat permettrait de diminuer la sollicitation du FARU par les collectivités territoriales pour reloger les sinistrés après un événement climatique, et ainsi de recentrer ce fonds sur sa mission première, à savoir l'hébergement d'urgence.

Proposition : intégrer les frais de relogement d'urgence dans le périmètre de la garantie CatNat.

(2) Le problème très spécifique des véhicules assurés aux tiers

La garantie civile obligatoire ne couvrant pas les dommages résultant de catastrophes naturelles, **vosre mission d'information a relevé que de nombreuses personnes demeuraient en réalité « mal assurées »**.

En effet, les personnes disposant de faibles revenus tendent à économiser sur les assurances, notamment sur celle de leur véhicule. Ainsi, **près de 15 % des propriétaires de voiture ne s'assureraient qu'au strict minimum, contre les dommages aux tiers**, et par conséquent ne seraient pas indemnisés en cas de catastrophe naturelle, avec des conséquences parfois très lourdes : impossibilité de se déplacer, de se rendre à son lieu de travail, de conduire ses enfants à l'école, etc.

Votre rapporteure estime qu'il **appartient aux assureurs de réellement jouer leur rôle de conseil**, en prévenant les propriétaires qu'avec ce type d'assurance minimum, ils ne seront pas couverts contre les dommages résultant des catastrophes naturelles. À *minima*, cette information devrait figurer dans le corps du texte des conditions générales de la garantie responsabilité civile.

¹ Selon un contributeur de la consultation en ligne organisée par votre mission d'information : « Une chose incompréhensible lors des catastrophes naturelles est la clause d'exclusion de la prise en charge par les assurances du relogement. Ce dernier fait partie de l'urgence afin de pouvoir faire face au traumatisme, quelque soient les revenus des sinistrés, peu de personnes sont je pense en mesure d'assumer un loyer et un prêt bancaire sur une résidence principale ».

Proposition : préciser, dans le corps du texte des conditions générales de la garantie responsabilité civile, que les dommages liés aux catastrophes naturelles ne sont pas couverts.

5. Améliorer la couverture assurantielle des agriculteurs

a) Un équilibre à trouver entre l'assurance multirisques climatiques et le régime des calamités agricoles

Le régime d'indemnisation des dommages subis par les agriculteurs français repose sur deux piliers qu'il convient de **ne pas rendre concurrents mais bien complémentaires**.

Un régime purement assurantiel, avec une aide de l'État comme c'est le cas aux États-Unis, prendrait le risque de faire peser de nouvelles charges sur les producteurs, d'autant que les assurances sont déjà très onéreuses pour certaines productions, tout en alimentant un risque sur la soutenabilité financière du régime tant pour les assurances que pour l'État.

À l'inverse, il importe de soutenir le développement d'une logique assurantielle permettant aux agriculteurs de bénéficier d'indemnisations plus favorables, plus rapides et prenant davantage en compte les réalités de leur exploitation.

C'est un subtil équilibre entre les deux régimes qu'il convient de trouver en améliorant la couverture assurantielle sans faire disparaître le régime des calamités, notamment lors de la survenance d'événements exceptionnels.

Dès aujourd'hui, l'exclusion mécanique des agriculteurs assurés, même avec de faibles garanties, du régime des calamités agricoles est source d'injustices pour les producteurs. Une meilleure articulation entre les deux solutions doit être trouvée pour ne pas désinciter au recours à l'assurance récolte tout en ne laissant pas certains agriculteurs sans solution opérationnelle.

D'autres dispositifs permettent, en outre, d'améliorer la résilience des exploitations agricoles aux risques climatiques. C'est par exemple le cas de la dotation pour épargne de précaution (DEP), adoptée par le législateur en loi de finances pour 2019, qui incite les agriculteurs à se constituer une épargne, monétaire ou en nature, par le biais d'une déduction fiscale.

Toutefois, le taux de pénétration de ce dispositif dépend aujourd'hui de l'interprétation de la DEP au regard du règlement européen « *de minimis* » qui plafonne le montant total des aides octroyées à une exploitation à 15 000 € sur trois exercices fiscaux glissants, vidant ainsi considérablement la mesure de sa substance. Une négociation européenne pourrait être entamée rapidement afin de ne pas soumettre ce régime au règlement européen susmentionné. En tout état de cause, une réponse rapide de l'administration

à cette interrogation juridique des agriculteurs est nécessaire dans les plus brefs délais.

b) Les ressources du FNGRA doivent être sauvegardées

Les ressources du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) sont insuffisantes en cas de crise majeure, telle une sécheresse. Dans ces conditions, l'abondement du fonds par des crédits du budget général de l'État devient nécessaire. Cela a été le cas à hauteur de 81 millions d'euros en 2016 tandis qu'aucun abondement n'a été réalisé en 2017.

Cet équilibre financier fragile résulte d'une pratique budgétaire presque usuelle mais regrettable de prélèvement sur la trésorerie des opérateurs de l'État lors du bouclage du budget. En 2015, le FNGRA avait ainsi perdu près de 255 millions d'euros de trésorerie.

Comme l'a rappelé M. Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes agriculteurs, lors d'une table ronde réunissant les différents syndicats agricoles : *« la profession a particulièrement mal vécu la ponction par l'État de 250 millions d'euros sur le fonds des calamités, même si on est en train de récupérer cet argent. Cette attitude est tout bonnement scandaleuse »*¹.

Votre rapporteure regrette que les efforts financiers réalisés par les agriculteurs pour faire face aux aléas naturels auxquels ils sont soumis aient été dévoyés pour servir au désendettement de l'État. Cette approche exclusivement budgétaire est fortement déstabilisatrice pour les agriculteurs et témoigne d'un vrai manque d'ambition pour renforcer la protection d'un secteur.

En outre, ce prélèvement a considérablement obéré la soutenabilité financière du fonds, qui repose désormais uniquement sur la volonté non garantie de l'État d'intervenir par à-coups selon les besoins en fin de gestion compte tenu d'une trésorerie proche de zéro.

Le FNGRA est avant tout le fonds d'indemnisation des calamités agricoles. Or les dépenses du fonds sont de nature à augmenter considérablement dans les années à venir, compte tenu du changement climatique.

Pour renforcer la soutenabilité du régime face à ces défis, il apparaît nécessaire de déplafonner la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance alimentant le FNGRA. **L'argent des agriculteurs doit leur revenir compte tenu des risques climatiques auxquels ils sont exposés.** Cela est de nature à réduire le risque d'une intervention de l'État moins importante.

Proposition : déplafonner le rendement de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance alimentant le fonds national de gestion des risques en agriculture.

¹ Audition du 9 avril 2019.

c) Une meilleure information des agriculteurs sur les modalités d'indemnisation qui leur sont proposées est indispensable

Il est indéniable que les deux systèmes de couverture des risques en agriculture sont complexes. En outre, les outils assurantiels sont très récents et nécessitent une appropriation progressive par les agriculteurs.

Comme l'a souligné M. Baptiste Gatouillat, « *il y a un problème d'ordre psychologique chez les agriculteurs : ils voient l'assurance comme un investissement et s'attendent donc à pouvoir récupérer les sommes qu'ils y ont mises. C'est à nous de leur faire comprendre l'enjeu par une meilleure communication* »¹.

Pour votre rapporteure, l'État doit aussi participer à cet effort de communication. Afin **que les agriculteurs puissent être sensibilisés** à la problématique générale de la gestion des risques au sein de leur exploitation, un effort en matière de formation et de communication sur ces outils est nécessaire. Cela passe par la publication de guides clairs et explicites par les chambres d'agriculture et les services préfectoraux, ainsi qu'à une meilleure sensibilisation aux risques lors de leur formation diplômante.

Proposition : renforcer la formation et l'information des agriculteurs à l'égard des risques climatiques, de l'outil assurantiel et du régime des calamités agricoles.

d) Pour une optimisation des délais d'indemnisation

Selon les services du ministère de l'agriculture, « *les agriculteurs assurés en multirisques climatiques sont globalement satisfaits des délais et des montants d'indemnisation* »². En tout état de cause, la célérité des procédures assurantielles apparaît plus satisfaisante que celle du régime des calamités agricoles.

Mme Cécile Muret, secrétaire nationale de la Confédération paysanne, indiquait lors de la table ronde susmentionnée : « *des dossiers concernant la sécheresse de 2018 continuent d'arriver pour que les directions départementales des territoires (DDT) les défendent. Cela signifie que certaines fermes attendent 18 mois après l'aléa pour être indemnisées* »³.

Effectivement, la dernière réunion du comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA) en avril 2019 a validé la demande de déclaration de l'état de calamité agricole dans plusieurs départements pour la période de sécheresse de 2018. S'ouvre alors la période de remontée des dossiers individuels d'indemnisation qui allonge encore un peu plus les délais.

Le versement d'un acompte significatif permet, dans certains cas, d'indemniser plus rapidement les agriculteurs comme le rappelait M. Joël Limouzin, vice-président de la FNSEA : « *Si je partage l'idée que le dispositif du fonds d'indemnisation est beaucoup trop lent à opérer, l'année 2018 a permis de l'accélérer : un acompte de 50 % a été versé à certains départements dès la mi-*

¹ Ibid.

² Contribution écrite de la DGPE transmise à votre mission d'information.

³ Audition du 9 avril 2019.

janvier, ce qui a permis aux agriculteurs d'acheter du foin »¹. Le versement anticipé de cet acompte bonifié pourrait être mobilisé plus systématiquement.

Enfin, quand le sinistre a lieu durant un pic d'activité, notamment l'été, le délai de 30 jours pour réaliser leur déclaration sur TélÉCALAM peut apparaître court pour certains agriculteurs. **Une appréciation plus souple de ce délai par l'administration est nécessaire pour tenir compte des contraintes particulières de chaque culture.**

e) Les garanties et protections proposées aux agriculteurs doivent être améliorées

Les agriculteurs sinistrés sont confrontés à des effets de seuil massifs tant pour le régime assurantiel que pour le régime des calamités agricoles. Ces seuils sont de nature à considérablement limiter leur couverture vis-à-vis des risques climatiques.

Le premier d'entre eux concerne **l'incitation à s'assurer.**

Les agriculteurs souhaitant souscrire une assurance « par groupes de cultures » doivent assurer, au minimum, 70 % de la surface de l'exploitation pour les grandes cultures alors que la couverture assurantielle est moins indispensable pour certaines cultures. C'est ce que rappelait M. Jean-Louis Fenart, président de la Coordination rurale du Pas-de-Calais, lors de la table ronde organisée par votre mission : « *prenez les pommes de terre de consommation : moins je produis et plus je gagne, car il vaut beaucoup mieux vendre 35 tonnes de pommes de terre à 280 euros que 45 tonnes à 50 euros. Les producteurs de betteraves pourraient en dire autant. Et pourtant, il faudrait que l'on s'assure à 70 %* ».

Un autre exemple réside dans les **seuils permettant l'éligibilité au régime des calamités agricoles.**

D'une part, le seuil de 30 % de perte de rendement exclut, *de facto*, du bénéfice du régime des agriculteurs ayant subi des pertes très fortes sur une culture moins résistante à un aléa climatique que d'autres. Comme l'expliquait Mme Cécile Muret : « *dans ma ferme, nous cultivons une trentaine d'espèces, dont des carottes, sur un hectare. Une perte accusée sur cette culture ne permettra pas forcément d'entrer dans les critères généraux pour bénéficier du fonds, car il faudrait atteindre le seuil de 30 % de l'ensemble de la production* ».

Cette situation devient très fréquente pour la culture de fourrages valorisée par des ruminants. Il en résulte, comme le rappelait Mme Muret, que « *bien souvent, les éleveurs qui achètent du foin pour compenser les pertes de production de foin se retrouvent écartés des critères de perte de production* ».

D'autre part, **imposer un seuil de 13 % du produit brut théorique de l'exploitation pour le montant des dommages nuit gravement aux exploitations les plus diversifiées.**

¹ *Ibid.*

Le produit brut théorique est égal à la somme des productions physiques théoriques des diverses productions de l'exploitation, valorisées aux prix figurant au barème, augmentée des aides PAC et déduction faite des indemnités d'assurance.

Ainsi, la totalité des productions étant intégrée dans le calcul, et non uniquement celles impactées par la sécheresse, certaines exploitations se voient exclues du régime alors qu'elles ont subi une perte de rendement très importante sur certaines cultures seulement. En conséquence, **le régime en vient à privilégier des systèmes de production en monoculture** alors même que le deuxième pilier de la PAC accompagne les agriculteurs vers plus de diversification.

Il en résulte le paradoxe que ce sont les exploitations qui permettent une meilleure résilience des agriculteurs face aux aléas climatiques mais également aux aléas de marché, à savoir les exploitants en polyculture, qui sont les plus pénalisées par le système.

Proposition : réduire les effets de seuil permettant l'entrée dans le régime des calamités agricoles en rendant éligible un agriculteur remplissant soit le critère de perte de rendement soit le critère de perte de produit brut.

Le règlement européen du 13 décembre 2017 dit « omnibus »¹ a pourtant permis un **assouplissement des seuils de déclenchement des assurances climatiques** en permettant aux États-membres le souhaitant :

- de déclencher l'indemnisation dès 20 % de pertes et non plus de 30 % ;
- de permettre une subvention sur 70 % des primes d'assurance et non plus de 65 %.

Or la France n'a pas souhaité faire usage de cette souplesse jusqu'à présent.

Cet immobilisme traduit, sans doute, certaines divergences entre les syndicats agricoles. Si la FNSEA « regrette qu'il n'y ait pas eu une ambition de l'État français pour activer le règlement Omnibus dès 2018, comme les Italiens l'ont fait », la Confédération paysanne rappelle que « cette prime d'assurance est prise en charge à 70 % par le deuxième pilier de la PAC » et craint ainsi, si ce levier était activé, une réduction du budget dédié aux mesures destinées à la transition écologique qui n'avantagerait que les producteurs ayant la capacité de s'assurer.

¹ Règlement (ue) 2017/2393 du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) no 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) no 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) no 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) no 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux.

Si le coût des contrats et le coût budgétaire pour la puissance publique risquent d'augmenter en cas de mise en œuvre de ces nouveaux taux, la souplesse permise par le règlement omnibus permettrait incontestablement d'offrir une meilleure protection des agriculteurs contre leurs risques.

Proposition : diminuer, comme le permet le droit européen, le seuil de déclenchement à 20 % de pertes et augmenter le taux de subvention publique à la prime d'assurance du contrat socle à 70 % (au lieu de 65 %).

Enfin, les mesures prises par les agriculteurs pour limiter leur perte de production à la suite d'un sinistre sont couvertes par des garanties non subventionnées. Ce mécanisme est très peu incitatif et traduit une injustice envers les agriculteurs les plus engagés dans la sauvegarde de leur récolte en cas de sinistre. Il pourrait être envisagé de subventionner ces garanties couvrant les frais engagés par les agriculteurs à la suite d'un sinistre pour limiter les pertes de production.

Proposition : Soutenir les mesures préventives mises en œuvre par les agriculteurs pour limiter au maximum les pertes de production après un sinistre.

f) La moyenne retenue dans les barèmes départementaux doit être adaptée au changement climatique

Si les prix figurant au barème s'appuient sur les données de l'année précédente uniquement, ce n'est pas le cas des rendements.

Pour les rendements moyens figurant dans les barèmes départementaux pour les productions végétales, les rendements du barème doivent être, aux termes de l'article D. 361-14 du code rural et de la pêche maritime, « ceux observés localement, pour la culture considérée, au cours des cinq dernières campagnes précédant celle de l'élaboration du barème, en excluant des calculs l'année de la plus forte récolte et l'année de la plus faible récolte ». C'est le **système de la moyenne olympique**.

Or ce système n'est pas adapté à la réalité du changement climatique qui se traduit, pour les agriculteurs, par une augmentation de la fréquence des sinistres.

En effet, la récurrence des sinistres réduit, mécaniquement, compte tenu des modalités de calcul, la moyenne départementale, et exclut *de facto* de l'éligibilité au régime des calamités agricoles de nombreux agriculteurs dans la mesure où le seuil de 30 % d'écart à la moyenne est plus difficilement atteignable.

Pour M. Joël Limouzin, vice-président de la FNSEA : « pour ce qui concerne les rendements de référence, la moyenne olympique concentre les difficultés. Dans l'idéal, il faudrait mettre au point un système fondé sur le potentiel agronomique d'une exploitation ; mais, pour l'heure, un tel dispositif est beaucoup trop complexe, compte tenu des aléas climatiques ».

En attendant une telle évolution qui serait la plus proche du terrain, M. Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes agriculteurs, estimait que « *des évolutions sont nécessaires sur les moyennes olympiques de rendement. Il faudrait notamment prendre en compte une échelle beaucoup plus grande pour apprécier les tendances climatiques* ».

Cette évolution permettrait effectivement d'améliorer la résilience et la performance du régime des calamités agricoles dans un contexte de changement climatique affectant un nombre croissant d'agriculteurs.

Toutefois, cela nécessiterait, sans doute, une modification dans le cadre de la réforme de la PAC puisque c'est l'article 37 du règlement n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil qui détermine les modalités de calcul de cette moyenne olympique.

Proposition : allonger la durée permettant le calcul de la moyenne olympique pour mieux évaluer la perte de rendement théorique des agriculteurs permettant d'être éligible au régime des calamités agricoles.

B. UN SURSAUT COLLECTIF DE PREVENTION EST INDISPENSABLE POUR REDUIRE L'EXPOSITION AUX RISQUES NATURELS, LE NOMBRE ET L'AMPLEUR DES SINISTRES ET LES BESOINS D'INDEMNISATION

La politique de prévention des risques naturels majeurs a pour ambition de réduire l'exposition des populations aux risques naturels afin de réduire leur vulnérabilité.

Comme le relève l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) dans sa contribution écrite : « *le sujet de la prévention des effets des aléas naturels n'est pas une question de régime Catnat mais une question de culture partagée de l'ensemble des risques naturels à chaque phase de la vie d'un bien assuré* »¹.

Il existe toutefois un lien direct entre indemnisation et prévention dans la mesure où une meilleure prévention limite le nombre de victimes lors des événements climatiques extrêmes. S'ajoute à cet argument majeur des considérations financières dont il faut tenir compte : **pour un euro investi dans la prévention, ce sont sept euros économisés en matière d'indemnisation des dommages.**

Cela s'entend à toutes les étapes de la prévention, y compris dès le stade de l'acquisition de connaissances.

M. Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), a par exemple rappelé lors de son audition qu'une étude sur l'éboulement dans les zones littorales a coûté « *entre 300 et 400 000 euros à la ville de Dieppe. [...] Toutefois, cela correspond à*

¹ Contribution écrite de l'AFPCN transmise à la mission d'information.

peu près au prix de la maison qui s'est effondrée. Sur le long terme, cet investissement est donc positif. [...] Le coût de la prévention est certes élevé, mais il correspond au coût induit par un seul accident matériel. Le rapport coût-bénéfice est donc, je le répète, nettement positif »¹.

La politique de prévention est un investissement en soi. Or, Pour Mme Laure Tourjansky, cheffe du service risques naturels et hydrauliques à la direction générale de la prévention des risques (DGPR), « à titre de comparaison, notre budget et le fonds Barnier représentent des montants « epsilonques » par rapport aux coûts des catastrophes naturelles »².

Il convient dès lors de remettre en question la pertinence des récents choix budgétaires opérés, comme l'a fait le Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI) : « à l'heure de coupes faites sur le fonds Barnier par la Loi de finances de 2019, il est important d'interroger l'ensemble des pouvoirs publics nationaux : ne devrait-on pas donner plus d'ambition à notre politique de prévention ? Ne serait-il pas raisonnable, au vu des enjeux de consacrer un investissement financier plus important pour favoriser la recherche, l'innovation, l'action territoriale ? Toutes ces actions nécessaires à la mise en place de réponses adaptées ne méritent-elles pas un engagement financier à la hauteur des enjeux ? »³.

Cet investissement financier est une condition nécessaire mais non suffisante à la réussite d'une politique de prévention des risques naturels.

Une « culture » du risque doit se développer et infuser chaque étape de nos modes de vie. Chacun a une part de responsabilité et un rôle à jouer pour réduire l'exposition aux risques. Si les pouvoirs publics sont en première ligne, notamment l'État mais également les collectivités territoriales, les premiers concernés demeurent les entreprises et les particuliers qui, par des petits gestes du quotidien, peuvent déjà améliorer considérablement la réussite de la politique préventive actuelle.

1. Doter l'État d'une véritable stratégie de prévention contre les risques naturels

Si les citoyens doivent être les premiers acteurs de cette révolution de nos modes de vie dirigée par une culture du risque, l'État a un rôle essentiel à jouer en définissant une stratégie ambitieuse et claire en faveur de la prévention contre les risques naturels.

Le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) doit être l'organe chargé de la définition et de la mise en œuvre de cette stratégie.

Missions du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (art. D. 565-8 du code de l'environnement)

¹ Audition du 4 avril 2019.

² Audition du 20 février 2019.

³ Contribution écrite du CEPRI transmise à votre mission d'information.

I. - Le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, placé auprès du ministre chargé de l'environnement, donne des avis et fait des propositions en matière de prévention des risques naturels, en particulier dans les domaines suivants :

1° L'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de leur surveillance et de leur prévision, ainsi que le développement de l'information préventive sur les risques ;

2° Le renforcement de la prise en compte des risques dans l'utilisation des sols et dans la construction ainsi que la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens face aux aléas, notamment par le développement des plans et des travaux de prévention des risques naturels ;

3° Le développement des méthodes d'analyse et d'expertise dans le domaine du risque naturel, notamment par des méthodes de retour d'expérience, pour tirer les leçons des catastrophes occasionnées par la survenance des aléas et le renforcement des recherches dans le domaine de la prévention des risques naturels majeurs.

II. - Le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs peut proposer à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques de s'associer à ses travaux.

Composé par des représentants de tous les ministères concernés, par des personnalités qualifiées (représentants des compagnies d'assurance et experts scientifiques par exemple), des parlementaires et des élus locaux désignés par le ministre chargé des collectivités territoriales¹, le COPRNM devrait être une instance de concertation motrice dans la définition d'une stratégie nationale de prévention contre les risques naturels.

Or le COPRNM ne se réunit qu'une fois par an. *De facto*, la concertation est menée au niveau ministériel excluant ainsi les élus locaux, parlementaires et les acteurs de terrain de la définition de cette stratégie.

C'est ce qu'a confirmé Laure Tourjansky, cheffe de service à la direction générale de la prévention des risques, lors de son audition devant votre mission d'information : « *le COPRNM, pour nous, est un lien important que nous souhaitons mobiliser davantage pour débattre, par exemple du fonds Barnier. Aujourd'hui, les orientations sont décidées en fonction d'arbitrage interministériel, laissant peu de champ au débat extérieur, ce que nous regrettons* »².

Tout en saluant l'existence d'autres instances de concertation mobilisant les énergies comme les Assises nationales des risques naturels, votre rapporteure ne peut que regretter la faible place laissée au COPRNM dans la définition de la politique de prévention.

¹ Art. D. 565-9 du code de l'environnement.

² Audition du 20 février 2019.

2. Poursuivre l'effort de recherche et de connaissance du risque

Connaître le risque est un préalable indispensable pour mieux prévenir. C'est pourquoi les organismes de recherche et d'expertise publics (Cerema, BRGM, Irstea, CNRS, Météo-France) comme les initiatives privées jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la prévention des risques par une meilleure appréhension des phénomènes et des risques attendus.

Le BRGM a par exemple renouvelé sa méthode pour identifier les zones les plus à risques concernant les cavités souterraines en milieu urbain. Compte tenu de la complexité du milieu urbain comportant de nombreuses infrastructures, il est naturellement difficile d'avoir une vision détaillée de ses cavités sans détruire les bâtiments préexistants. Le BRGM a pourtant développé une méthode innovante permettant de réaliser une échographie du sous-sol pour imager les anomalies et d'avoir ainsi une image fiable du sous-sol.

« Nous n'avons alors qu'une connaissance des vides existants selon les endroits de l'ordre de 20 à 50 %. Avec cette nouvelle méthode, nous pouvons retrouver les zones de vide, les quantifier en trois dimensions [...]. Nous pouvons donc traiter de manière exhaustive le risque lié à la présence de cavités souterraines en milieu urbain. [...] Auparavant, en cas de suspicion de cavités, soit on ne faisait rien, et on faisait prendre des risques à la population, soit on condamnait des quartiers complets, ce qui faisait perdre de la surface et diminuait la valeur des biens immobiliers. Aujourd'hui, à l'intérieur d'une même parcelle, on sait définir les différents aléas. C'est une grande avancée dans la prévention » s'est félicité M. Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France du BRGM.

La connaissance doit bien sûr s'apprécier au niveau « macro », pour mieux appréhender les conséquences des phénomènes et mettre en place les mesures de prévention appropriées. Cela passe avant tout par l'entretien de bases de données, comme la base de données historique sur les inondations (BDHI), fruit d'un long travail d'acquisition de données permettant de recenser les événements historiques d'inondations survenus sur le territoire depuis le Moyen-Âge jusqu'à aujourd'hui. **Le changement climatique nécessite également une approche prospective** de l'évolution des phénomènes naturels et des enjeux posés en matière de risques naturels.

Mais l'acquisition de connaissances relève également d'un niveau « micro », avec une approche plus fine et adaptée aux réalités locales. C'est au prix d'un meilleur maillage du territoire que l'acceptabilité des mesures de prévention proposées et le traitement des catastrophes naturelles sortiront renforcés.

À cet égard, le modèle hydrométéorologique Safran-Isba-Modcou (SIM) de Météo-France a connu une évolution récente. M. Patrick Josse, directeur de la climatologie et des services climatiques de Météo-France, a rappelé que *« jusqu'en 2009, nos travaux s'appuyaient sur de rares mesures directes de l'humidité du sol, en des points très espacés, de l'ordre de la dizaine voire*

de la centaine de kilomètres »¹. Or, contrairement à d'autres aléas naturels, comme les précipitations, « il n'existe pas de radar ou de satellite permettant de mesurer l'humidité du sol. » Météo-France a ainsi mis en œuvre un outil de modélisation, « qui s'appuie d'une part sur des paramètres atmosphériques mesurables directement et d'autre part sur l'état de l'art scientifique, pour donner la meilleure description possible de l'état de sécheresse ». Désormais, le modèle SIM découpe la France en mailles de 8 kilomètres de côté. Pour chacune des mailles, Météo-France calcule le critère prescrit par la commission interministérielle catastrophes naturelles et détermine s'il est satisfait.

Si cette plus grande granularité a permis de considérables avancées, **les mailles sont encore trop larges et mériteraient d'être affinées pour rendre compte de la réalité territoriale**. Le phénomène de sécheresse ne connaît pas le découpage administratif. Une approche plus fine permettrait également de sortir des effets de seuil liés à la vision communale des problèmes.

Météo-France a par exemple signalé à votre rapporteure qu'« un travail actuellement en cours pourrait permettre de passer d'ici quelques années à une maille de l'ordre de 3 kilomètres de côté, c'est-à-dire une maille plus précise »².

Ce travail d'amélioration des cartographies disponibles doit permettre, en outre un renforcement de la précision des images satellitaires servant à la reconnaissance des pertes fourragères pour les calamités agricoles.

Il importe également de signaler les travaux relatifs au supercalculateur en cours de développement à Météo-France afin de renforcer la qualité des prévisions météorologiques.

¹ Audition du 20 février 2019.

² Contribution écrite de Météo-France transmise à votre mission d'information.

Ces travaux sont essentiels pour fiabiliser les données de Météo-France et renforcer la réactivité de l'opérateur. Comme l'ont rappelé les habitants de l'Aude rencontrés lors du déplacement d'une délégation de votre mission, Météo-France n'a passé le département en vigilance rouge qu'après le débordement exceptionnel des cours d'eau. Un meilleur outil de prévention des risques serait de nature à renforcer la vigilance nécessaire pour éviter des drames.

Pour ne pas infléchir ces travaux, et plus généralement, pour renforcer nos connaissances sur les phénomènes climatiques, **il est primordial de sanctuariser les ressources affectées aux organismes de recherche et d'expertise compétents en matière de risques naturels**. Or de loi de finances en loi de finances, les schémas d'emplois touchant ces opérateurs sont de plus en plus forts alors même que les défis nécessitent des investissements. C'est ce que rappelait M. Jean-Marc Lacave, président-directeur général de Météo-France devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable lors d'une audition organisée le 3 octobre 2018 : *« Mon prédécesseur, François Jacq, disait en 2013 que Météo-France était « à l'os ». Nous avons pourtant réussi à réaliser de nouvelles économies de fonctionnement à hauteur de 6 millions d'euros par an, mais la situation devient de plus en plus difficile. Les investissements ont également beaucoup diminué alors qu'il conviendrait de renouveler les outils d'observation, comme les radars, les outils au sol et d'accroître nos contributions aux programmes de satellites »*.

Proposition : sanctuariser les ressources dont disposent les opérateurs de l'État chargés de missions de recherche et de connaissance des risques naturels.

3. Renforcer les moyens consacrés à la prévention via le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le fonds de prévention des risques naturels majeurs est le principal outil financier de la politique de prévention de l'État.

a) Le FPRNM ou « fonds Barnier » : une caisse pour financer les dépenses de prévention des catastrophes naturelles

Créé par la loi du 2 février 1995, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », est le principal instrument financier de la politique de prévention des risques naturels de l'État.

Sa vocation initiale était circonscrite : il s'agissait seulement de financer les indemnités versées aux propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels menaçant gravement la vie des occupants.

Toutefois, compte tenu de la croissance de la fréquence comme de l'intensité des phénomènes climatiques engendrant des dommages, **son périmètre d'action a été régulièrement étendu par le législateur**.

Aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, les missions du fonds consistent désormais à :

(i) **Couvrir des dépenses visant à favoriser le déplacement des propriétaires des biens les plus exposés aux risques**

La mission historique du fonds est de permettre à des personnes résidant dans des zones particulièrement exposées de se réinstaller en dehors des zones à risques.

Depuis sa création, le fonds sert à couvrir les indemnités et frais annexes liées à une expropriation d'un bien exposé à un risque naturel majeur, à la condition que le coût estimatif de l'acquisition des biens soit moins élevé que celui des autres moyens de sauvegarde de la population.

Le risque naturel doit être soudain et présenter une menace grave pour les vies humaines.

Depuis 2003, le fonds peut également financer, dans les mêmes conditions de recevabilité que l'expropriation, **l'acquisition amiable de biens exposés à un risque naturel majeur**, c'est-à-dire des biens dont la situation les rendrait éligibles à la procédure d'expropriation. Cette procédure « préventive » est à privilégier pour ne recourir à l'expropriation qu'en dernier recours.

De même, le fonds a la faculté d'acquérir des **biens sinistrés à plus de 50 % par une catastrophe naturelle** menaçant gravement la vie des personnes humaines. Son financement vient ainsi aider les communes ou l'État dans l'acquisition de ces biens, déduction faite des indemnités perçues par les sinistrés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles. Pour ne pas avoir à rembourser cette aide, qui est plafonnée à 240 000 € par unité foncière, la commune doit dans un délai de trois ans prendre une mesure réglementaire déclarant les terrains acquis inconstructibles.

Enfin, le fonds peut également prendre en charge les dépenses de prévention liées à l'évacuation ou au relogement temporaires de personnes exposées à un risque naturel menaçant gravement leur vie, si elles ne sont pas prises en charge par d'autres dispositifs (contrats d'assurance ou FARU par exemple).

(ii) **Financer des mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels**

Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes, peuvent solliciter le **financement d'études, de travaux ou d'équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels auxquels elles sont exposées.**

Ainsi, le fonds peut financer la construction d'aménagements hydrauliques comme des barrages écrêteurs de crues, des ouvrages de corrections torrentielles, des batardeaux pour équiper des bâtiments en cas de cure ou la construction d'un espace refuge.

Seules les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) prescrit ou approuvé sont éligibles à ce financement aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Les études et projets de prévention des inondations et des submersions marines doivent quant à eux être inscrits dans un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) pour être éligibles.

Le taux de couverture des dépenses d'investissement engagées varie selon la nature des demandes, mais il est plus fort là où le PPRN a été approuvé et atteint jusqu'à 50 % du total.

Les dépenses rendues obligatoires par un PPRN peuvent être également couvertes par le fonds.

Une aide maximale de 40 % pour les personnes physiques ou de 20 % pour les personnes morales si elle emploie moins de vingt salariés peut être attribuée dans le but de **couvrir les dépenses induites par les mesures obligatoires à prendre au titre d'un PPRN sur les biens existants exposés à un risque naturel**. En pratique, seuls les aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale du bien peuvent être couverts aux taux maximums. Si le coût des travaux dépasse 10 % de la valeur du bien, la contribution du FPRNM est limitée à 10 % de la valeur du bien.

De même, les biens des particuliers et des PME situés **dans le périmètre d'un PAPI sont éligibles à une subvention du FPRNM dans le but de financer des études de diagnostic de la vulnérabilité des biens** (dans le respect d'un plafond de 50 %) ou **des travaux** (80 % pour les biens à usage d'habitation et 20 % pour les biens utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien).

Le fonds a également la possibilité de couvrir des **dépenses de comblement ou de traitement des cavités souterraines et des marnières**, ainsi que certains aménagements nécessaires pour lutter contre les risques naturels aux Antilles, notamment le risque sismique.

(iii) Améliorer la connaissance du risque par des dépenses destinées à la réalisation d'études, à des campagnes d'information sur la prévention ou à la mise à jour de cartographies.

La prévention passant d'abord par la connaissance, le fonds Barnier a la faculté d'octroyer un financement intégral à l'État des études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines. Il couvre également les coûts d'élaboration et de mise à jour des cartes des risques d'inondation.

Les dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des PPRN peuvent également être couvertes à hauteur de 100 %. C'est un outil très incitatif pour améliorer le taux de couverture des zones à risque par un PPRN.

Enfin, les dépenses afférentes à des actions d'information ou de communication sur les risques majeurs sont éligibles à une aide financière du FPRNM.

Au total, le FPRNM est la principale source de financement de la politique de prévention des risques naturels, menant une véritable politique incitative pertinente au profit d'une meilleure couverture des risques.

SITUATION BUDGÉTAIRE DU FPRNM

OPÉRATIONS FINANCÉES	2016	2017	2018	2019
Expropriations	7	3	2	2
Cofinancement des PPRN et information préventive	15,5	14,5	15	15,4
Évacuations et relogement	0,3	0,8	0,4	0,4
Acquisitions amiables	30,8	20	15	15
Études et travaux prescrits par un PPRN	0,2	1,1	0,9	0,9
Traitement des cavités souterraines	0,8	1,3	0,8	0,8
Études, équipements et travaux des Collectivités	91,1	118,3	111	108
<i>dont Plan Séisme</i>	2	15,5	13	13
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI, PGF et PSR</i>	68,5	94,4	82	79
<i>dont Autres</i>	20,6	8,4	16	16
Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	27,5	15	15	25
Cartographie Directive inondation	0,2	0,2	0,5	0,5
Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	0	0,1	2	6
Études et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)	4,9	0,7	5	5
Aide aux quartiers d'habitat informel	0	3,9	1	1

OPÉRATIONS FINANCIÉES	2016	2017	2018	2019
Travaux de réduction de la vulnérabilité dans les PAPI	0	0	0,5	2
Prélèvement au profit du budget de l'État	55	70	0	0
DÉPENSES TOTALES	233,3	178,9	169,1	182
RECETTES	205,3	207	137 ⁽¹⁾	137 ⁽¹⁾
SOLDE DE TRÉSORERIE	271,3	242,8	222,8 ⁽²⁾	177,8 ⁽²⁾

(en millions d'euros) - Source : projet de rapport de gestion du FPRNM - PLF 2019.

Notes :

(1) en raison du plafonnement prévu par l'article 44 de la loi de finances pour 2018 ;

(2) en tenant compte de remontées de trésorerie correspondant à des montants précédemment délégués en département au titre d'opérations abandonnées ou réalisées à moindre coût.

Son fonctionnement a été modifié par la loi de finances pour 2019, par plusieurs ajustements apportés aux sous-plafonds de certaines actions ou au taux maximal de soutien.

Article 238 de la loi de finances initiale pour 2019

Cet article procède à de multiples modifications du fonctionnement du fonds.

1. Il **renforce la prévention du risque sismique aux Antilles**, en soutenant davantage la mise aux normes parasismiques des bâtiments par le biais d'une :

- augmentation du taux de financement du FPRNM de 50 % à 60 % pour les études travaux de mise aux normes parasismiques des établissements d'enseignement scolaire ;

- fusion des plafonds, à somme constante, des dispositifs aujourd'hui distincts applicables aux HLM et aux SDIS afin de faciliter la programmation pluriannuelle des travaux et prolongation jusqu'au 31 décembre 2023 de ces dispositifs ;

- création d'un nouveau dispositif pour permettre le financement par le FPRNM des travaux de mise aux normes parasismiques d'immeubles domaniaux stratégiques pour la gestion de crise, dans la limite d'un plafond de 5 millions d'euros.

2. Il prolonge d'un an **le dispositif prévu pour la démolition**, et dans certaines conditions strictes, **l'indemnisation de l'habitat informel** situé en zone fortement exposée aux risques.

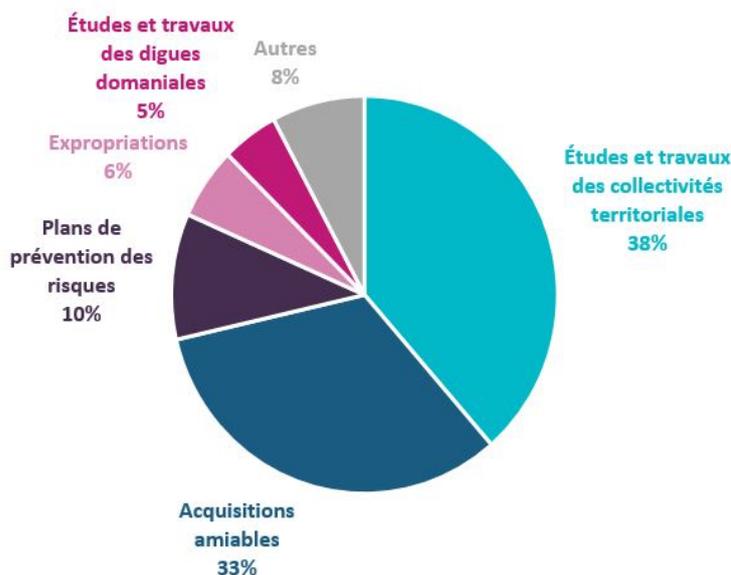
3. Il **fusionne les dispositifs** « Plan de prévention des risques naturels et Information préventive » et « Cartographie de la directive inondation », qui tous deux sous maîtrise d'ouvrage État et dont les objectifs sont proches, et diminue de 9 M€ le plafond annuel des dépenses du fonds qui peuvent y être consacrées.

4. Il **remplace le plafond annuel par un plafond pluriannuel** pour les dépenses du fonds consacrées à la remise en état des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines et prolonge de quatre ans la durée d'application de la mesure.

5. Il **diminue le soutien du fonds aux mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité des biens d'habitation aux inondations** en diminuant le plafond de 10 % de la valeur vénale du bien à 8 % de celle-ci pour les biens à usage d'habitation. Il est à noter qu'il étend le bénéfice de ce dispositif aux exploitants agricoles et locataires.

6. Enfin, il **diminue de 20 M€ le plafond annuel de dépenses** qui peuvent être consacrées au financement des études et des travaux de prévention par les collectivités territoriales.

Depuis sa création, le montant total des actions financées par le FPRNM s'élève à plus de 2 milliards d'euros, dont 840 millions pour les études et travaux, 620 millions pour les acquisitions et 200 millions pour l'aide à la réalisation des PPR.



Délégations nettes du fonds Barnier
par type de mesure sur la période 1997-2017
Source : CCR

b) Une soutenabilité financière mise en péril par des décisions gouvernementales

Pour couvrir ces dépenses, le FPRNM est financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles.

Tous les particuliers disposant d'une assurance multirisques habitation ou automobile participent donc au financement du fonds Barnier, à raison de 1,44 % ou de 0,72 % de la cotisation d'assurance selon les contrats.

Un tel système de financement créé ainsi un **lien financier direct et très pertinent entre le système d'indemnisation des catastrophes naturelles et la politique publique de prévention.**

Toutefois, les assurés ignorent le plus souvent qu'ils contribuent à ces dépenses de prévention directement par un prélèvement affecté. Afin d'améliorer la lisibilité du système, une transformation du prélèvement opéré sur les surprimes en contribution additionnelle dédiée pourrait être mise à l'étude.

Plus largement, **un effort de pédagogie doit être mené par l'État afin de mieux faire connaître l'existence et le fonctionnement de ce fonds**, qui sous-consomme structurellement certaines enveloppes pourtant nécessaires pour répondre à l'urgence climatique.

Proposition : transformer le prélèvement opéré sur les surprimes CatNat en contribution additionnelle pour permettre aux assurés de mieux comprendre leur contribution à la prévention des risques naturels majeurs.

Ces prélèvements représentent une recette annuelle pour le fonds d'environ 200 millions d'euros.

Il est évident que ces dépenses ne sont pas suffisantes au regard de l'ampleur des défis créés par le changement climatique. Or plus la prévention est réalisée en amont, moins les dégâts causés par la hausse de la fréquence et de la nature des catastrophes naturelles dans un avenir proche seront importants. Dans cette perspective, la recherche de recettes supplémentaires à destination du FPRNM est à explorer.

Non seulement l'État oublie cet état de fait à court terme en privilégiant, encore et toujours, une logique de bouclage budgétaire à chaque loi de finances mais il effectue de surcroît des coupes claires dans le budget du fonds Barnier, menaçant par là sa soutenabilité.

La trésorerie du fonds a ainsi été prélevée de 55 millions d'euros en 2016 et de 70 millions en 2017. Or comme l'a relevé M. Christian Sanchidrian, délégué général de l'UNALCI-France-Inondations, lors de son audition : *s'« il a accumulé une trésorerie qu'il peut être tentant de ponctionner »*, ces prélèvements conduisent *« à dévoyer les ressources qui lui sont affectées, en les utilisant pour une finalité différente. Ces pratiques peuvent choquer car elles modifient la destination du prélèvement sur les primes d'assurance versées par les assurés »*¹.

Poursuivant sa démonstration, il rappelait que *« le financement des PAPI constitue la principale utilisation du fonds Barnier. Or, leur mise en œuvre se déroule sur plusieurs années, environ cinq ans. Un décalage dans le temps est donc fréquent entre les engagements et les paiements, avec le risque d'une accumulation des besoins de paiement au même moment »*. Ainsi, ponctionner ces dépenses

¹ Audition du 20 février 2019.

fléchées à l'avenir, c'est prendre le risque de ne plus pouvoir les couvrir en temps voulu.

Non content de rogner petit à petit la trésorerie accumulée par les assurés pour couvrir les dépenses de prévention, l'État a pris la décision incompréhensible de plafonner les recettes du fonds. **Depuis la loi de finances initiale pour 2018, le montant des recettes affectées au fonds est plafonné à 137 M€ par an, le surplus étant versé au budget général de l'État.**

Cette décision opère ni plus ni moins un dévoiement annuel de l'ordre de 60 millions d'euros de l'argent des assurés au profit du budget de l'État. Le Sénat, lors des débats sur le projet de loi de finances, s'était vigoureusement opposé à cette proposition.

Cette réduction budgétaire structurelle pose la question de la soutenabilité du fonds à moyen terme. Pour Mme Laure Tourjansky, cheffe du service risques naturels et hydrauliques à la direction générale de la prévention des risques (DGPR), « *compte tenu de la trésorerie du fonds, l'action reste soutenable encore quelques années. Le montant de la prévention au regard de l'indemnisation n'est pas très élevé aujourd'hui. En revanche, il est clair que si les acteurs en ont besoin, la trésorerie ne suffira plus* »¹.

Selon votre rapporteure, le Gouvernement, en faisant primer une approche budgétaire de court terme a fait preuve d'une totale myopie au regard des enjeux auxquels le système doit faire face. **Comment faire plus de prévention avec moins de moyens ?**

Les dépenses de prévention permettent de réaliser collectivement des économies massives à long terme en réduisant les dépenses d'indemnisation à venir.

Votre rapporteure dénonce ce calcul court-termiste et contre-productif. Elle estime donc qu'il est urgent de déplafonner dès la prochaine loi de finances le rendement de la taxe affectée au FPRNM.

Proposition : supprimer le plafonnement des ressources du fonds Barnier.

c) Une gouvernance à améliorer

Le **conseil de gestion du FPRNM**, présidé par un magistrat de la Cour des comptes, est composé, aux termes de l'article R. 561-10 du code de l'environnement :

- d'un représentant des ministres de l'environnement, de l'économie, du budget et de la sécurité civile ;
- d'un maire désigné par le ministre chargé des collectivités territoriales ;
- d'un représentant des assurances ;

¹ Audition du 20 février 2019.

- de deux personnes qualifiées désignées par le ministre chargé de la prévention des risques majeurs ;
- et du président de la CCR (la CCR assure d'ailleurs le secrétariat du conseil).

Toutefois, le conseil de gestion n'a aucun pouvoir en matière de décision d'octroi des aides qui relève de la compétence des préfets.

En effet, l'instruction des demandes de financement est réalisée par le préfet de département, chargée de la vérification de l'éligibilité des dossiers présentés par les pétitionnaires, de la décision d'octroi de la subvention et le cas échéant du paiement de ces dernières.

Dans un référé de 2016¹, la Cour des comptes estimait que : « *la gestion comptable et financière du FPRNM est assurée par la Caisse centrale de réassurance (CCR) qui ne fait qu'exécuter les instructions des ministères. Le conseil de gestion du FPRNM n'a, de même, qu'un rôle consultatif limité. Le FPRNM est en réalité entièrement sous le contrôle de l'État* ».

Cette gouvernance atypique mériterait d'être améliorée en associant davantage des acteurs de terrain.

C'est ce que recommande M. Stéphane Pénét, président de la FFA : « *Nous demandons à ce qu'il y ait une évolution dans la gouvernance du fonds qui, pour être clair, est une caisse d'enregistrement de ce que décide le ministère de l'environnement. Nous aimerions une gouvernance plus collective et nous souhaiterions pouvoir faire des propositions en matière de financement, d'expropriation ou d'indemnisation. Nous sommes sur le terrain, nous voyons ce qui se passe, les biens qu'on indemnise pour la troisième ou la quatrième fois. Nous pensons pouvoir apporter quelque chose à l'action du fonds Barnier* ».

Proposition : renforcer le rôle du conseil de gestion du fonds Barnier dans le pilotage du fonds et diversifier sa composition.

Une manière de revaloriser son rôle serait de **lui permettre d'être une véritable autorité stratégique dans le pilotage de l'attribution des aides à la prévention des risques naturels**. Aujourd'hui, cette gestion financière active est empêchée par l'existence de « sous-plafonds » de dépenses qui contraignent le fonds Barnier à raisonner en silos, chaque dépense étant limitée par une enveloppe dédiée.

Ce sont les articles 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, l'article L. 561-3 du code de l'environnement et, plus récemment, l'article 238 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui opèrent ce plafonnement comme suit.

Dépenses du FPRNM	Plafond annuel de la mesure
-------------------	-----------------------------

¹ Cour des comptes - Référé n° 52016-3768.

Expropriation ou acquisitions de biens	Sans plafond
Dépenses d'évacuation temporaire et de relogement	Sans plafond
Études, travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités territoriales	105 M€
Opérations de reconnaissance et travaux de comblement ou de traitement des cavités souterraines et des marnières	Sans plafond
Études et travaux de la vulnérabilité imposés par un PPRN	Sans plafond
Études et travaux de la vulnérabilité imposés par un PAPI	5 M€
Mesures relatives aux normes parasismiques des HLM et des SDIS	13 M€
Études et travaux de prévention du risque sismique pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise aux Antilles	5 M€
Démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible et aide aux occupants dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin	5 M€
Mesures relatives à la préparation des PPR, aux actions d'information préventive et la cartographie de la directive inondation	17 M€

Source : note technique du 11 février 2019 relative au FPRNM.

Cette gestion en silos manque considérablement de souplesse et ne permet pas au conseil de gestion de piloter efficacement ces dépenses en fonction des priorités.

Proposition : envisager la suppression des sous-plafonds du fonds Barnier par action en vue de donner davantage de souplesse à la gestion en fonction des besoins et des priorités.

4. Mieux intégrer les risques naturels au territoire, pour un aménagement durable

L'aménagement du territoire est le premier outil sur lequel peuvent s'appuyer les pouvoirs publics pour mener une politique préventive ambitieuse. En identifiant les zones les plus exposés à des aléas, ils ont le pouvoir d'y empêcher de nouvelles constructions ou de prescrire des normes minimales à respecter pour les constructions existantes.

Il est nécessaire dès aujourd'hui de se saisir de ces outils afin de ne pas répliquer certaines situations bien connues qui résultent de choix d'aménagement passés contestables, le plus souvent en raison d'une méconnaissance des risques climatiques.

Tous les acteurs publics de l'aménagement du territoire doivent être impliqués : les communes, bien sûr, avec leurs compétences en matière d'urbanisme, les départements, la région ou l'État.

Une place particulière doit être faite aux intercommunalités en raison des pouvoirs croissants qui leur sont conférés en matière d'urbanisme ou, plus récemment, en raison de leur compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi).

a) La maîtrise de l'urbanisme dans les zones à risques demeure le fondement de la prévention des risques

Le **plan local d'urbanisme** (PLU) peut définir des zones à risques où des règles spécifiques sont à respecter par les propriétaires de biens. La prévention des risques « *naturels prévisibles* » (art L. 101-2 code de l'urbanisme) étant un des objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, elles peuvent interdire des constructions dans certaines zones du PLU au regard des risques naturels auxquelles ces dernières sont exposées ou définir des obligations constructives.

Dans une démarche à plus long terme, les **schémas de cohérence territoriale (SCoT)** des groupements de communes sont également des outils permettant de fixer des perspectives d'aménagement du territoire au regard de la prévention des risques naturels à horizon quinze ou vingt ans.

Les zones les plus à risques font l'objet d'une surveillance particulière.

L'outil central d'intervention de l'État pour maîtriser l'urbanisme dans les zones les plus exposées aux risques climatiques et réduire la vulnérabilité des bâtiments existants est le **plan de prévention des risques naturels (PPRN)**.

Initiés par l'État, les PPRN ont été créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Une fois que le préfet a pris un arrêté prescrivant le PPRN sur un périmètre défini, ses équipes travaillent à l'élaboration du projet de plan.

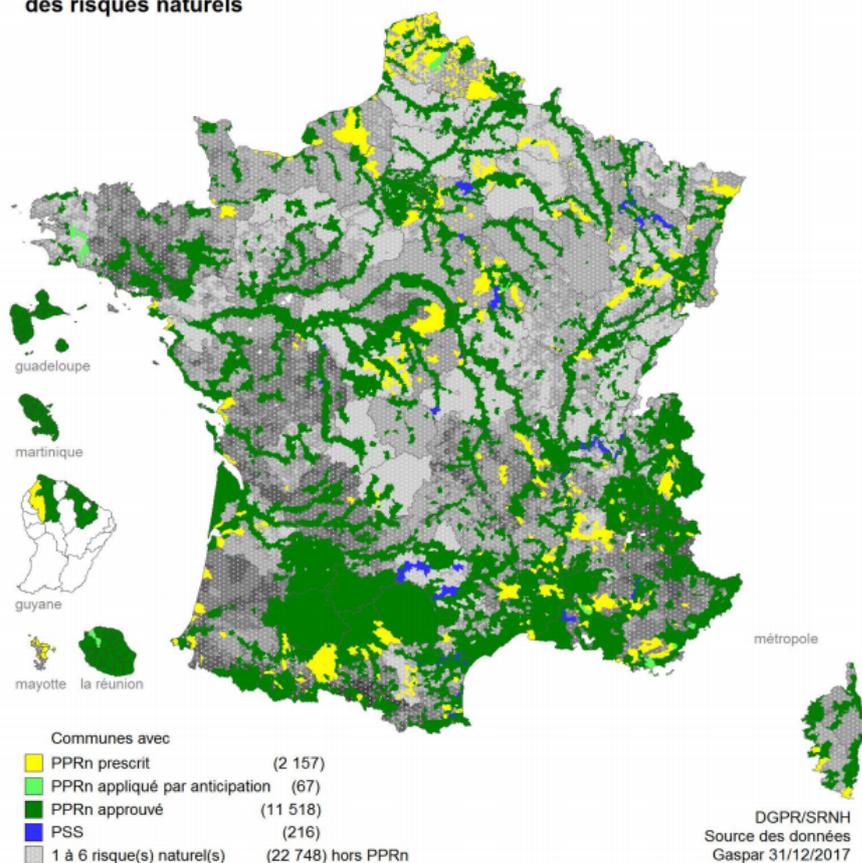
Cette phase d'expertise dure en moyenne trois années et permet de déterminer l'aléa, de cartographier celui-ci, de déterminer les enjeux soumis à cet aléa afin d'élaborer une stratégie de gestion du risque, de définir un zonage et d'élaborer un projet de règlement contenant les mesures d'adaptation ou de prévention qui s'imposent.

À chaque étape sont associées les collectivités territoriales et les intercommunalités. Après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le PPRN est approuvé par un arrêté du préfet. Il doit alors être annexé au PLU des communes concernées en tant que servitude d'utilité publique. Il fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale dans le but d'assurer une information des populations concernées.

Le dossier du PPRN contient une ou plusieurs cartes de zonage réglementaire délimitant les zones réglementées dans lesquelles les constructions sont interdites ou soumises à prescriptions ainsi qu'un règlement correspondant à ce zonage. Il est décliné en fonction des risques couverts : plan de prévention des risques inondations (PPRI), plan de prévention des risques sécheresse (PPRS), plan de prévention des risques littoraux (PPRL), etc.

Tout le territoire n'a pas vocation à être couvert : il s'agit là d'un outil concernant prioritairement les zones présentant le croisement de forts aléas et de nombreux enjeux. Un objectif de 12 500 communes les plus à risques a été déterminé en 2009. Aujourd'hui, 11 500 communes sont dotées d'un PPRN et 2 118 sont dotées d'un PPRN prescrit mais non approuvé. 45 millions de citoyens sont ainsi couverts par de tels plans, qui concernent, avant tout, le risque inondation (pour 70 %).

État d'avancement des plans de prévention des risques naturels



Source : MTES.

Toutefois, une certaine réticence à la prise en compte du risque se fait jour lors de l'approbation des PPRN, dont résultent **des durées très longues d'approbation pour certains de ces plans**. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette hésitation, notamment l'idée que les biens des propriétaires sur le territoire des communes visées vont se dévaloriser à la suite de la mise en place d'un PPRN. Lors d'une table ronde réunissant plusieurs associations de collectivités territoriales, M. Lionel Quillet, vice-président du département de la Charente-Maritime, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF), mentionnait également des retours d'expérience critiquant le manque de ressources : « on établit sur le littoral des plans de prévention draconiens et difficiles à mettre en place pour les élus locaux, faute de moyens »¹. M. Daniel Benquet, maire de Marmande et président de Val de Garonne agglomération, membre du conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), rappelait lors de la même rencontre l'addition de l'ensemble des contraintes pesant sur les élus locaux, qui ne rend pas prioritaire la prise en compte des risques naturels : « Aujourd'hui, les élus sont « la tête dans le guidon », et tout ce qui correspond au risque est un peu laissé de côté. Tant qu'on n'est pas tenu de le faire, on ne le fait pas »².

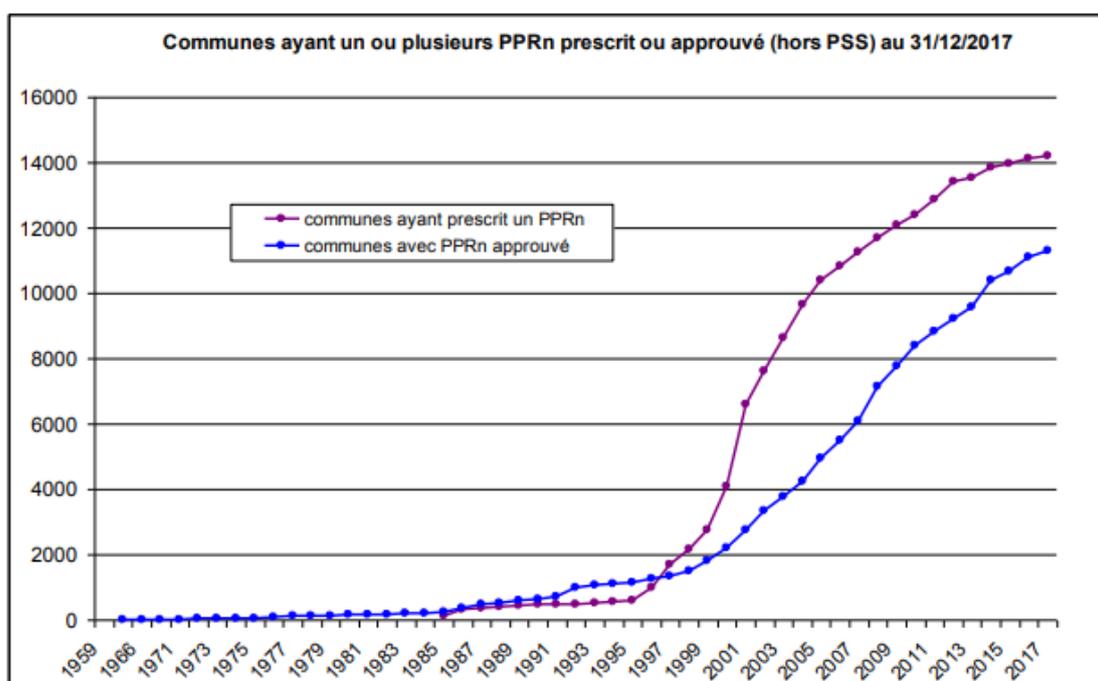
¹ Audition du 28 mai 2019.

² Ibid.

Certains éléments gagneraient à être précisés par le pouvoir réglementaire sur les modalités d'élaboration des PPRN afin d'en **améliorer l'acceptabilité auprès des élus**.

À cette fin, un décret précisera, avant la fin de l'année 2019, les modalités d'élaboration des PPRN inondation, notamment les modalités de qualification de « l'aléa de référence », en cas de submersion marine et de débordement des cours d'eau ainsi que les dérogations à l'interdiction de construire dans les zones les plus à risques.

Il est essentiel de **parachever au plus vite la couverture des communes le nécessitant par des PPRN** alors même que le rythme de prescription des PPRN connaît un ralentissement ces dernières années.



(Source GASPARD au 31 décembre 2017)

Les territoires les plus exposés non pourvus à ce stade doivent être prioritaires. Cela est manifeste pour l'aléa submersion marine : sur les 303 communes considérées les plus exposées au risque inondation par submersion marine, seules 162 sont aujourd'hui couvertes par un PPR littoral approuvé, soit 53 %. Cela n'est pas suffisant.

Cette amélioration de la couverture est **d'autant plus nécessaire que pour certaines de ses actions, le FPRNM est mobilisable uniquement sur les territoires couverts par un PPRN**. Ainsi, certains sinistrés ou certaines communes ne pourront être éligibles à un cofinancement du fonds Barnier faute de couverture d'un PPRN.

Des progrès sont à réaliser notamment sur le risque sécheresse, les PPRS pouvant être des outils pertinents afin de diffuser une meilleure connaissance du risque et d'améliorer les aménagements existants. Toutefois, l'article 68 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) va probablement jouer un rôle désincitatif à l'adoption d'un PPRS dans la mesure où la question des bâtiments neufs, dont la construction sera conditionnée à la prise en compte des conclusions d'une étude géotechnique des sols, posera moins de difficultés.

Les deux cartographies ci-dessous démontrent que les cartes ne se superposent pas et qu'au regard des enjeux, en particulier la hausse de la fréquence et de l'intensité des sécheresses, il est nécessaire d'agir.

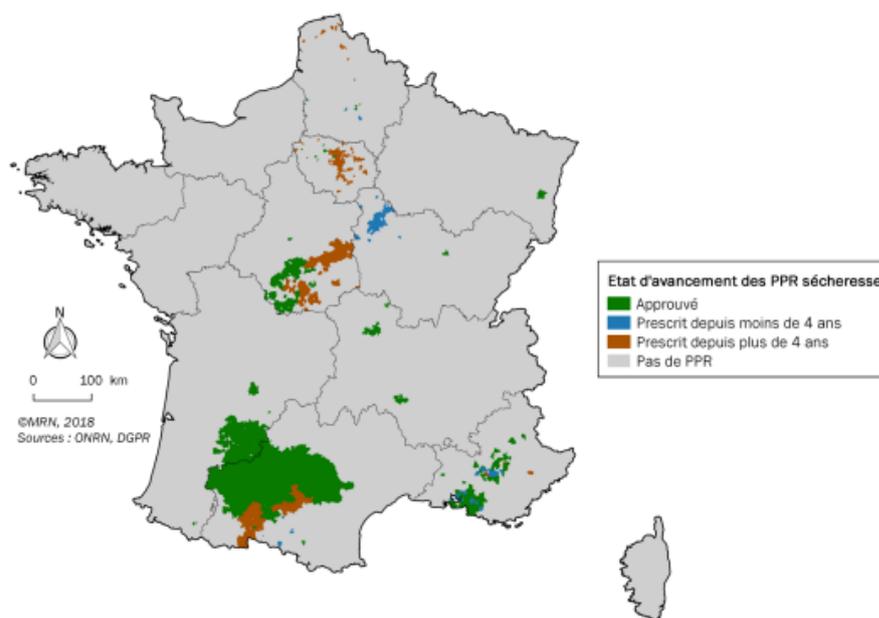
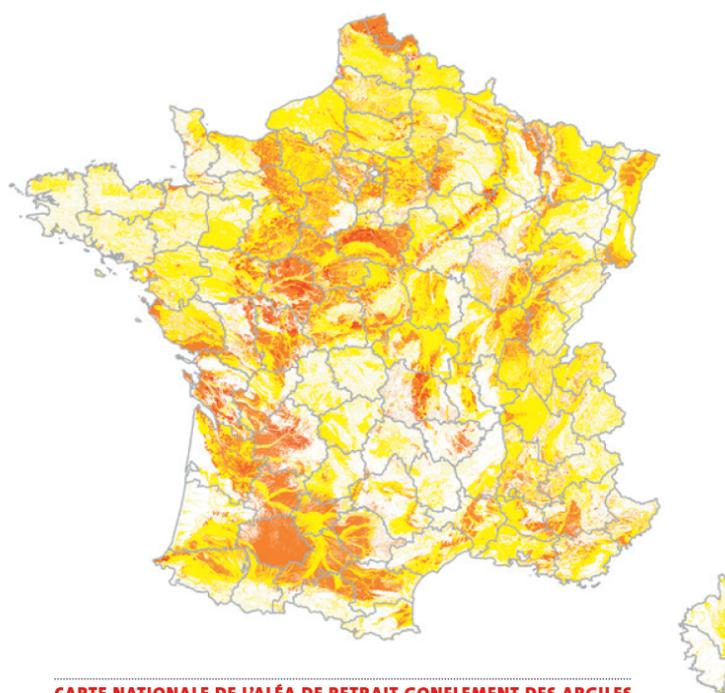


Figure 25 : État d'avancement des PPR sécheresse, (Sources ONRN, DGPR, traitement MRN)



CARTE NATIONALE DE L'ALÉA DE RETRAIT GONFLEMENT DES ARGILES

Zone d'aléa retrait-gonflement :

Aléa fort	Aléa moyen
Aléa faible	Zone a priori non argileuse

L'autre enjeu à court terme est de démarrer **une phase de révision des PPRN approuvés lorsque la connaissance de l'aléa a évolué** notamment pour prendre en compte les retours d'expérience à la suite des catastrophes subies ces dernières années. Pour réduire les délais d'instruction, le recours à la procédure de révision simplifiée prévue à l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement pourra être mise en œuvre dès lors que la modification du PPR ne portera pas atteinte à son économie générale.

Propositions :

- achever la politique d'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) dans les territoires exposés à des risques naturels importants ;
- réviser le dispositif des PPR sécheresse ;
- débiter une phase de révision des PPRN pour prendre en compte les retours d'expérience des catastrophes naturelles les plus récentes.

b) Les démarches contractuelles et stratégiques de prévention des risques doivent être facilitées et amplifiées

En complément de ces outils régaliens créés au fil du temps, une politique plus incitative a été développée à partir d'une démarche volontaire et contractuelle des acteurs.

Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) constituent des enveloppes d'actions qui traitent le risque dans son ensemble. Fruit d'une contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État, ils permettent de traiter les différents aspects de la lutte contre les inondations : prévention, protection, sensibilisation au risque, information préventive, préparation à la gestion de crise.

Ils s'appuient sur un **cahier des charges national** qui précise un cadre de labellisation et de suivi des PAPI.

Au terme d'une procédure longue, pouvant aller jusqu'à trois années, un PAPI peut être labellisé en commission mixte inondation et faire l'objet d'un conventionnement ouvrant des possibilités de cofinancement par le biais du fonds Barnier, jusqu'à 50 % dans la majorité des cas, complété par d'autres aides, de l'Union européenne, de l'État, des régions et des départements.

Il y a **154 PAPI labellisés à ce jour**, qui représentent 1,9 milliard d'euros alloués à la prévention du risque inondation. La durée de conventionnement maximum est de 6 ans.

Cette démarche contractuelle est innovante et permet de s'appuyer sur une association de tous les acteurs concernés mobilisés autour d'une adaptation « sur mesure » de la politique de prévention des risques au niveau local.

Les PAPI sont articulés, depuis 2010, avec les stratégies locales de gestion des risques inondations (SLGRI). Ces documents de planification doivent fixer les objectifs de réduction des conséquences dommageables sur les territoires à risques d'inondation (TRI) en respectant les cadres régionaux (plan de gestion des risques d'inondation - PGRI) et nationaux (stratégie nationale de gestion des risques d'inondations - SNGRI).

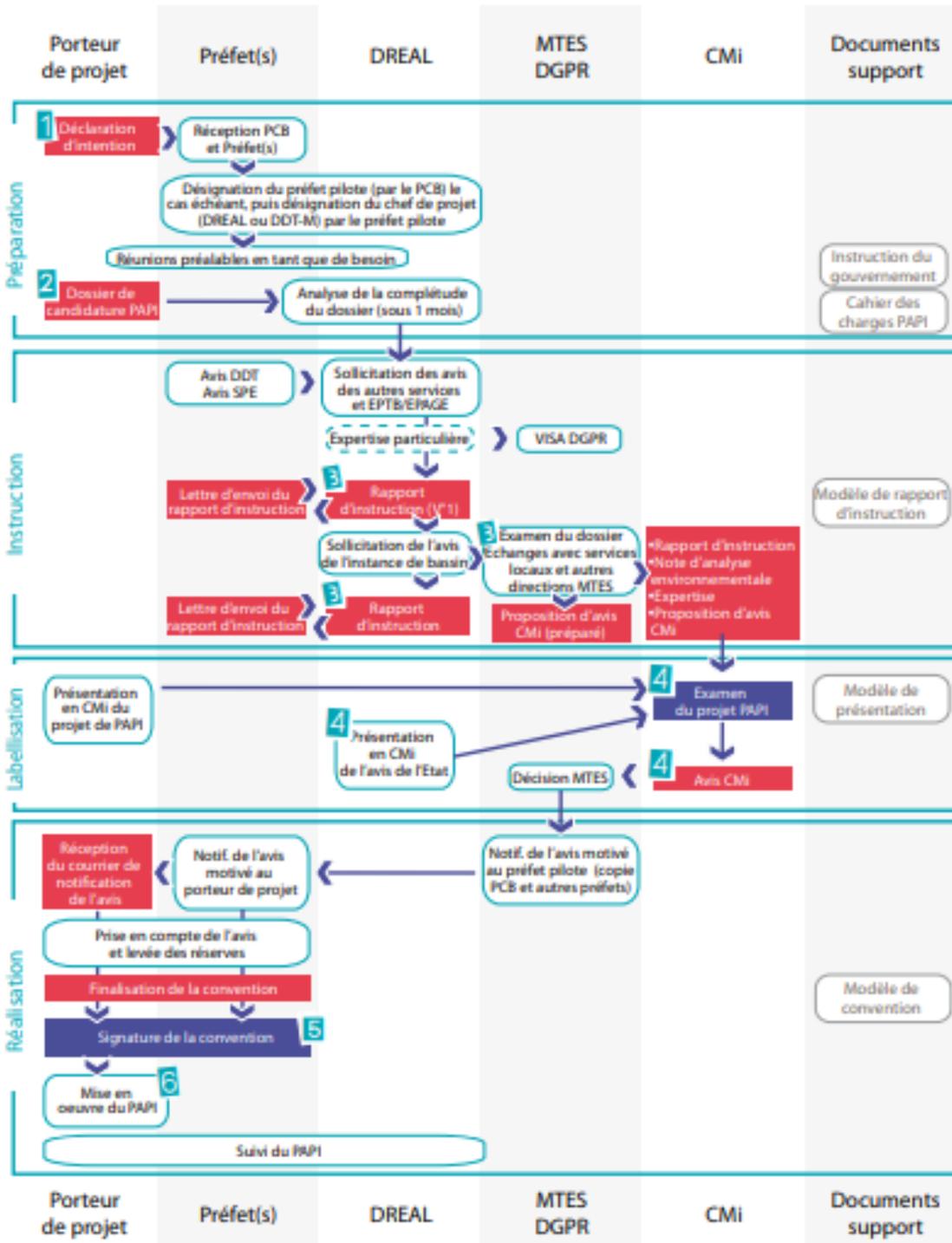
Pour le Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI), *« les PAPI et les stratégies locales de gestion du risque inondation semblent des initiatives intéressantes : elles amènent un ensemble d'acteurs à partager un diagnostic de vulnérabilité et à réfléchir ensemble pour y remédier. Ces outils intégrateurs (dans les actions menées et dans la gouvernance) sont porteurs d'espoir pour l'avenir de la politique de prévention. Ils facilitent un travail partenarial État/collectivités territoriales et ils explorent l'ensemble du dispositif réglementaire, amenant les acteurs locaux à des évolutions de perception, à une révolution d'approche pour certains. La voie de la seule protection ne semble plus la seule réponse au risque inondation »*¹.

Le portage par des élus de terrains est un facteur clé de succès très intéressant pour la réussite de ces démarches, comme le rappelait Mme Laure Tourjansky, cheffe de service à la direction générale de la prévention des risques, lors de son audition : *« Au sein de la commission mixte inondation (CMI), chargée de labelliser les PAPI, nous nous rendons compte que c'est un moment fort pour les pétitionnaires qui viennent présenter leurs programmes, particulièrement pour les élus mobilisés et sensibilisés à la question de la conciliation des différents outils.*

¹ Contribution écrite du CEPRI transmise à votre mission d'information.

Ainsi, le PAPI nous permet de concilier le régalien - en s'appuyant sur le PPR -, la démarche de construction d'un territoire et les cofinancements »¹.

Etapas de l'instruction d'un dossier pour un PAPI devant être labellisé en commission mixte inondation (CMI)



Source : Cahier des charges « PAPI 3 » - Guide méthodologique, MTEs.

¹ Audition du 20 février 2019.

Toutefois, **de nombreux élus témoignent de grandes difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des PAPI.**

Outre une **durée importante du processus de labellisation, allant jusqu'à trois années, chaque action comprise dans le programme est soumise à l'ensemble des réglementations existantes, notamment en matière d'urbanisme et d'environnement et peut faire l'objet de recours allongeant considérablement les délais,** allant parfois bien au-delà de la durée du conventionnement. Il en résulte des sous-décassements par rapport au budget initial.

Pour Mme Guilaine Debras, maire de Biot, entendue par votre mission, *« le temps administratif dans les transferts de compétences comme pour les labellisations de PAPI est insupportable pour les habitants des zones inondables. »* Votre rapporteure, au contact des maires de l'Aude, a pu constater un certain découragement des élus sur cette question des PAPI.

Partageant cette constatation, le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé le lancement d'une mission d'inspection pour identifier **des leviers de concrétisation plus rapide de ces programmes,** lors des Assises nationales des risques naturels organisées le 25 mars dernier à Montpellier.

Une meilleure communication auprès des parties prenantes autour des avantages de ces démarches de contractualisation reste la condition essentielle de réussite des PAPI, dont le succès repose avant tout sur une large acceptabilité locale et l'association de tous à la construction du projet.

Pour aller plus loin, une piste pourrait être d'**étudier les risques contentieux le plus en amont possible,** notamment lors de la labellisation du PAPI d'intention, afin de lever ces obstacles et d'éviter un ralentissement de la réalisation du PAPI une fois mis en place.

Une autre solution serait d'**envisager un allègement proportionné de la réglementation applicable et/ou du régime contentieux** lié à des actions réalisées dans le cadre d'un PAPI labellisé.

Propositions :

- accélérer le traitement des demandes de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) en simplifiant la procédure ;
- renforcer les analyses de risques juridiques lors des délibérations sur les PAPI d'intention ;
- simplifier les procédures applicables aux actions réalisées dans le cadre d'un PAPI labellisé.

c) Les aménagements et constructions doivent être mieux adaptés aux risques

Notre politique de prévention contre les risques naturels doit enfin sortir du paradigme dans lequel elle est plongée depuis de nombreuses années.

Trop souvent, la survenance d'une catastrophe naturelle d'ampleur est le facteur déclencheur d'une prise de conscience collective de la nécessité d'une politique préventive d'envergure. Les drames de nombreux sinistrés auraient pu être, le plus souvent, sinon évités, au moins amoindris.

Une autre réaction naturelle consiste à considérer qu'une fois couverte par un PPRN ou concernée par un PAPI, une commune serait définitivement protégée des risques naturels. Or est-ce un truisme que de rappeler qu'une crue ne connaît pas les frontières administratives ?

Votre rapporteure invite à un sursaut collectif autour d'une réalité qu'il ne faut pas dissimuler : la France va être exposée inéluctablement à des risques naturels plus fréquemment. Ces catastrophes naturelles, elle ne pourra pas les empêcher.

Il convient dès lors de sortir d'une logique consistant à « lutter contre le risque » pour apprendre « à vivre avec » le risque.

Un travail de mémoire sur les risques naturels est une première démarche pour une prise de conscience et une meilleure acceptation par les citoyens. Un meilleur entretien de cette précieuse mémoire des événements naturels exceptionnels doit nous aider à ne pas oublier la probabilité de leur occurrence et leur ampleur potentielle.

Lors de son déplacement dans l'Aude, votre mission d'information a par exemple recueilli le témoignage d'un citoyen qui a constaté que la maison historique de ses aïeux, érigée après les inondations audoises dramatiques de 1891, avait parfaitement résisté aux inondations d'octobre 2018 alors que sa maison, construite plus récemment mais sans prendre en compte les points de plus grandes crues établies en 1891, avait, elle, été touchée. La perception de cet événement exceptionnel, considéré comme improbable parce que lointain, explique, sans doute, une plus grande difficulté à vivre quotidiennement avec ce risque naturel.

Au-delà de cet effort collectif, **les politiques d'urbanisme seront au premier plan** de cette nouvelle appréhension du monde.

Comme le précise le Centre Européen de prévention de Risque d'Inondation (CEPRI) dans sa contribution écrite : « *la politique de prévention semble actuellement en plein questionnement. Les questions liées au changement climatique apportent des réflexions nouvelles dans le domaine de l'adaptation et de l'aménagement du territoire. Les villes doivent muter, s'adapter aux risques pour faire face aux enjeux environnementaux futurs* »¹.

L'urbanisme de demain doit faciliter un mode de vie qui s'adapte à la nature et non l'inverse. C'est l'approche que certains architectes ont déjà retenue.

Pour M. Éric Daniel-Lacombe, architecte, cette nouvelle manière d'envisager l'aménagement urbain et rural s'envisage dans toutes les facettes de l'appréhension de l'espace. Ainsi, pour les inondations par exemple, « *dans les zones à risque, l'anticipation du passage de l'eau dans la conception même des hébergements peut être envisagée afin d'éviter les dégâts ou des destructions de matériels. [...] La physionomie du terrain pourra être modelée et adaptée afin de prendre en compte le chemin emprunté par les eaux en cas d'inondation, voire de les stocker, et limiter les risques lors de leur écoulement. Il ne s'agit en aucun cas de chercher à bloquer le cheminement des eaux, par des digues ou des talus, mais bien à le faciliter* ».

Un point essentiel dans cette révolution paradigmatique consiste à **ne plus dissimuler le risque** mais à en faire partie intégrante de nos vies de tous les jours. Le fait de rendre le risque « *visible et palpable [...] peut également améliorer les réflexes en cas de problème* » pour ce même architecte.

Cette évolution est également constatée par le CEPRI : « *on remarque que l'intégration de l'eau dans l'aménagement prend de plus en plus d'ampleur, car elle s'inscrit dans une perspective d'adaptation aux changements notamment climatiques. Ces concepts amènent à réfléchir et à concevoir sur le long terme des villes et des territoires de façon différente. [...] La création d'espaces récréatifs inondables, la remise à ciel ouvert des cours d'eau, le développement de liaisons douces le long des cours d'eau, sont autant d'exemples de ces pratiques en cours et à venir* ».

¹ Contribution écrite du CEPRI transmise à votre mission d'information.

**Exemples d'aménagements urbains prenant en compte le risque de crues -
La cité fluviale de Matra à Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher)**



Source : Eric Daniel-Lacombe.

Afin de réussir cette transition dans nos manières d'appréhender l'espace, il est nécessaire **d'améliorer la formation relative aux risques naturels auprès des professionnels chargés de la conception et de la construction**. Ils doivent devenir les inventeurs de cet urbanisme de demain qui remettra le risque au cœur des problématiques d'aménagement.

Proposition : renforcer la formation des professionnels chargés de la conception et de la construction en matière de prévention et gestion des risques naturels.

À plus court terme, une prise en compte des enjeux liés aux risques naturels dans la construction doit être plus systématique.

Seule une prise en compte des réalités, territoire par territoire, est de nature à porter ses fruits en la matière. Une action à l'échelle départementale pourrait ainsi être expérimentée **en s'appuyant sur les réseaux territoriaux installés et compétents** en matière d'architecture, comme les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), organismes investis d'une mission d'intérêt public, ou les agences techniques départementales (ATD), opérateurs mutualisés d'ingénierie publique au service des collectivités territoriales et des groupements intercommunaux adhérents.

Des mesures ont, en outre, déjà été prises au niveau législatif. C'est le cas pour l'aléa sécheresse, notamment au regard du risque de retrait-gonflement des argiles.

S'appuyant sur la cartographie de ce risque établie par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), dont les informations sont aujourd'hui librement accessibles sur le portail Géorisques, l'article 68 de la loi ELAN a créé les articles de L. 112-20 à L. 112-25 du code de la construction, imposant la mise à disposition d'une étude géotechnique pour toute construction à réaliser sur des terrains argileux.

Ainsi, lors de la vente d'un terrain non bâti constructible, **une étude géotechnique préalable devra être fournie** par le vendeur. De même, en cas de construction neuve à usage d'habitation, le maître d'ouvrage devra transmettre l'étude géotechnique annexée au titre de propriété au constructeur. En l'absence d'une telle étude, il lui revient de fournir une étude préalable équivalente. Cette étude devra être annexée au titre de propriété du terrain.

La fourniture d'une étude au constructeur doit lui permettre de faire une offre adaptée à la composition du sol pour mieux prendre en compte les risques liés au retrait-gonflement des argiles. Aux termes de l'article L. 112-23 du code de la construction, *« le constructeur de l'ouvrage est tenu soit de suivre les recommandations d'une étude géotechnique fournie par le maître d'ouvrage ou que le constructeur fait réaliser par accord avec le maître d'ouvrage [...] soit de respecter des techniques particulières de construction définies par voie réglementaire. »*

Le décret n° 2019-495 du 22 mai 2019 relatif à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols argileux est venu préciser les conditions d'application de ces nouvelles dispositions.

Ce type de démarche permettra de **gérer le flux de nouvelles constructions pour en améliorer la résilience** tout en leur permettant de mieux vivre avec le risque de sécheresse. Elle pourrait être poussée plus loin pour la prise en compte d'autres risques.

d) Le recul du trait de côte : un impensé de la politique d'aménagement du territoire, qui appelle des réponses adaptées et solidaires

Le recul du trait de côte est un phénomène de grande ampleur pour notre pays, qui ne fera que s'accroître sous l'influence du changement climatique. **Bien connu et documenté depuis plusieurs années, il reste pourtant un « impensé » de l'aménagement du territoire** et n'a toujours pas bénéficié d'une réforme dédiée, à la hauteur des transformations structurelles qu'il requiert, malgré plusieurs initiatives parlementaires en ce sens. Pour votre mission, il est urgent de répondre aux attentes des acteurs du littoral, en mettant à leur disposition des outils juridiques innovants et en soutenant les opérations de réaménagement par un financement adapté et fondé sur un principe de solidarité nationale.

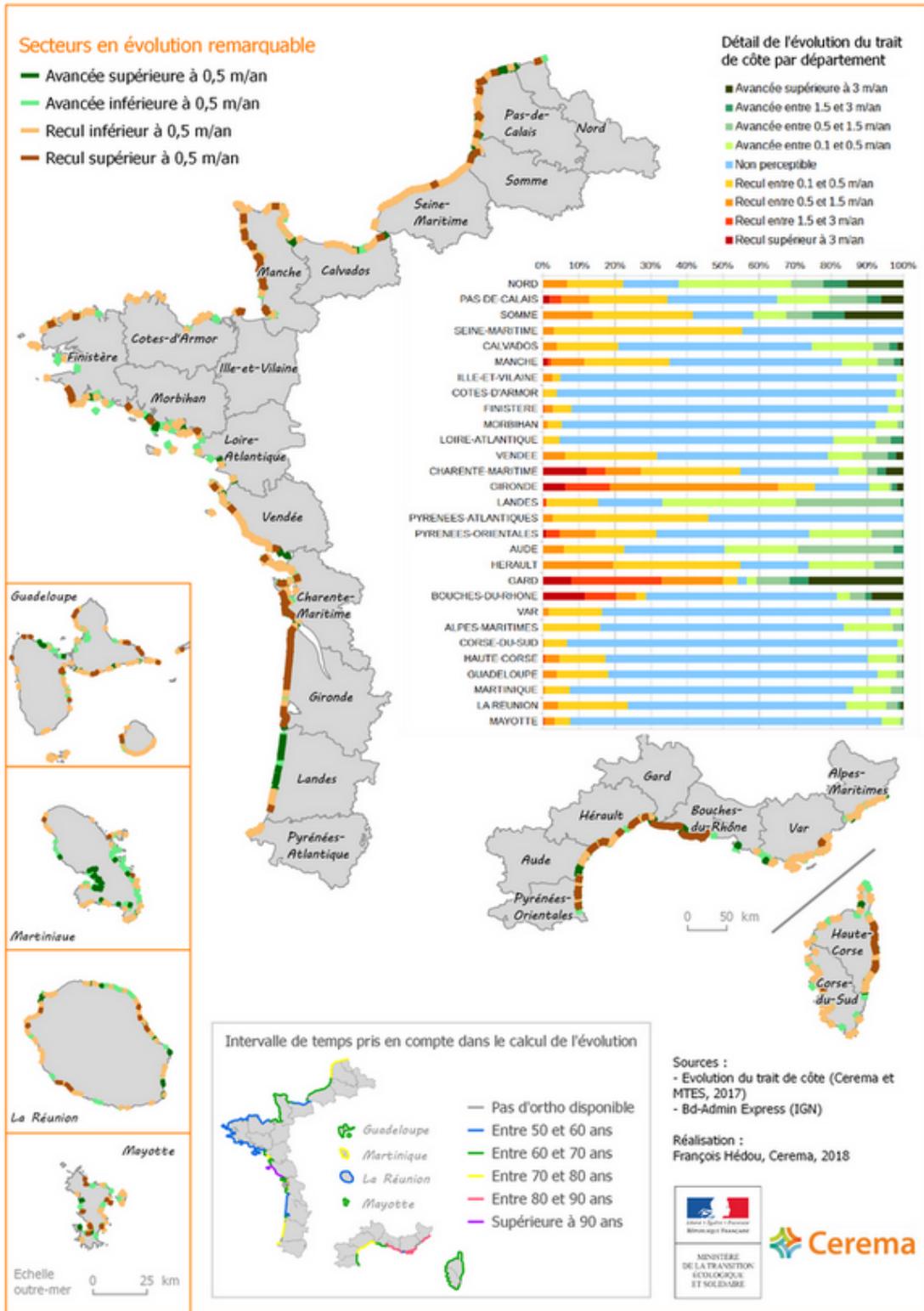
(1) *Le recul du trait de côte, un phénomène de grande ampleur, accéléré par le changement climatique*

L'érosion du littoral français est une problématique d'une importance particulière en termes d'aléas naturels. En effet, avec un linéaire du trait de côte de 6 215 km, et une concentration importante de la population sur le littoral (12 %¹), la France est particulièrement exposée à ce phénomène, en outre-mer mais également dans l'hexagone.

Selon l'indicateur national de recul du trait de côte produit par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), **environ 20 % du trait de côte français présente un recul et 7,8 millions d'habitants sont exposés au phénomène.** Cette évolution est inégalement répartie sur le territoire national. Dans cinq départements – Seine-Maritime, Charente-Maritime, Gironde, Hérault et Bouches-du-Rhône – au moins 50 % des côtes connaissent un recul marqué.

¹ Observatoire du littoral de l'Insee, 2009.

Évolution du trait de côte



Source : Cerema, 2018.

Dans le cadre d'un décompte à la commune (hors Guyane), le Cerema a identifié que **523 communes possèdent au moins un secteur touché par un recul du trait de côte**. En outre, 59 communes, situées quasiment toutes en métropole, sont confrontées à des reculs dépassant 1,5 mètre par an sur certaines portions de leur littoral.

Le recul du trait de côte diffère significativement selon la géomorphologie des territoires. Si les côtes à falaises présentent des reculs soudains et spectaculaires, lors de glissements ou d'écroulements importants, seulement 6 % des territoires de cette nature recensés par le Cerema présentent un recul¹. Par contraste, 37 % des côtes basses sableuses connaissent un phénomène marqué d'érosion.

L'évolution du trait de côte est largement déterminée par des phénomènes naturels. Des initiatives ou activités humaines peuvent constituer des facteurs aggravants, tels certains éléments de protection longitudinaux ou transversaux (brise-lames, épis, jetés), la gestion des cours d'eau à proximité du trait de côte ou le prélèvement de matériaux sur le littoral.

Outre les évolutions du littoral déjà observées depuis une cinquantaine d'années, **le changement climatique, via l'élévation du niveau des océans, aura pour conséquence certaine d'accélérer les évolutions du trait de côte** dans de nombreux territoires. Par ailleurs, si l'impact des dérèglements climatiques sur le nombre ou l'ampleur des tempêtes reste à préciser, l'effet de ces phénomènes sur l'accélération de l'érosion côtière est avéré.

Le recul du trait de côte a des conséquences humaines, économiques, sociales et environnementales fortes, en remettant en cause la localisation des habitations et des activités, voire des villes entières. Le cas de l'immeuble du Signal, à Soulac-sur-Mer (Gironde), particulièrement emblématique, témoigne de l'ampleur du phénomène, de ses impacts mais aussi de la difficulté à obtenir des pouvoirs publics une réponse à la hauteur des enjeux pour les populations concernées.

(2) *L'impérieuse nécessité d'instruments juridiques innovants et adaptés au recul du trait de côte*

Le phénomène du recul du trait de côte implique non seulement des réflexions en termes de protection, mais également de réaménagement des territoires. Elle conduit de nombreux territoires à s'engager dans un questionnement existentiel quant à leur organisation géographique. Les termes retenus, « *repli stratégique* » ou « *recomposition spatiale* », témoignent de l'ampleur des conséquences à tirer de l'érosion côtière pour la localisation des populations et des activités.

¹ Il s'agit notamment des falaises de roches sédimentaires, comme celles de Seine-Maritime et des Pyrénées-Atlantiques.

À l'image d'autres risques naturels, la gestion du recul du trait de côte s'est longtemps fondée sur les acteurs et solutions « traditionnels » de la gestion des risques, en privilégiant des ouvrages de protection. Cette approche historique présente des limites évidentes, aussi bien en termes techniques que financiers. La complexité des phénomènes d'érosion, parfois amplifiés par les ouvrages de protection, et l'impossibilité d'y faire complètement obstacle, appellent **des solutions complémentaires, relevant davantage de l'aménagement du territoire.**

L'inadéquation des outils actuels est régulièrement pointée par les acteurs de terrain, qui tentent, souvent avec de grandes difficultés, de procéder à un aménagement prospectif à droit constant. À plusieurs reprises, il a été signalé à votre mission d'information que cette gestion « à vue » présentait de vrais risques pour les projets locaux et pouvait *in fine* décourager les élus de s'engager dans des démarches innovantes. Le GIP Littoral a ainsi indiqué à votre mission : « *La Commune de Lacanau et le GIP sont totalement dans l'expérimentation (forums publics, diffusion des cartes d'aléa, zone UBL du PLU, etc.) car pour l'érosion les dispositifs de prévention sont inexistants. Cela place le travail des collectivités locales dans une grande incertitude au niveau juridique et politique. C'est pour cette raison que l'attente d'une loi dédiée à la gestion de l'érosion est forte sur le littoral aquitain depuis 2016* »¹.

À cet égard, il convient de saluer les démarches engagées par plusieurs territoires littoraux, en vue de repenser leur organisation sur le long terme. Le regroupement de plusieurs partenaires publics à l'initiative des élus, tel le GIP Littoral, particulièrement en pointe sur ces sujets, et les réflexions et actions menées par plusieurs communes littorales, comme celle de Lacanau, présentées à votre mission d'information lors d'une audition, témoignent d'une mobilisation forte des collectivités territoriales, en dépit des difficultés juridiques et financières.

Si la mission partage l'idée d'une intervention accrue des politiques d'aménagement du territoire en vue de répondre au défi du recul du trait de côte, elle relève : d'une part, qu'**une politique de prévention reste indispensable** en vue de réduire l'exposition de certaines parties du littoral aux risques naturels majeurs (submersions marines), et, d'autre part, **que la place accrue des politiques d'aménagement ne saurait être utilisée par l'État comme prétexte pour se désengager** et transférer l'intégralité de la responsabilité et des charges aux collectivités territoriales.

Il s'agit de **trouver un équilibre entre protection et réaménagement**, qui soit adapté à chaque territoire. En outre, à l'image d'autres risques naturels, votre mission souligne qu'il est indispensable de **retenir une échelle suffisamment vaste et pertinente pour gérer les risques et mettre en œuvre les mesures de prévention**. Il arrive trop fréquemment que des ouvrages de protection, créés ou gérés au niveau local, conduisent à reporter

¹ Contribution écrite du GIP Littoral transmise à votre mission d'information.

le risque sur les territoires voisins, et, s'agissant du trait de côte, à accélérer l'érosion à proximité.

À deux reprises, en janvier 2017¹ puis en janvier 2018², le Sénat a examiné et adopté des solutions concrètes en vue de permettre aux territoires littoraux de s'organiser face au recul du trait de côte. Ces textes comprenaient des dispositions visant à mieux prendre en compte les effets du changement climatique en termes d'érosion et d'élévation du niveau de la mer, afin de concilier le risque de recul du trait de côte avec le maintien et le développement d'activités dans les territoires littoraux.

Pour intégrer ce phénomène à l'aménagement et au développement des territoires littoraux, **les deux propositions de lois prévoyaient la création d'une série d'instruments nouveaux** : stratégies nationale et locales de gestion intégrée du trait de côte, zones d'activité résiliente et temporaire, bail réel immobilier littoral, financements par le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Le fil conducteur de ces outils était d'intégrer dans notre droit la précarité de l'occupation associée au phénomène de recul du trait de côte, en vue de permettre des stratégies adaptatives par rapport à cette érosion et d'assurer une information claire et partagée de l'ensemble des acteurs du territoire.

Lors de l'examen de la seconde proposition de loi, en janvier 2018, le Gouvernement avait indiqué par la voix de la secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, Mme Brune Poirson : *« Nous réfléchissons actuellement à une approche plus globale et transversale mobilisant les politiques d'aménagement du territoire et de protection des espaces naturels littoraux. Il est nécessaire, et nous en serons ravis, que nous nous penchions sur la question ensemble. Dans le même temps, nous travaillons à l'émergence rapide – car je suis bien consciente que, pour beaucoup d'entre vous, ce sujet provoque une impatience à laquelle il faut répondre – de solutions financières adaptées »*. Invoquant des réflexions en cours, le Gouvernement n'avait pas soutenu l'initiative sénatoriale.

Près d'un an et demi après l'examen de ce texte, votre mission d'information constate que le Gouvernement n'a toujours pas proposé de projet de réforme sur le sujet. Alors qu'une nouvelle proposition de loi était en cours d'élaboration et qu'un certain nombre de pistes nouvelles semblaient prêtes à être discutées à la suite d'un récent rapport inter-inspections sur la recomposition spatiale des territoires littoraux³, le Gouvernement a décidé de lancer une nouvelle mission sur le sujet, confiée à

¹ Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, déposée par M. Bruno LE ROUX, Mmes Pascale GOT et Chantal BERTHELOT, adoptée par le Sénat le 11 janvier 2017.

² Proposition de loi portant relative au développement durable des territoires littoraux, déposée par M. Michel VASPART et plusieurs de ses collègues, adoptée par le Sénat le 30 janvier 2018.

³ « La recomposition spatiale des territoires littoraux », rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF).

M. Stéphane Buchou, député et président du comité national de suivi pour la gestion intégrée du trait de côte.

Compte tenu de l'attente forte exprimée par les territoires littoraux pour disposer d'outils adaptés face au recul du trait de côte, votre mission appelle de ses vœux un aboutissement rapide de ces initiatives, suivi d'une traduction concrète dans les prochains mois.

Proposition : créer des instruments juridiques adaptés à l'aménagement durable des territoires confrontés au recul du trait de côte, conciliant la prévention des risques avec le maintien et le développement d'activités.

(3) **Un besoin de solidarité financière pour les territoires littoraux menacés**

La gestion du recul du trait de côte implique également une ambition forte en matière de financement, au vu de l'ampleur des opérations d'aménagement à mener.

La mise en place d'un dispositif national de soutien financier à la gestion du recul du trait de côte est une demande claire des élus locaux. Comme le relève le GIP Littoral, concernant le financement stratégies de gestion de l'érosion mises en œuvre dans le périmètre de l'ancienne région Aquitaine : *« Les stratégies locales ont été engagées volontairement et élaborées avec tous les partenaires publics. Les programmes d'actions qui en ressortent prévoient un besoin à hauteur de 50 M€ [...] Il y a peu de visibilité pour la suite, du fait de l'absence de mobilisation de dispositifs nationaux sur l'érosion »*¹.

Concernant les habitations ou biens menacés par l'érosion côtière, il pourrait être envisagé de **permettre une mobilisation ponctuelle du FPRNM pour certaines situations spécifiques, présentant un caractère d'urgence**, à l'image du Signal, pour lequel le Sénat a finalement adopté en mai 2018 une proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte². Cette position est partagée par d'autres acteurs du littoral, tel le GIP Littoral : *« Si le fonds FPRNM devait être mobilisé, cela pourrait être uniquement pour remplir son rôle de gestion des situations d'urgence, de danger imminent, comme cela aurait pu être le cas pour le Signal en 2014. C'est bien dans cette philosophie que le fonds a été créé initialement, et évidemment pas pour mettre en place de grandes opérations d'aménagement »*.

¹ Contribution écrite du GIP Littoral transmise à votre mission d'information.

² Proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte, adoptée par le Sénat le 16 mai 2018.

En tout état de cause, **la différence de traitement actuelle entre l'érosion rocheuse, éligible à certaines indemnisations du fonds, et l'érosion dunaire, qui en est exclue, mérite d'être réexaminée**, et ne saurait conduire à priver de toute solution les propriétaires exposés à l'érosion dunaire et dépourvus d'information claire sur cette menace lors de l'achat de leur bien. L'argument tiré de l'absence de soudaineté pour l'érosion dunaire, par distinction avec les ruptures des côtes rocheuses, doit par ailleurs être nuancé par l'impact considérable qu'ont les tempêtes sur l'accélération du recul du trait de côte, de l'ordre de plusieurs dizaines de mètres pour certaines d'entre elles¹.

Comme le souligne le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) dans sa contribution écrite aux travaux de la mission : *« que ce soit sur les côtes sableuses et sur les côtes rocheuses, l'érosion prend la forme d'une succession de phénomènes caractérisés par des intensités variables et des probabilités d'occurrence variables, qui peuvent très clairement être qualifiés d'aléas naturels [...] De ce fait, à partir du moment où on considère que les endroits touchés de la côte correspondent à un enjeu vulnérable, on peut donc bien parler de « risque » côtier et il nous semble scientifiquement cohérent de le nommer comme tel »*².

Au-delà de la problématique des biens menacés de façon imminente, le financement du réaménagement des territoires littoraux face au recul du trait de côte appelle une réponse plus globale. Cette question a été étudiée par la mission inter-inspections dont le rapport a été remis au Gouvernement en début d'année. Votre mission d'information a pu prendre connaissance de ses principales conclusions.

Sans prendre position sur l'ensemble de ces préconisations, dont la traduction concrète appellera des discussions complémentaires lorsqu'un projet de réforme sera soumis au Parlement, **votre mission s'inquiète d'un dispositif qui serait à terme exclusivement à la charge des collectivités territoriales et dépourvu d'une véritable logique de solidarité.**

Au regard des enjeux économiques, environnementaux et culturels du littoral pour la nation tout entière, ainsi que des grandes disparités entre collectivités en termes d'exposition aux risques et de ressources financières, **le mode de financement retenu devrait reposer sur un principe de solidarité mis en œuvre au niveau national.** À défaut, certains territoires littoraux ne disposeront pas des moyens adéquats pour s'engager dans des opérations pérennes de réaménagement. **Il semble également indispensable que l'État y contribue de façon pérenne, afin que l'intégralité du dispositif ne repose pas uniquement sur une redistribution de fiscalité locale.**

¹ A titre d'exemple, lors de l'hiver 2013-2014, une succession de tempêtes a provoqué un recul total de la côte de plus de 25 mètres dans le Médoc.

² Contribution écrite du BRGM transmise à votre mission d'information.

Au total, votre mission d'information souhaite qu'un système de financement ambitieux, pérenne, et solidaire soit mis en place pour permettre à tous les territoires littoraux menacés par le recul du trait de côte de s'engager dans des opérations de réaménagement et, *in fine*, de sauvegarder leur existence face à ce phénomène qui n'ira qu'en s'amplifiant sous les effets du changement climatique.

Proposition : mettre en place un système de financement ambitieux, pérenne et solidaire pour les opérations de réaménagement liées à l'érosion côtière.

5. Améliorer la formation et l'information au niveau national et local

De l'avis unanime des personnes entendues par votre mission, il manque en France une vraie culture du risque partagée par tous. Or c'est une des clefs d'une meilleure prévention des risques.

Cela commence par une information claire et lisible sur les aléas. Comme l'a rappelé M. Didier Valem, chef du service « qualité-construction », Fédération française du bâtiment (FFB), lors de son audition : « *dans tous les cas, la première prévention, c'est une information lisible et compréhensible !* »¹.

L'information sur le risque est un moyen essentiel pour renforcer l'efficacité et la légitimité des actions de prévention. Sans cette étape, tant auprès des élus locaux que des administrés, toute politique de prévention est vouée à l'échec.

a) Renforcer la formation et l'accompagnement des élus locaux, maillons indispensables de la prévention, de la gestion de crise et de l'indemnisation

Les élus locaux sont les acteurs principaux de la politique de prévention contre les risques naturels en France. Ils doivent connaître suffisamment sur les aléas auxquels est soumise leur commune et en assurer une diffusion suffisante auprès de la population. Ils jouent un rôle essentiel dans l'évolution des politiques d'aménagement du territoire en améliorant la prise en compte des risques naturels par les politiques d'urbanisme dont ils ont la charge. Ils sont également en première ligne en cas de sollicitation de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Surtout, ils sont les pilotes des procédures d'alerte et de gestion de crise lors des catastrophes naturelles.

Or les maires se sentent eseuilés et le plus souvent démunis face à l'ampleur des démarches dont ils ont la responsabilité dans des délais très contraints.

¹ Audition du 4 avril 2019.

Votre rapporteure a reçu des témoignages des maires de l'Hérault préconisant **un meilleur accompagnement des élus locaux** dans leurs missions liées à la gestion et à la prévention des risques naturels.

Ce sentiment est d'ailleurs partagé par les services de l'État de certains départements. Les services compétents de la préfecture de Charente l'ont par exemple confirmé à votre rapporteure : « *le niveau d'information des élus locaux en matière d'exposition aux risques naturels est insuffisant. Les élus minimisent souvent les risques du fait de l'absence d'événements récents significatifs. La mémoire du risque est peu active* »¹.

Pour sortir de cette situation, plusieurs améliorations concrètes peuvent être proposées.

Des formations pourraient être proposées aux élus concernés afin de renforcer la qualité de l'accompagnement des habitants.

Un kit d'information pourrait être créé afin que le maire se remémore, dès les premiers instants de la catastrophe naturelle, l'ensemble des outils à sa disposition ainsi que l'intégralité des obligations qu'il doit satisfaire.

Les interlocuteurs préfectoraux en cas de crise doivent être clairement identifiés par les maires et à leur disposition pendant et après la crise pour offrir une écoute et des conseils aux élus. Si une cellule de soutien aux maires existe le plus souvent, elle ne donne pas entière satisfaction. Elle pourrait être complétée par la nomination de référents départementaux disponibles sous astreinte pour répondre aux interrogations des maires, dans une logique de point d'entrée unique qui a déjà été mis en place par certaines préfectures lors de sinistres majeurs.

Enfin, afin de créer des synergies et de **capitaliser sur les retours d'expérience** des élus locaux ayant connu une catastrophe naturelle, il serait souhaitable de développer les échanges au niveau départemental entre collectivités territoriales.

Propositions :

- améliorer la formation des élus locaux à la prévention et à la gestion des catastrophes naturelles ;
- systématiser les retours d'expériences des maires ayant vécu une catastrophe naturelle auprès des nouveaux élus en favorisant les échanges au niveau départemental.

Le maire est, au reste, responsable des secours de première urgence sur le territoire de sa commune. **La mise en place en amont d'un plan communal de sauvegarde (PCS)** permet d'améliorer significativement la connaissance des procédures à mettre en œuvre en cas de crise en ce qu'il définit les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, précise les moyens de diffusion de l'alerte et les consignes de

¹ Contribution écrite de la préfecture de Charente transmise à votre mission d'information.

sécurité à respecter et alloue à chacun des acteurs concernés des missions connues à l'avance pour accompagner et soutenir la population.

S'il est obligatoire de se doter d'un PCS dans les communes dotées d'un PPRN approuvé (article L. 731-3 du code de sécurité intérieure), près d'une commune sur deux couvertes par un PPRN ne fait pas l'objet d'un PCS ou est dotée d'un PCS dont la date de validité a expiré¹. Cette situation doit être rapidement résolue, en fixant un délai pour élaborer ces documents et en organisant une campagne de sensibilisation et d'assistance à l'initiative des préfetures auprès des maires concernés.

Proposition : lancer une campagne de sensibilisation et d'assistance par les préfetures aux maires concernés par l'obligation de se doter d'un plan communal de sauvegarde (PCS) et leur donner un délai de deux ans pour se conformer à leurs obligations.

b) Démocratiser une culture du risque auprès des particuliers : pour une information partagée et fondée sur la mémoire des catastrophes passées

L'article L. 125-2 du code de l'environnement dégage **un droit des citoyens à « l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. »**

Il en découle des obligations pour les autorités administratives au profit de la connaissance par les habitants des risques auxquels ils sont soumis.

Le préfet établit tout d'abord un **dossier départemental des risques majeurs (DDRM)** qui comprend la description des risques et de leurs conséquences pour les personnes et les biens auxquels sont exposées les communes du département. Le DDRM détaille également les mesures de sauvegarde en cas de survenance d'une catastrophe naturelle. Il mentionne également l'historique des événements ayant affecté le département dans le but de constituer une mémoire du risque. Enfin, il mentionne les principales études, sites Internet ou documents de référence qui peuvent être consultés pour une bonne information des résidents.

Sur la base de ce document qu'il décline au niveau de sa commune, le maire met à la disposition de ses administrés un **dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM)**, consultable en mairie par le public.

¹ Environ 8 000 PCS contre 15 500 PPRN selon l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC).

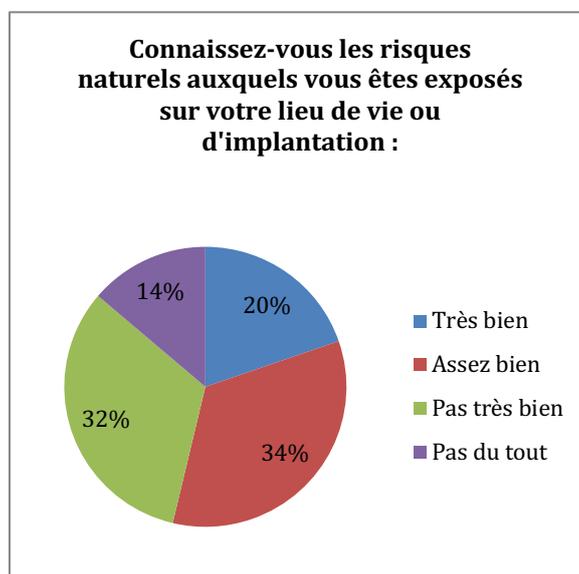
En zone inondable, le maire doit implanter des repères de crues indiquant le niveau atteint par les plus hautes eaux connues et mentionner dans le DICRIM leur liste et leur implantation (art. R. 563-11 à R. 563-15 du code de l'environnement). De même, le DICRIM doit contenir, le cas échéant, une carte des cavités souterraines ou de marnières dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens (art. L. 563-6 du même code).

Plus généralement, l'affichage des risques et des consignes de sécurité est obligatoire dans les lieux que le maire estime nécessaires.

Toutefois, selon le CEPRI, « *force est de constater que malgré les efforts consentis pour la mise en œuvre des dispositifs réglementaires de sensibilisation de la population, celle-ci reste dans des niveaux de connaissances et d'implication loin des objectifs du législateur. Si une des premières causes identifiées est la très faible notoriété des dispositifs et une population qui favorise naturellement d'autres sources d'information, il en est d'autres à rechercher notamment dans le fonctionnement prévu de l'information préventive et dans la concurrence avec d'autres politiques publiques* »¹.

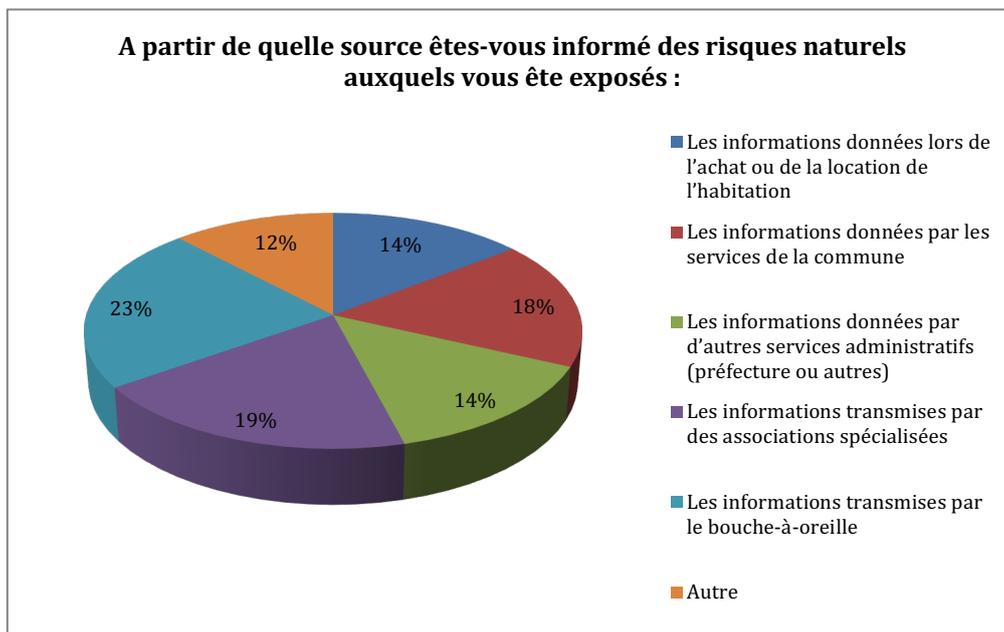
Les résultats à la consultation en ligne organisée par votre mission d'information confirment ces propos.

Seules 54 % des personnes ayant participé ont une connaissance des risques naturels auxquels ils sont exposés : ainsi, 32 % ne les connaissent « pas très bien » et 14 % ne les connaissent « pas du tout ».



Votre rapporteure constate en outre que les personnes ayant une connaissance des risques auxquels elles sont exposées ont des sources d'information très variées. Toutefois, **les sources principales d'information des citoyens ne relèvent pas de décisions publiques** (23 % des personnes concernées ayant été informées par le bouche-à-oreille et 19 % par des associations spécialisées).

¹ Contribution écrite du CEPR transmise à votre mission d'information.



Source : consultation en ligne organisée par la mission d'information.

En conséquence, des marges de progrès significatives existent dans l'optique d'améliorer l'efficacité de la transmission d'informations par des sources publiques.

Les formulaires accompagnant les demandes d'actes administratifs pourraient, tout d'abord, servir de supports d'informations pour préciser plus systématiquement les obligations légales en termes d'assurance. Ils pourraient ainsi rappeler l'obligation légale de souscrire une assurance « dommage ouvrage » en cas de travaux de construction ou celle de réaliser une étude de sol pour lutter contre le risque de sécheresse.

Les outils numériques constituent en outre une formidable opportunité de diffuser plus largement les informations relatives aux risques naturels auprès des particuliers. Le portail Géorisques est par exemple un outil répondant au besoin du public de disposer d'une information localisée le concernant lui et ses biens.

Il est essentiel que l'information des particuliers soit la plus exhaustive possible grâce à une mise à disposition de manière lisible de l'ensemble des données nécessaires pour comprendre les risques auxquels ils sont exposés, notamment en favorisant une meilleure diffusion des portails en ligne comme Géorisques. Pour renforcer la lisibilité de ces informations pour les utilisateurs, **un rassemblement des données et des informations sur un site internet unique** présentant l'ensemble des connaissances scientifiques, des données locales, des procédures d'alerte et des règles d'indemnisation pourrait être envisagé.

Proposition : créer un site internet unique regroupant l'ensemble des informations sur la prévention, la gestion de crise et l'indemnisation des sinistrés.

Pour votre rapporteure, la meilleure diffusion de l'information passe également par une démarche plus active de sensibilisation aux risques par des acteurs proches du terrain comme les élus locaux. De ce point de vue, **un plus grand rôle pourrait être joué par les élus municipaux.**

Or pour l'association Les oubliés de la canicule, « *selon l'importance des communes et l'implication des édiles, la sensibilisation des habitants aux risques est extrêmement variable. Cela va de l'accompagnement concret à l'indifférence totale* »¹.

Le maire a par exemple d'ores et déjà l'obligation, si un PPRN a été prescrit ou approuvé sur le territoire de sa commune, d'informer la population au moins une fois tous les deux ans par des **réunions publiques communales** sur les caractéristiques des risques connus, les mesures de sauvegarde ou de prévention et la procédure d'alerte pour gérer la crise. Il doit également prévoir une présentation des garanties prévues par le code des assurances.

Ainsi, si l'administré réside dans une commune à risques non couverte par un PPRN, compte tenu de la lente couverture du territoire par ces plans, il ne dispose pas d'une information vivante et incarnée relative aux risques naturels auxquels il est exposé. Dès lors, la tenue de réunions publiques dans toutes les communes à une fréquence suffisante permettrait d'améliorer la circulation de l'information.

Proposition : systématiser la tenue de réunions publiques régulières en mairie sur les risques naturels auxquels est exposée la commune.

Une **transparence sur le marché de l'immobilier** est également assurée par l'article L. 125-5 du code de l'environnement lequel prévoit que tous les acheteurs ou locataires d'un bien immobilier doivent être informés lorsque ce bien est situé dans une zone sismique ou dans le périmètre d'un PPRN. Les dégâts et indemnisations dont le bien a été l'objet au titre du régime des catastrophes naturelles doivent également être portés à la connaissance de l'acquéreur ou du locataire.

Cette mesure participe à une **information claire et sans tromperie des personnes concernées** qui ne nuit pas à l'attractivité des terrains ou bâtiments concernés. En effet, pour l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), « *le retour d'expérience, depuis 2006, sur cette mesure indique que l'information sur les risques reste souvent un paramètre parmi d'autres lors de l'achat ou de la location d'un bien, et n'influe pas sur la valeur finale du bien* »².

¹ Contribution écrite de l'association Les oubliés de la canicule transmise à votre mission d'information.

² « Les événements météorologiques extrêmes dans un contexte de changement climatique », Observatoire national sur les effets du changement climatique, rapport au Premier ministre et au Parlement, décembre 2018 (p. 110).

Cette information doit donc être conservée, voire améliorée. La caisse centrale de réassurance (CCR) propose par exemple de la compléter en mettant en place un « *diagnostic Cat Nat tenant compte non seulement de l'exposition, mais également de la résilience du bien* ». Cette mesure pourrait utilement faire l'objet d'une expérimentation, avant d'envisager sa généralisation, en fonction des résultats.

Proposition : expérimenter la mise en place d'un diagnostic « CatNat » simple, lisible et peu onéreux qui serait fourni par le vendeur lors d'une cession de bâtiment, sur le modèle du diagnostic de performance énergétique.

Lors des travaux et les déplacements de la mission, votre rapporteure a constaté que **le risque « sécheresse » est particulièrement méconnu des administrés**. Achetant des bâtiments exposés à ce risque, nombre d'habitants découvrent du jour au lendemain des fissures creuser les façades de leur demeure, souvent achetée au prix d'un crédit les engageant sur plusieurs dizaines d'années. Du jour au lendemain, la valeur de leur bien est considérablement réduite. Un sinistré de Charente a par exemple informé votre rapporteure qu'après l'apparition des premières fissures, repérée au bruit « de fusil » déclenché par l'écartement progressif des murs, la valeur de sa maison était passée de 170 000 € à 90 000 €, soit une décote de près de 50 %. Or la maison est souvent le fruit des économies de toute une vie. Dans les faits, cette décote peut avoir des effets dramatiques à court terme pour les sinistrés dans la mesure où les banques sont parfois en droit de réclamer un remboursement anticipé du crédit accordé pour l'acquisition du bien.

Ces situations dramatiques de sinistrés ne sont pas rares et doivent être connues du grand public d'autant que près de 60,5 % du territoire métropolitain est exposé à ce risque. C'est pourquoi **une campagne nationale d'information sur le retrait-gonflement des argiles est nécessaire**. Elle pourrait s'inspirer du modèle des campagnes organisées ces dernières années sur les crues cévenoles (de 2015 à 2018) ou sur le risque de feux de forêt de 2018.

Proposition : organiser une campagne d'information nationale sur le risque de retrait-gonflement des argiles lié à la sécheresse pour sensibiliser massivement la population à cet enjeu.

L'émergence d'une véritable culture du risque repose sur une mobilisation de toutes les énergies dès le plus jeune âge. **L'information préventive sera d'autant plus ancrée dans notre société qu'elle sera inculquée aux plus jeunes.**

L'article L. 312-13-1 du code de l'éducation impose, d'ores et déjà, que tout élève bénéficie, au cours de ses études primaires ou secondaires, d'une sensibilisation à la prévention des risques, organisée par des organismes habilités ou des associations agréées.

Pour aller plus loin, **toutes les écoles et collèges pourraient profiter de la journée internationale pour la prévention des catastrophes naturelles,**

fixée au 13 octobre par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), **pour organiser des manifestations de sensibilisation** des élèves sur les différentes thématiques liées aux risques naturels.

Pour donner une assise médiatique à cet événement, une **journée nationale de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles** pourrait être créée le deuxième mercredi du mois d'octobre. Elle serait de nature à mobiliser les énergies et à permettre une communication nationale permettant de sensibiliser le public à ces risques, notamment par des actions de communication locales. Les établissements scolaires pourraient être les moteurs de cette mobilisation en proposant des ateliers aux élèves.

Proposition : créer une journée nationale de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles le deuxième mercredi du mois d'octobre, date de la journée mondiale établie à l'initiative de l'ONU, avec un temps réservé dans les établissements scolaires.

Ces mesures favoriseraient la pénétration d'une culture du risque dans nos habitudes afin d'apprendre à vivre avec le risque tout en sachant s'y préparer. En améliorant la conscience de la présence d'aléas naturels, les politiques de prévention seront sans doute perçues moins négativement, passant du stade de contraintes administratives inutiles et coûteuses au rang de véritables opportunités pour réduire le nombre de victimes et de sinistres.

6. Créer un cercle vertueux entre prévention et indemnisation

a) Créer un mécanisme incitant les particuliers à réaliser des travaux de prévention dans leurs habitations

L'indemnisation reposant sur la valeur d'usage du bien, votre rapporteure constate que l'esprit présidant aux travaux de réhabilitation d'un bien sinistré **incite à effectuer une reconstruction à l'identique**.

Votre rapporteure a ainsi été surprise de constater **le nombre important de maisons sinistrées à plusieurs reprises par le même aléa à quelques années d'intervalle, alors même qu'elles avaient été réhabilitées**.

Ce sont autant **d'occasions perdues de renforcer la résilience des bâtiments** car, le plus souvent, les travaux de consolidation sont réalisés à la suite d'une catastrophe naturelle.

Selon l'UNALCI, il s'agit d'un sujet pour lequel les marges de progrès sont importantes : « *un autre axe d'amélioration important est l'orientation de la reconstruction et du réaménagement vers le "résilient" par opposition au principe "à l'identique" »*¹.

Pour les bâtiments sinistrés, tout en maintenant l'indemnisation à la valeur d'usage proposée par les contrats d'assurance, **il importe de prévoir une incitation forte à reconstruire mieux**.

¹ Contribution écrite de l'UNALCI transmise à votre mission d'information.

Ainsi, dans une logique d'additionnalité, en complément des indemnités des assurances à la suite d'un sinistre, des incitations, fiscales ou des subventions *via* le FPRNM, pourraient être plus systématiquement mobilisées pour améliorer la résilience des constructions.

Un mécanisme à plusieurs étages pourrait schématiquement se mettre en place pour réduire le reste à charge du sinistré : en complément de l'indemnisation versée par les assurances, il pourrait être incité à reconstruire mieux par une subvention du FPRNM et un éventuel crédit d'impôt.

Aujourd'hui, le FPRNM peut assurer déjà assurer une couverture partielle de travaux préventifs pour les particuliers, dans la limite de 40 % de la valeur des travaux¹ pour les biens à usage d'habitation et de 20 % pour les biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles employant moins de vingt salariés. Les travaux ne sont éligibles que s'ils ont été rendus obligatoires par un PPRN.

Le bilan comptable est très insatisfaisant puisque le FPRNM n'engage pas plus de 1,2 million d'euros par an, soit 0,3 % de son budget à ces mesures.

À titre de comparaison, le fonds Barnier alloue près de 14 millions d'euros par an au financement des dépenses afférentes à la réalisation des PPRN par les préfetures. L'État ponctionne le fonds financé par les assurés pour améliorer la prévention des risques auxquels ils sont exposés afin de couvrir ses propres dépenses. C'est ce qu'un référé de la Cour des comptes de 2016 révélait : *« conçu pour financer une procédure spécifique, ce fonds a permis la débudgétisation de dépenses ordinaires de l'État »*.

Dans le but de diminuer le reste à charge des particuliers pour ces travaux, il est nécessaire de mobiliser le fonds Barnier afin d'en faire non un instrument finançant des dépenses de l'État mais bien un instrument au service d'une meilleure prévention des particuliers. **Pour le dire autrement, il s'agit de rendre le fonds Barnier aux assurés.**

En complément du nécessaire déplaçonnement de la taxe qui lui est affectée, le fonds doit devenir l'instrument financier principal des dépenses de prévention des assurés.

Afin de s'assurer d'un meilleur pilotage des dépenses du fonds, **un objectif pluriannuel de dépenses de prévention financées pour les particuliers par le fonds Barnier pourrait être déterminé.** Le conseil de gestion du fonds aura ainsi une plus grande incitation à orienter ses dépenses vers les particuliers, notamment en améliorant la connaissance par les personnes éligibles des financements qu'il propose. Le Gouvernement devra rendre compte, chaque année, de l'atteinte de cet objectif devant le Parlement.

¹ Déduction faite de l'indemnité perçue par les assurances en cas de sinistre.

Proposition : fixer un objectif pluriannuel de taux de retour du fonds Barnier aux particuliers, contrôlé par le Parlement.

Le dispositif de financement des travaux des particuliers pourrait être dédoublé.

D'une part, les travaux prescrits dans les PPRN pourraient être couverts plus largement par le fonds **en augmentant les taux plafonds actuels** : si ces dépenses sont rendues obligatoires pour les bâtiments existants par une décision de l'État, pourquoi laisser un tel reste à charge pour les particuliers ?

Proposition : augmenter le taux de financement maximum octroyé par le fonds Barnier pour les études et travaux de réduction de la vulnérabilité des particuliers imposés par un PPRN.

D'autre part, **un taux plus faible pourrait couvrir les dépenses de prévention désirées par les particuliers, même si ces travaux n'ont pas été prescrits par un PPRN.**

Ces travaux, dont la vocation est de réduire l'exposition du bien aux catastrophes naturelles, devraient voir leur utilité reconnue par un expert dûment habilité après réalisation d'un diagnostic précis et seraient réalisés par des constructeurs agréés.

Proposition : élargir le financement du fonds Barnier aux études et travaux de réduction de vulnérabilité pour les particuliers à toutes les communes, en prévoyant un taux minoré pour les mesures non rendues obligatoires par un PPRN.

Pour réduire encore le reste à charge des particuliers, **des incitations fiscales pourraient être mises en place** afin d'inciter les propriétaires à réaliser les travaux renforçant la résilience de leurs bâtiments.

Sur le modèle du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), **un crédit d'impôt pour la prévention des aléas climatiques (CIPAC)** pourrait permettre aux particuliers de déduire de leur impôt sur le revenu des dépenses engagées pour réaliser des travaux éligibles à ce financement dans le but d'améliorer la résilience du bâti aux effets des catastrophes naturelles.

Proposition : étudier la faisabilité de la mise en place d'un crédit d'impôt pour la prévention des aléas climatiques (CIPAC).

Les collectivités territoriales sont des acteurs indispensables à la réussite de la politique de prévention à l'égard des catastrophes naturelles.

Pour surmonter les blocages locaux, une politique « gagnant-gagnant » doit être mise en place entre l'État et les communes et ECPI, renforçant en cela la logique contractuelle présidant aux PAPI.

Une bonification des dotations aux collectivités territoriales pourrait être instaurée pour les communes s'étant dotée des outils de prévention adéquats. Puisqu'elles nécessiteront moins de soutien de l'État en cas de catastrophe naturelle, il est logique qu'elles soient rétribuées justement pour les investissements auxquels elles ont consenti.

Cette bonification pourrait être **modulée en fonction de la fragilité de la commune ou de l'intercommunalité concernée** (degré d'exposition au risque, taille de la commune, nombre d'habitants...).

b) Renforcer la prévention sur le risque sécheresse en aidant financièrement les propriétaires de biens construits sur des sols argileux

Une politique spécifique doit être enfin menée contre le risque de retrait-gonflement des sols argileux.

Ce phénomène diffère considérablement des autres risques naturels couverts par le régime des catastrophes naturelles en ce qu'il n'est, le plus souvent, pas soudain et n'expose pas à très court terme les habitants à des risques mortels.

Pour les bâtiments neufs, **l'étude géotechnique obligatoire** précédant la construction imposée par l'article 68 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) devrait permettre de renforcer la résilience du bâtiment par une meilleure prise en compte de la composition argileuse des sols.

À l'heure actuelle, aucune sanction n'est mise en place en cas de non-réalisation de cette étude géotechnique. Le projet de loi de 2012 portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, non adopté, prévoyait de déchoir du bénéfice du régime CatNat les maîtres d'ouvrage n'ayant pas réalisé cette étude géotechnique. Ce serait rompre brutalement avec la logique de solidarité nationale sous-jacente au dispositif CatNat. Peut-être serait-il plus pertinent d'agir sur les permis de construire, le maire ayant le pouvoir de refuser de l'octroyer s'il constate qu'aucune étude géotechnique n'a été réalisée.

Toutefois, le **stock de bâtiments préexistants n'est pas concerné par la mesure** et trop peu de mesures préventives sont mises à œuvre pour tenir compte de ce risque. Doit-on laisser ces milliers de sinistrés sans solution ?

En pratique, votre rapporteure a constaté que la majorité des reprises en sous-œuvre sont faites par micropieux complétés, parfois, par des longrines. En fonction des habitations, ces travaux coûtent en moyenne entre 35 et 75 000 €. Ces montants très élevés ne peuvent être intégralement supportés par les propriétaires et les assurances sont le plus souvent très réticentes à engager de tels travaux, d'autant que les bâtiments ne sont que trop difficilement reconnus comme éligible au régime des catastrophes naturelles.

Un véhicule dédié du fonds Barnier pourrait être mobilisé pour couvrir une partie de ces dépenses de prévention sur les bâtiments exposés à des risques de retrait-gonflement des argiles résultant d'une sécheresse. L'existence d'un dispositif spécifique serait de nature à renforcer la connaissance de ce risque par les particuliers tout en facilitant leurs démarches dans le but d'obtenir un financement.

Proposition : contre le risque sécheresse, mettre à l'étude la mise en place d'un véhicule dédié au sein du fonds Barnier finançant partiellement les travaux effectués par les particuliers pour renforcer la résilience de leurs habitations au risque de retrait-gonflement des argiles.

TRAVAUX DE LA MISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 3 juillet 2019, sous la présidence de M. Michel Vaspert, président, la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation a procédé à l'examen du rapport.

M. Michel Vaspert, président. – Nous examinons aujourd'hui le projet de rapport de notre mission sur les risques climatiques, établi par la rapporteure Nicole Bonnefoy et qui a été mis à votre disposition jeudi dernier, en prévision de cette réunion.

Je rappelle que la mission a été créée à l'initiative du groupe Socialiste et républicain, dans le cadre de l'exercice du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Nous avons débuté nos travaux le 22 janvier 2019.

Permettez-moi de rappeler certains éléments de cadrage et d'organisation sur nos travaux. La mission a entendu se concentrer sur les conséquences des événements naturels extrêmes affectés par le changement climatique. En outre, nous avons choisi de cibler nos investigations sur la prévention de ces risques et sur l'indemnisation des dommages qui en résultent lorsqu'ils se réalisent.

Tout en contribuant à une réflexion plus large sur le développement et l'aménagement durables de notre pays, notre mission ne s'est pas fixée comme objectif de traiter exhaustivement la question de l'adaptation des activités et des territoires au changement climatique, car cela l'aurait amenée à perdre son objet initial, consacré aux risques majeurs.

Par ailleurs, la délégation sénatoriale aux outre-mer travaille actuellement sur les risques naturels majeurs dans les territoires ultramarins. Au nom de la complémentarité entre les différentes initiatives sénatoriales, nous avons préféré concentrer nos recherches sur la France hexagonale. M. Michel Magras, président de la délégation, est du reste membre de notre mission, et les deux structures ont travaillé en étroite concertation pour coordonner leurs travaux.

En vue d'obtenir la vision la plus claire et la plus exhaustive des problèmes complexes que nous avons à étudier, la mission a entendu une trentaine d'organismes, représentant toute la diversité des parties prenantes : administrations centrales, établissements publics, associations d'élus locaux, sinistrés, assureurs, juristes, climatologues.

Afin de diversifier ses sources d'information, la mission a également mis en place du 9 avril au 17 mai une consultation en ligne sur le site du

Sénat, qui a recueilli près de 600 contributions. Une synthèse figure en annexe au rapport. Cela nous a été très précieux pour disposer de témoignages complémentaires de la part de particuliers sinistrés, d'élus locaux et d'associations.

Enfin, nous avons effectué deux déplacements afin d'examiner la mise en œuvre des mesures de prévention et des indemnisations sur le terrain : le premier en Charente, le 20 mai, sur le thème de la sécheresse, le second dans l'Aude, le 3 juin, sur le thème des inondations.

Je donne sans plus tarder la parole à notre rapporteure Nicole Bonnefoy pour qu'elle nous présente le résultat de ce travail particulièrement dense et les points saillants du rapport.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le président, pour votre présidence bienveillante et constructive tout au long de ces six mois d'investigations. Travailler avec vous fut un plaisir. Je salue également les nombreux membres de notre mission qui ont participé très activement à nos réunions. Cet intérêt porté à notre sujet témoigne de son importance pour nos concitoyens et les élus de nos territoires.

Je commencerai mon propos en rappelant le point de départ de nos travaux, à savoir les nombreuses sollicitations dont nous sommes destinataires depuis des années en tant que parlementaires, de la part de particuliers, d'élus locaux ou d'associations, nous faisant part de leurs grandes difficultés en matière d'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles.. Notre travail s'est donc résolument inscrit dans une approche de terrain, en partant du vécu des sinistrés.

L'idée directrice du rapport est que nos politiques de prévention des risques et d'indemnisation des catastrophes naturelles ne sont pas à la hauteur des dérèglements climatiques. À ce titre, le rapport établit trois constats majeurs.

Le premier est que l'impact du changement climatique sur le nombre et l'intensité des catastrophes naturelles est déjà perceptible et va encore s'aggraver.

Depuis le milieu du XX^e siècle, nombre d'experts observent une multiplication et une amplification des extrêmes climatiques. L'humanité y contribue directement en raison de l'impact incontestable de ses activités sur le changement climatique.

Les tendances sont particulièrement claires pour les inondations, les sécheresses et certains risques littoraux. Les pluies extrêmes dans le sud-ouest de notre pays ont déjà augmenté de 20 % depuis le milieu du XX^e siècle et une sécheresse comme celle de 2003 devrait se produire tous les deux à trois ans d'ici à la fin du XXI^e siècle. Nous allons donc devoir gérer des risques climatiques plus importants dans les prochaines décennies et il est indispensable d'anticiper ces évolutions en adoptant une démarche résolument prospective.

Deuxième constat, le système d'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles est incompréhensible et injuste pour de nombreux sinistrés. Malgré des fondamentaux pertinents, le fonctionnement actuel du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CatNat) exclut beaucoup de sinistrés et son opacité nuit fortement à l'acceptabilité des décisions de non-reconnaissance.

Nous avons tous été touchés par l'immense désarroi des sinistrés frappés par des catastrophes naturelles, qui s'épuisent dans des procédures longues, et parfois vaines, pour obtenir une indemnisation. Ces difficultés d'ordre administratif s'ajoutent à de véritables traumatismes et à des situations humaines, sociales ou économiques souvent dramatiques.

Les décisions de non-reconnaissance suscitent alors un vif sentiment d'injustice et l'impression d'une négation par les pouvoirs publics de désastres qui sont pourtant bien réels pour les particuliers.

En outre, plusieurs interlocuteurs nous ont fait part de difficultés ultérieures avec les assureurs lors de la phase d'indemnisation, notamment quant aux délais de déclaration des sinistres ou d'évaluation des dommages par les experts d'assurance. Cette phase est parfois vécue comme un véritable « parcours du combattant ».

Ce point ne serait pas complet s'il ne mentionnait pas la vulnérabilité particulière des agriculteurs face aux aléas climatiques, qui nous a été rappelée lors de l'épisode intense de grêle ayant frappé les départements de la Drôme, de l'Isère et de l'Ardèche le 15 juin dernier. L'agriculture souffre d'un vrai déficit de protection, avec des problèmes d'articulation entre la couverture assurantielle et le régime des calamités agricoles.

Le troisième et dernier constat établi par le rapport est que notre politique de prévention des risques naturels est complexe, inachevée et sous-dotée. Plusieurs points témoignent de lacunes persistantes dans la politique préventive. Toutes les communes identifiées comme des zones à risques ne sont toujours pas couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) et cette situation persiste depuis plusieurs années. En outre, les procédures de labellisation et de mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) sont particulièrement longues et complexes, au point de décourager les élus locaux de s'y engager. Enfin, à peine la moitié des communes ayant à élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS) s'en sont effectivement dotées, malgré l'importance de ce document en cas de catastrophe naturelle.

Par ailleurs, les risques climatiques ont été très largement ignorés par l'aménagement du territoire. Historiquement, le problème des sols argileux n'a pas du tout été pris en compte dans la conception des maisons individuelles. De nombreuses constructions restent en outre autorisées dans des zones à risques sans adaptation constructive. Quant au recul du trait de côte, il s'agit d'un véritable impensé de la politique d'aménagement du

territoire, malgré la mobilisation de certaines collectivités territoriales et plusieurs initiatives parlementaires pour porter une réforme ambitieuse à ce sujet.

Enfin, le plafonnement des ressources affectées au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds Barnier constitue un vrai dévoiement de la contribution versée par les assurés, guidé par des considérations budgétaires de court terme et dont le public n'a absolument pas été informé. Il s'agit d'une erreur majeure, limitant fortement l'ambition de la politique de prévention, en contradiction totale avec les conséquences du changement climatique.

Face au dérèglement climatique et à l'augmentation attendue du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles, une modernisation durable de nos politiques de prévention et d'indemnisation est donc capitale. Le rapport formule une cinquantaine de propositions concrètes en ce sens, répondant à dix objectifs prioritaires, qui portent, d'une part, sur les systèmes d'indemnisation et, d'autre part, sur les mesures de prévention. Permettez-moi d'en rappeler les différentes lignes directrices.

En matière d'indemnisation tout d'abord, la priorité est de rendre le régime des catastrophes naturelles plus juste, plus transparent et plus efficace. Les principales recommandations consistent à formaliser la méthode retenue pour apprécier l'intensité anormale d'un phénomène naturel, à préciser le rôle et la composition de la commission interministérielle chargée de rendre un avis à ce sujet et à revoir le dispositif des franchises, qui pénalisent excessivement certains assurés, notamment les particuliers vivant dans un territoire dépourvu d'un PPRN, les commerçants et artisans, ainsi que les collectivités territoriales de petite taille. En outre, il serait intéressant d'envisager la création d'une clause d'appel en cas de non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, fondée sur une expertise indépendante de terrain.

Un deuxième axe vise à renforcer l'accompagnement des élus locaux en cas de catastrophe naturelle, en particulier en améliorant l'assistance apportée par les services préfectoraux aux maires des communes concernées, ainsi qu'en diffusant un guide des démarches à effectuer dans l'après-crise. Les élus sont en effet en première ligne face aux catastrophes naturelles, mais beaucoup se disent démunis et mal formés face à des phénomènes d'une telle ampleur.

Le rapport préconise également de clarifier et sécuriser les relations entre assurés et assureurs. La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne règle en effet pas tout. Il me semble particulièrement important de porter de dix à trente jours le délai imparti aux sinistrés pour déclarer leurs dommages, de préciser explicitement que les réparations doivent être pérennes et durables pour éviter, comme cela est arrivé, que les biens soient à nouveau endommagés lors d'une prochaine catastrophe, ainsi que d'harmoniser le travail des experts d'assurance, pour éviter certaines

pratiques abusives qui ont été portées à notre connaissance par différents acteurs.

Le quatrième point saillant en matière d'indemnisation porte spécifiquement sur la protection des agriculteurs face aux risques climatiques. Le rapport préconise ainsi d'assouplir les critères d'éligibilité au régime des calamités agricoles, de sanctuariser les ressources du fonds qui lui est consacré, le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), et d'accroître le soutien financier à la souscription de contrats d'assurance-récolte. En outre, il me paraît indispensable de revoir la durée du dispositif de moyenne olympique qui est utilisé pour apprécier la perte de rendement, afin de tenir compte de l'augmentation des aléas climatiques.

J'en viens au second volet des propositions, portant sur la politique de prévention.

Un premier ensemble de propositions consiste à renforcer les moyens et à améliorer l'efficacité du fonds Barnier, qui doit être le fer de lance d'une politique de prévention ambitieuse, à la hauteur des enjeux climatiques. À ce titre, il est crucial de dé plafonner rapidement les recettes affectées au fonds pour disposer de nouvelles marges de manœuvre budgétaire. Il s'agit également de renforcer le rôle du conseil de gestion du fonds en lui donnant une mission plus stratégique et de donner davantage de souplesse dans l'utilisation des crédits, en supprimant les dispositifs de sous-plafonds spécifiques à certaines mesures éligibles.

Ensuite, il convient d'amplifier la politique de prévention et d'aménagement durable dans les territoires. Il faut en particulier achever la politique d'élaboration des PPRN et lancer une phase d'actualisation des plans déjà approuvés, en tenant compte de l'amélioration des connaissances en matière de risques. Il est également indispensable d'accélérer la labellisation des PAPI et de simplifier les procédures aux actions lors de leur réalisation.

En complément, une troisième série de mesures vise plus particulièrement à accompagner les élus locaux dans leurs démarches de prévention. Cela passe notamment par une meilleure formation des élus, une systématisation des retours d'expérience entre collectivités territoriales, ainsi que par une campagne de sensibilisation et d'assistance à l'initiative des préfetures pour que chaque commune ayant à élaborer un PCS puisse rapidement s'en doter.

Un quatrième axe, qui nous tient particulièrement à cœur, consiste à faire émerger une véritable culture du risque chez nos concitoyens. Cela suppose de sortir du mythe du risque zéro dès lors que des ouvrages de protection seraient mis en place, car cette illusion repose sur une sous-estimation des risques naturels et une surestimation de notre capacité à les maîtriser. Il faut donc changer d'approche face aux aléas climatiques, en passant du « lutter contre » au « vivre avec ».

Une telle évolution suppose de généraliser la connaissance des risques, des outils de prévention et des comportements à adopter en cas de catastrophe naturelle. Parmi les mesures de sensibilisation que nous proposons figurent une expérimentation pour créer un diagnostic CatNat permettant de mesurer la résilience d'un logement, l'organisation d'une campagne nationale de sensibilisation de la population sur le phénomène du retrait-gonflement des argiles - malheureusement encore très méconnu -, ainsi que la création d'une journée nationale de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles, avec un temps réservé dans les établissements scolaires.

Enfin, le cinquième et dernier axe en faveur de la prévention des risques vise à soutenir davantage les efforts en matière de réduction de la vulnérabilité. Il s'agit essentiellement d'accroître le soutien financier apporté par le fonds Barnier aux travaux des particuliers et de rechercher une complémentarité entre ces subventions, les indemnités versées au titre du régime CatNat et un crédit d'impôt spécifique qui pourrait être mis en place pour améliorer la résilience des habitations face aux aléas climatiques.

Il me semble également important d'envisager la création d'un volet spécifique à la sécheresse au sein du fonds, pour aider à la réalisation de travaux contre ce phénomène d'une ampleur toute particulière.

En résumé, il s'agit tout simplement de rendre le fonds Barnier aux assurés pour *in fine* réduire les besoins d'indemnisation. Je rappelle en effet qu'un euro investi dans la prévention permet d'économiser sept euros d'indemnisation.

La prévention et l'indemnisation sont donc intimement liées, et c'est en agissant conjointement sur ces deux leviers que nous parviendrons à limiter au maximum les conséquences des catastrophes climatiques.

Tels sont les constats et les propositions du rapport que je soumetts à votre approbation, et pour lequel je vous propose le titre suivant : « Catastrophes climatiques : mieux prévenir, mieux reconstruire ».

M. Michel Vaspert, président. – Merci pour ce travail collectif, car vous avez été très nombreux à participer aux auditions. En ce qui me concerne, je partage largement les constats et les recommandations formulés dans ce rapport. J’y retrouve de façon fidèle le résultat de nos investigations, ainsi que l’esprit pragmatique et consensuel qui a guidé l’ensemble des travaux de la mission. Nous verrons quelles suites nous devons donner à ce rapport : recommandations de modifications réglementaires au Gouvernement, proposition de loi ou amendements à un projet de loi.

Je propose à présent à celles et ceux qui le souhaitent de prendre la parole, en commençant par notre collègue Guillaume Gontard qui nous a adressé par écrit des propositions de modification.

M. Guillaume Gontard. – Je veux d’abord saluer un travail particulièrement complet et bienvenu : on a vu avec la grêle, les tempêtes, la canicule, combien les catastrophes naturelles risquaient d’être de plus en plus fréquentes et violentes – les spécialistes nous le disent. Le phénomène de retrait-gonflement des argiles, que je ne connaissais pas, m’a frappé ; dans mon département la question de la gestion de cet aléa pourrait se poser. Ce rapport apporte des réponses assez précises. Je souhaitais simplement énoncer quelques éléments qu’il me semblait intéressant de mentionner dans le rapport.

Mon département, l’Isère, a été particulièrement touché par le récent épisode de grêle. Il y a eu une incompréhension liée à la réaction du ministre de l’agriculture, qui a annoncé un peu rapidement que l’état de catastrophe naturelle serait prononcé alors que c’est impossible pour un épisode de grêle en tant que tel.

L’une de mes propositions serait de faire en sorte que cela devienne possible. On ne peut certes pas classer en catastrophe naturelle tous les épisodes de grêle. Mais, de même que l’on parvient à caractériser les tempêtes à partir de la force des vents, on pourrait aussi le faire pour la grêle. Ne pourrait-on pas proposer que cette classification permette de reconnaître l’état de catastrophe naturelle pour des épisodes violents de grêle ? Cela permettrait aux agriculteurs de s’assurer en faisant baisser les primes.

La polyculture donne une meilleure résilience face aux effets climatiques : elle devrait être préconisée, en l’intégrant mieux au système des calamités agricoles. Par ailleurs, les agriculteurs nous disent que l’indemnisation est la même pour des produits bio que pour des produits qui ne le sont pas, alors que le prix des premiers est plus élevé. J’ajoute que le zonage et la définition du périmètre de la calamité agricole sont faits par satellite. Du coup, des zones sont oubliées, par manque de présence sur le terrain.

Les sols argileux peuvent gonfler ou se rétracter en fonction des conditions climatiques. La prévention de cet aléa comporte une étude préalable du sol. Or quand un promoteur vend une maison individuelle, une étude de sol n'est pas toujours réalisée. Le permis de construire devrait rappeler la nécessité d'en réaliser une. De même pour la souscription d'une assurance dommages-ouvrage.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – La grêle est assurable, et n'est donc pas couverte par le régime des calamités agricoles, ni par celui des catastrophes naturelles, contrairement à ce qu'a affirmé le ministre de l'agriculture. Aussi, à la suite des orages violents que nous avons connus en Charente il y a un an, j'avais plutôt fait appel à la solidarité nationale, dont les maires avaient besoin. Cela dit, il est vrai qu'il y a grêle, et grêle... Cependant, il est difficile de mesurer précisément les grêlons. Par ailleurs, intégrer la grêle dans la garantie CatNat aurait des conséquences financières non négligeables sur le régime, puisque cela ferait augmenter le montant des dommages indemnisés, et donc potentiellement le coût de l'assurance. Je rappelle que l'inclusion des vents violents dans la garantie CatNat répondait à une problématique spécifique aux territoires d'outre-mer, où les habitants n'étaient, le plus souvent, pas assurés en raison d'un coût prohibitif de l'assurance.. Nous pourrions cependant proposer d'inclure explicitement l'événement « grêle » dans la garantie tempête. En effet, cette garantie est improprement appelée garantie « tempête, neige, grêle » (TGN), alors que le code des assurances n'évoque aujourd'hui que les tempêtes. Si les dommages résultant de la grêle sont très souvent pris en charge par les assurances au titre de cette garantie, rien ne les y oblige donc juridiquement. Nous pourrions donc clarifier le périmètre de la garantie tempête en mentionnant expressément les effets de la grêle dans le code des assurances.

60 % des agriculteurs sont assurés contre la grêle. Le rapport prévoit, plutôt que d'intégrer ce risque au régime des calamités agricoles, de lever les freins à une meilleure couverture assurantielle des risques climatiques dans l'agriculture, tout en assurant une bonne complémentarité avec le FNGRA.

Il est vrai que les agriculteurs qui produisent plusieurs cultures sont pénalisés. Nous pourrions proposer une nouvelle rédaction dans le rapport, disant que les exploitations permettant la meilleure résilience des agriculteurs face aux aléas climatiques et de marché sont paradoxalement les plus pénalisées par le système.

Le barème d'indemnisation départemental, qui régit les indemnisations en agriculture, tient déjà compte de la qualité de chaque production « à l'entrée », puisque les producteurs de bio atteignent plus facilement le seuil de 13 % de perte d'exploitation. De plus, l'article D. 361-14 du code rural et de la pêche maritime indique déjà que « les moyennes de rendement et de prix tiennent compte, le cas échéant, des spécificités dues à l'espèce, à la variété, à l'aire de culture, ainsi qu'au mode de conduite de ces cultures ou de leur valorisation ». Cela relève de la compétence des comités départementaux d'expertise, qui travaillent, en outre, à l'élaboration de ces

barèmes. En Charente, par exemple, on tient compte de la nature des cultures pour établir ces barèmes.

La reconnaissance de l'état de calamités agricoles repose, ce qui en fait sa force, sur un important travail de terrain, en liaison avec les agriculteurs, alors que les catastrophes naturelles sont appréciées et constatées au loin, au niveau central, sans aucune intervention du sinistré. Toutefois, la précision des images satellitaires servant à l'estimation des pertes fourragères, quand elle est utilisée de manière subsidiaire, doit être renforcée. Nous pourrions ajouter que l'amélioration du travail de cartographie par les organismes compétents, qui passe par une sanctuarisation de leurs moyens, doit permettre ce renforcement.

Je rappelle enfin que, depuis la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi Élan », les études de sol sont obligatoires sur les nouvelles constructions.

On peut tout à fait améliorer l'information en ajoutant que les formulaires accompagnant les demandes d'actes administratifs pourraient servir de supports d'information pour rappeler certaines obligations légales en matière d'assurance. Ils pourraient ainsi rappeler l'obligation légale de souscrire une assurance dommages-ouvrage en cas de travaux de construction ou de réaliser une étude de sols pour lutter contre les risques de sécheresse.

M. Michel Vaspert, président. – Il faudra bien avoir en tête ce lien entre études géotechniques et conséquences en matière de construction dans les textes à venir.

M. Marc Daunis. – Si d'aucuns pouvaient s'interroger sur la pertinence d'une telle mission, l'actualité nous en montre la tragique nécessité. Le rapport est dense, pragmatique, concret. Il s'attache à décrire la réalité objective que vivent nos concitoyens. En même temps, les réponses proposées sont subtiles. Il n'y a pas de surenchère.

M. le président, j'ai particulièrement apprécié votre attitude à la tête de cette mission. Le tandem a parfaitement fonctionné avec Mme la rapporteure.

Le traitement de l'agriculture, sujet ô combien complexe, est de qualité. Il faudra très certainement y revenir dans des textes futurs. Les propositions faites sur le fonds Barnier me semblent également très pertinentes.

Beaucoup des propositions relèvent du domaine réglementaire. Ne cédon pas à la tentation, en tant que législateur, de trop intervenir. Un bon travail de synthèse adressé au Gouvernement et à son administration sera moins spectaculaire, mais tout aussi efficace.

Le groupe Socialiste et républicain votera bien entendu pour la publication de ce rapport.

M. Michel Magras. – C’est tout naturellement que j’ai demandé à faire partie de cette mission. Les outre-mer ont l’avantage, si je puis dire, de cumuler la totalité des risques climatiques. Je n’ai pas besoin de vous rappeler l’ouragan exceptionnel qui a durement frappé Saint-Martin en 2017. A la suite de cet événement, un travail organisé en deux temps a été lancé : un premier volet portant sur la prévention des risques et la gestion de la crise immédiate a conduit à la publication d’un premier rapport en juillet 2018 ; tandis qu’un second volet sur la reconstruction et la résilience des territoires est en cours. Tous ces rapports sont complémentaires.

Nous avons en commun la culture du risque. Quand on habite sur une île, on ne peut pas déplacer l’île ou la population. Le risque existe ; il ne va pas s’améliorer, et on doit vivre avec. Il faut trouver des solutions pour survivre.

Nous avons un problème avec les assurances. Pour information, sur mon territoire, la quasi-totalité des assurances ont augmenté leurs primes de 30 % *a minima*. Pour la perte d’exploitation, c’est multiplié par 6. Certaines assurances ont carrément décidé de ne plus assurer. Aujourd’hui, les assurances sont formelles : pas de PPRN, pas d’assurance. Ils veulent en effet pouvoir bénéficier de la couverture de la réassurance publique. La Caisse centrale de réassurance (CCR) veut aussi augmenter ses primes. La direction générale du Trésor m’a confirmé qu’il en était hors de question pour l’instant. Il y a en effet un risque que les populations ne veuillent plus s’assurer.

Le Président de la République a clairement annoncé le dépôt d’un projet de loi à l’automne, portant essentiellement sur les outre-mer. J’ai demandé au délégué interministériel de s’inspirer des travaux en cours au Parlement.

Le Fonds Vert pour le climat est abondé grâce à la CCR. Il est affecté à l’international pour aider les territoires vulnérables à faire face aux conséquences du changement climatique. Le Fonds Vert n’est pas applicable en Polynésie française. L’État a créé un équivalent pour ce territoire, qui ressemble à un prêt bonifié de l’Agence française de développement (AFD). Ce n’est pas une subvention. On incite donc les collectivités à s’endetter pour construire des infrastructures, ce qui est injuste. Il me semble pourtant que les îles du Pacifique ont autant besoin de la solidarité nationale que les autres îles du monde.

Mes chers collègues, à titre personnel, je voterai sans réserve en faveur de ce rapport.

M. Daniel Gremillet. – À mon tour, je remercie Mme la rapporteure et M. le président. Il est essentiel d'évoquer l'information et la prévention avant de parler d'indemnisation. Le meilleur argent, c'est celui que l'on ne dépense pas.

Ce rapport concerne tout le monde, citoyens comme élus, même si les enjeux sont très différents d'un territoire à l'autre, vous l'avez bien pris en compte. Mais tout cela ne peut fonctionner que si l'État est présent.

L'assurance grêle, l'une des plus anciennes, a fait ses preuves. Les taux d'assurance sont deux fois plus importants que pour les autres risques.

Les propositions sur la moyenne olympique sont essentielles car elles portent sur des points à corriger absolument. Si l'on y arrive, je peux vous dire que l'on passera de la nuit au jour.

Je voudrais insister sur le caractère trop hasardeux des interprétations satellitaires, qui ne sont pas aussi fines que celles des commissions départementales qui vont sur le terrain. Par exemple, elles ne prennent pas en compte la hauteur de l'herbe pour évaluer la quantité de fourrage. De même, elles ne peuvent pas voir les dégâts occasionnés par les scolytes sur la forêt. Faut-il rendre obligatoire l'assurance au moment de l'installation ? De même, la question de la réassurance se pose avec acuité. On revient sur la question de la place de l'État dans le système.

Ce rapport tombe vraiment à pic, si j'ose dire, pour la renégociation de la politique agricole commune (PAC). Il doit nous permettre de favoriser l'assurance et la gestion des risques climatiques.

Je reviens sur la question des scolytes. Ce n'est pas une conséquence directe, mais il y a bien un lien avec le dérèglement climatique. Dans le Grand-Est, c'est 1,2 million de mètres cubes de bois qui va disparaître, soit plus qu'à la suite de la tempête de 1999. Peut-être aurait-on pu déborder de notre champ d'études pour aborder ce problème.

Je voterai ce rapport avec enthousiasme.

Mme Nelly Tocqueville. – Je m'associe moi aussi à ces félicitations. Je me réjouis du consensus qui nous réunit. Je crois que ces travaux nous ont fait prendre encore plus conscience des conséquences de ces catastrophes naturelles sur nos concitoyens, et pas seulement sur les agriculteurs. On sent un grand désarroi de la population dans ces cas-là.

Je vous remercie d'avoir pris en compte la problématique du recul du trait de côte. L'audition du maire de Lacanau a été, à cet égard, très intéressante. Ne pourrions-nous pas insister dans nos préconisations pour rendre obligatoire dans les documents d'urbanisme la mention des risques encourus pas les territoires ?

Nous avons insisté sur les actions en direction des élus. La moitié des communes ont un PCS, mais combien sont actualisés ? Il faut absolument mobiliser les préfets pour qu'ils mènent des actions en direction des petites communes.

Je voterai, moi aussi, en faveur du rapport.

Mme Françoise Cartron. – Vous avez réellement fait preuve de *vista* ! L'actualité nous a rattrapés tout au long de cette mission.

Votre travail prend parfaitement en compte la détresse et la souffrance des habitants confrontés à ces catastrophes. Le rapport traite bien de tous les phénomènes extrêmes. Vous avez raison de le dire, les indemnisations doivent être justes, transparentes et efficaces.

S'agissant du recul du trait de côte, le phénomène a été intégré et plus rien n'est permis dans les documents d'urbanisme, mais je ne sais pas quels sont les moyens de contrôle. C'est surtout peu clair dans les reventes de biens immobiliers exposés au recul du trait de côte. Les acquéreurs ne sont pas toujours informés par les notaires. Peut-être faudrait-il les obliger à mentionner le risque dans l'acte notarié.

Concernant le fonds Barnier, je réclame plus de transparence dans la gouvernance. Il y a aussi certaines aberrations dans les critères d'éligibilité, qui aboutissent, mécaniquement, à une sous-consommation des crédits. Je ne sais pas si c'est de notre ressort ou si cela relève du domaine règlementaire, mais il faudrait éclaircir ce point.

Je voterai pour ce rapport.

M. Henri Cabanel. – Je m'associe à ces félicitations. Il est regrettable que nous ne soyons pas plus offensifs dans notre communication sur les travaux du Sénat lorsqu'ils sont d'une telle qualité et sur un sujet aussi important pour l'ensemble de nos concitoyens.

M. Michel Vaspert, président. – Pour le moment, notre rapport n'a pas été diffusé mais il le sera à compter de la conférence de presse de mardi prochain, prévue à huit heures trente. Nous communiquerons alors activement sur les conclusions et recommandations du rapport.

M. Henri Cabanel. – S'agissant de l'agriculture, comme l'a annoncé le ministre, il faudra tout mettre à plat. Lors d'une calamité agricole, l'agriculteur non assuré sera indemnisé, au même titre que celui qui l'est. Il faudra voir si l'assurance doit être rendue obligatoire. Les assureurs ne sont pas des philanthropes : le montant des primes et la décision d'assurer ou non sont déterminés en fonction du ratio cotisations/sinistres.

Il fallait mettre l'accent sur la prévention, comme vous l'avez fait, et sur la nécessité de développer une culture du risque, chez les élus comme chez nos concitoyens.

À l'occasion de la récente canicule, à l'est du département de l'Hérault et à l'ouest de celui du Gard – les températures sont montées à

45,9°C autour de Gallargues-le-Montueux -, un phénomène nouveau est apparu, comme si l'on avait passé un sèche-cheveux sur des dizaines de milliers d'hectares de vignes. Est-ce que cela sera considéré comme une calamité agricole ?

Les élus sont très attentifs au travail que nous avons conduit, qui était nécessaire, et à ce qui s'ensuivra.

Mme Évelyne Perrot. - Il s'agit là d'un travail très complet. Le choix des personnes entendus a été très judicieux : c'était intéressant et varié.

Dans mon département de l'Aube, les chênes pédonculés vivent avec des racines dans l'eau des nappes phréatiques de surface ; or, celles-ci disparaissant, ces arbres ne croissent plus.

Il faudrait distribuer ce rapport à tous les préfets, ce qui les aiderait à mieux comprendre les problématiques de terrain quand ils doivent gérer une catastrophe naturelle.

Mme Gisèle Jourda. - J'ai beaucoup apprécié de travailler au sein de cette mission. En tant que membre de la commission des affaires étrangères, je connais moins ces sujets que certains spécialistes membres de la commission du développement durable. Tous les départements français, ceux de l'Hexagone et ceux de l'outre-mer, sont confrontés à ces problématiques, et ce rapport prend en compte tous les aspects.

Il faut accorder une attention particulière à la dimension humaine : ce que nous voulons, c'est le mieux-être de populations démunies à la suite de sécheresses, d'inondations ou en raison du recul du trait de côte. Selon les retours que j'ai eus à la suite du déplacement de la mission d'information dans mon département, les personnes que nous avons rencontrées ont vraiment eu le sentiment d'être entendues et écoutées.

Certes, les préfets ont un rôle à jouer. Mais il ne faut pas occulter la place des associations de maires et des centres de gestion et de formation, qui savent mieux que quiconque organiser des formations destinées aux directeurs de collectivités territoriales, aux agents de mairie et aux cadres territoriaux pour l'actualisation des plans relatifs aux risques. Car ce ne sont pas nécessairement le maire ou ses adjoints qui activeront, le cas échéant, le plan.

Je respecte le rôle de l'État et des préfets, mais, en tant qu'adepte de la décentralisation, je souhaite aussi que mon territoire soit pris en charge par des organismes de proximité.

Le rapport aborde l'ensemble des sujets, notamment les calamités agricoles, la vétusté, la question des franchises - qui peuvent être très pénalisantes pour certains assurés.

Si nous faisons connaître ce rapport dans nos territoires, on verra l'utilité du Sénat. Il servira de base à d'autres réflexions. Ces sujets sont complexes, on le voit avec le fonds Barnier. Il est bon que nous tracions des pistes pour nos concitoyens.

Mme Maryse Carrère. – Je m’associe aux remerciements. Ce rapport est fidèle aux auditions et aux réflexions que nous avons menées ensemble, ainsi qu’à nos expériences en tant qu’élus. Nous autres sénateurs sommes attachés à nos territoires.

Une réserve : nous ne nous sommes peut-être pas suffisamment penchés sur les fonds d’indemnisation des collectivités hors fonds Barnier. Ainsi, selon le montant des dégâts, différents fonds peuvent être activés – fonds calamités agricoles ou fonds de solidarité. Or il faut plus d’un an pour percevoir ces aides après une catastrophe, une fois que les inspecteurs du Conseil général de l’environnement et du développement durable ont mené leurs expertises.

Le déplacement que nous avons effectué dans l’Aude a été, pour moi, riche d’enseignements. J’ai découvert les cicatrices béantes des dernières catastrophes naturelles et j’ai pu également mesurer la résilience des élus, en particulier le maire de Villegailhenc, qui doit déconstruire trente-huit maisons.

M. Michel Vaspart, président. – Cela nous a tous impressionnés.

M. Vincent Segouin. – Le travail de la mission et les auditions ont été passionnants.

Il serait bon de rappeler que les annonces du ministre de l’agriculture sur l’éligibilité des épisodes de grêle au régime des catastrophes naturelles ou des calamités agricoles sont désastreuses car elles incitent certains à ne plus s’assurer. N’oublions jamais que ce qui fait les primes, c’est non seulement le montant des cotisations mais aussi le nombre de personnes assurées. Avec de tels propos, les gens se disent que ce n’est pas la peine de s’assurer.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je vous remercie très sincèrement, les uns et les autres, pour vos remarques et compliments sur ce travail collectif, dont le but est de répondre à des problématiques que nous avons chacun vécues sur nos territoires. C’est une preuve supplémentaire que les sénateurs sont au travail, en proximité, pour écouter, relayer et faire des propositions de modification de la loi ou du règlement.

Nous aurions pu ne pas inclure le volet agricole dans le rapport, mais nous y avons tenu, car nous sommes issus de territoires ruraux.

M. Marc Daunis. – Excellente initiative.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Nous faisons des propositions. Daniel Gremillet a évoqué tout à l’heure le déplafonnement du FNGRA, qu’il faut arrêter de ponctionner. Donnons plutôt cet argent aux agriculteurs.

Pour aider les agriculteurs à s’assurer, il faut davantage de soutien, notamment renforcer le subventionnement européen de 65 à 70 % du montant de la cotisation d’assurance. Quant au seuil de perte de rendement rendant un agriculteur éligible, on peut passer de 30 à 20 %. Le droit européen l’autorise et le Gouvernement pouvait le décider dès 2017. Pourtant, il l’a refusé. De même, passer la moyenne olympique de cinq à dix ans aurait du sens en cas de sécheresse tous les deux ans.

Au-delà de sa publication, il faudra faire vivre le rapport au quotidien, en déposant des propositions de loi ou des amendements allant dans son sens.

L’outre-mer est un sujet d’importance capitale. Continuons à travailler ensemble pour faire évoluer la prévention et l’ensemble des dispositifs.

Daniel Gremillet a prononcé une mise en garde sur le satellitaire, tout comme Guillaume Gontard. Je veux d’abord mettre l’humain et le terrain en avant. Le satellitaire est un complément au travail de terrain réalisé par les missions d’expertise qui doivent rester au cœur du dispositif de reconnaissance des calamités agricoles.

Nelly Tocqueville a dit que les problématiques étaient connues. C’est vrai, mais nous soulignons ainsi notre impact collectif sur le changement climatique, puisque nous en sommes aussi responsables. La sécheresse était plus ou moins connue, mais son importance nous a tous impressionnés, car il y a partout des problématiques de sols argileux. Aujourd’hui, ces phénomènes ne sont pas appréhendés comme il le faudrait. Ce sera, pour les sinistrés, une reconnaissance importante.

Nous sommes partis du vécu des citoyens et ces derniers ont également participé, puisque nous avons reçu 600 contributions et avons rencontré plusieurs associations de sinistrés, ici au Sénat et au cours des déplacements.

Dans le rapport, nous évoquons la formation des élus. Il faut les inciter davantage à suivre des formations, et tel est le sens d’une de nos recommandations. Une bonne prévention, c’est moins d’indemnités à verser.

Juste, transparent, efficace : oui, Françoise Cartron a raison, le régime des catastrophes naturelles doit tendre vers cet objectif.

J’en viens à la problématique des bâtiments. Nous voudrions mettre en place un diagnostic CatNat, comme il existe aujourd’hui un diagnostic énergétique pour l’acheteur d’un bien. Cela renforcera considérablement l’information des acheteurs sur les risques auxquels sont exposés les biens.

Merci à Henri Cabanel pour ses remarques, comme à Maryse Carrère. Nous mentionnons la complexité des fonds hors catastrophes naturelles ou calamités agricoles dans la première partie du rapport.

Je partage enfin les propos de Vincent Segouin sur les prises de parole ministérielles sur les catastrophes naturelles et les conséquences que ces propos peuvent engendrer.

M. Michel Vaspert, président. – Chacun le sait ici, le fonds Barnier a toujours été prélevé, quels que soient les gouvernements. Cela pose un problème notamment parce que l'on a de plus en plus de difficultés à financer la prévention des catastrophes naturelles. Il faudrait faire l'inverse. Il serait plus intelligent que le surplus non utilisé soit provisionné pour l'année suivante.

Le recul du trait de côte est un serpent de mer. Nous nous y sommes repris à trois fois pour que les 74 propriétaires du Signal finissent par être indemnisés. Cela n'a pas été sans mal. Au-delà, Pascale Got, parmi d'autres parlementaires, proposait des outils aux élus locaux pour la relocalisation d'activités. Ce terme fait peur, mais, outre la relocalisation, il faut de la protection. Il faudra une certaine souplesse et offrir un panel d'outils au service des élus locaux, tels que des baux temporaires. Le bail réel immobilier littoral (BRILi) était une idée intéressante. La situation n'a pas progressé, et une nouvelle mission sur la question a été lancée par le Gouvernement. On recule encore l'échéance. Nous avons formulé un certain nombre d'observations dans le cadre de notre rapport. J'espère qu'il en sera tenu compte. Si nous déposons une proposition de loi, elle ne serait pas inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Préparons-nous plutôt à l'examen d'un projet de loi, qui sera élaboré – espérons-le – dans les meilleurs délais.

Mme Françoise Cartron. – La sous-utilisation du fonds Barnier est organisée. Il faut agir. Il y a une stratégie mise en place concernant les critères d'éligibilité, alors que les ressources ne manquent pas.

M. Michel Vaspert, président. – Je veux, à mon tour, remercier très chaleureusement chacune et chacun d'entre vous. J'ai été très heureux de présider cette mission d'information. Nous avons fait avec Nicole Bonnefoy un travail de fond et vos contributions ont été importantes. Le sujet concerne vraiment toutes les sénatrices et tous les sénateurs, et l'ensemble de la population. Je vais maintenant mettre aux voix le rapport.

Le rapport est adopté.

M. Michel Vaspert, président. – Je constate que ce rapport est adopté à l'unanimité. Merci encore à tous.

II. COMPTE RENDU DES AUDITIONS EN REUNION PLENIERE

A. AUDITION DE M. ROBERT VAUTARD, DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS), LABORATOIRE DES SCIENCES DU CLIMAT ET DE L'ENVIRONNEMENT - INSTITUT PIERRE-SIMON LAPLACE DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT (LSCE-IPSL) - MERCREDI 6 FEVRIER 2019

M. Michel Vaspert, président. – Mes chers collègues, nous débutons aujourd'hui nos auditions. Je vous rappelle que le Sénat a constitué une mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation à l'initiative du groupe Socialiste et républicain. Notre collègue Nicole Bonnefoy en est la rapporteure.

L'objectif principal de cette mission d'information est d'identifier et d'analyser les difficultés liées à l'indemnisation des sinistres résultant des aléas naturels de forte intensité et de proposer des solutions pour y remédier. Nos réflexions intègrent également des mesures de nature préventive, dès lors qu'elles permettent de limiter les conséquences des aléas naturels et donc de maîtriser les besoins d'indemnisation.

Bien évidemment, le point de départ de notre réflexion est le risque de multiplication et d'intensification de ces aléas naturels de forte intensité, en raison du changement climatique.

Nous sommes donc heureux de recevoir un expert sur ce sujet en la personne de M. Robert Vautard, chercheur au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement (LSCE) et à l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL), qui étudie ces phénomènes.

Je précise à cette occasion que nos travaux seront bien sûr coordonnés avec ceux de la délégation sénatoriale aux outre-mer qui mènent des investigations sur la même thématique dans nos territoires ultramarins.

Je cède toute de suite la parole à Nicole Bonnefoy, après quoi je propose que M. Vautard nous fasse un exposé liminaire d'une dizaine de minutes avant de passer aux questions de nos collègues.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Dans le cadre rappelé par mon collègue Michel Vaspert, nous avons effectivement choisi de commencer nos travaux par un état des lieux, portant tout d'abord sur les aléas à l'origine des sinistres à indemniser.

Comme vous le savez, nous avons plusieurs questions concernant ces aléas. Elles concernent à la fois la situation actuelle et l'avenir.

Par exemple, quelles évolutions historiques des risques naturels observe-t-on en termes de fréquence et d'intensité ? Dès lors que nos travaux sont centrés sur l'indemnisation des sinistres, la quantification du risque est un élément important.

De même, dans quelle mesure ces évolutions sont-elles causées par ou corrélées au changement climatique, et quels sont alors les mécanismes scientifiques à l'œuvre ?

Enfin, quant à l'avenir, qu'est-il d'ores et déjà possible d'anticiper ?

Nous entendons parfois dire qu'au-delà d'une évolution quantitative, c'est la nature même des risques ou leur localisation qui pourraient changer. Pour avoir un éclairage scientifique sur ces questions, nous avons souhaité débiter nos auditions avec vous M. Vautard et nous vous remercions d'avoir accepté dans un délai si bref.

M. Robert Vautard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement - Institut Pierre-Simon Laplace. - Mesdames, Messieurs les Sénateurs, vous me voyez ravi d'être parmi vous pour parler de mon travail et du travail de la communauté scientifique qui m'entoure. Il est important de pouvoir communiquer les résultats de nos travaux ici au Sénat.

Je suis directeur de recherche au CNRS et au LSCE qui fait partie de l'Institut Pierre-Simon Laplace dont la vocation est d'étudier le climat. Je suis également coordinateur d'un des chapitres du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qui sortira en 2021. Le chapitre que je coordonne a trait précisément à la quantification des aléas pour mieux prévenir les risques futurs liés au changement climatique. Je vais me limiter à mon domaine d'expertise qui est la nature physique du climat et du changement des aléas et non pas la façon de gérer les politiques climatiques.

Tout d'abord, les différents rapports du GIEC rappellent que les changements de long terme du climat, qu'ils soient sur plusieurs décennies ou plusieurs siècles, sont dus en premier lieu à des variations naturelles aléatoires ou sous l'influence du soleil et du volcanisme mais aussi aux variations liées à l'accroissement des gaz à effet de serre (GES) et, en général, aux effets de l'homme sur l'environnement.

La communauté scientifique estime que ces perturbations dues au développement de l'humanité ont contribué de façon significative au réchauffement climatique que l'on observe, aujourd'hui estimé à 1°C, plus ou moins 0,2°C, par rapport à l'ère préindustrielle à partir de la moitié du XX^{ème} siècle. Avant, il est difficile de déceler la trace de l'homme sur le climat. Aujourd'hui, cette empreinte est parfaitement claire. Il est impossible aujourd'hui de l'expliquer par les seuls mécanismes naturels et sans faire intervenir l'accroissement des GES. Sur ce point, tous les modèles aboutissent aux mêmes conclusions.

Depuis cette période, les observations liées au changement climatique et les résultats des simulations sont en parfaite adéquation. Accroissement des températures atmosphériques et océaniques, fonte des glaciers et de la banquise, augmentation graduelle du niveau des mers et

réduction de la couverture nuageuse : tous ces phénomènes sont expliqués par ces changements du climat.

L'océan stocke au fil du temps plus de 90 % de l'excédent d'énergie résultant de l'augmentation de la concentration atmosphérique des GES. Si les océans répondent clairement à cette perturbation de façon, comme en témoigne la montée régulière de leur niveau, la variation globale des températures est quant à elle plus irrégulière. On peut observer des fluctuations d'une année à l'autre voire d'une décennie à l'autre. C'est pourquoi il est difficile d'estimer le changement climatique si l'on regarde seulement quelques décennies.

Au rythme actuel de réchauffement climatique, l'écart de température atteindra 1,5°C avant le milieu du XXI^{ème} siècle et 2°C après le milieu du XXI^{ème} siècle si le réchauffement se poursuit à sa vitesse actuelle.

Ce réchauffement a des conséquences globales mais aussi régionales. On observe un réchauffement dans toutes les régions du monde, en Europe et en France tout particulièrement. Mais il est trois fois plus important dans les régions arctiques compte tenu des réponses des différents systèmes comme la banquise et les systèmes océaniques, et cela pose des problèmes importants pour la biodiversité.

Le réchauffement climatique induit donc des perturbations sur tous les continents mais je vais essayer de centrer mon exposé sur l'Europe et la France.

La question des risques liés au changement climatique ne doit pas être seulement appréhendée via les changements que connaît le climat. En effet, un risque résulte du croisement d'un aléa, d'une exposition et d'une vulnérabilité. Si une vague de chaleur touche une région inhabitée par exemple, elle occasionnera moins de risques que si elle touche une région habitée. On observe des tendances très claires pour certains types de phénomènes et d'autres moins claires, voire inexistantes, pour d'autres phénomènes.

Partout dans le monde, il y a une intensification de la fréquence, de l'intensité et de la durée des vagues de chaleur. Dans plusieurs régions du monde, et dans plusieurs régions françaises, on observe une augmentation de la fréquence et de l'intensité des précipitations extrêmes. On constate également une diminution des vagues de froid. Même s'il reste des événements de forte intensité, comme aux États-Unis récemment ou en Europe en 2012 par exemple, leur fréquence diminue tendanciellement.

On observe également dans l'Atlantique Nord une augmentation de l'intensité des ouragans. Cette augmentation est complexe à expliquer.

En dehors de ces phénomènes, il est souvent difficile d'observer une tendance très claire. Cela est dû non pas à l'absence de tendance mais à l'absence de données fiables et homogènes sur une durée suffisamment longue. Ce n'est pas parce que l'on n'observe pas de tendance qu'il n'y en a pas ! Parfois on ne peut simplement pas l'observer avec nos moyens actuels.

Pour le passé plus récent, durant les deux dernières décennies en Europe, on constate une répétition de grandes vagues de chaleur. D'abord en 2003, en 2006 et, depuis 2015, tous les étés connaissent une vague de chaleur qui peut se manifester au Nord de la France, par exemple en 2018, ou au Sud de la France comme en 2017 avec un pic début août qui a dépassé les 42°C à Nîmes. Ces phénomènes ne se manifestent pas toujours au même endroit mais apparaissent depuis 2015 en France tous les ans.

On note également un grand nombre de phénomènes de pluies extrêmes avec des catastrophes liées aux inondations qui en découlent. Il faut distinguer plusieurs catégories parmi ces aléas. D'abord, des inondations pluviales résultant de fortes pluies au cours de quelques heures peuvent se manifester dans une ville où les surfaces ne permettent pas l'évacuation d'une quantité d'eau importante. Ensuite, les inondations liées à la crue d'une rivière compte tenu de pluies régulières sur plusieurs jours ou semaines - c'était le cas des inondations de la Seine en 2016. Enfin, les inondations côtières, d'un tout autre type, qui s'expliquent par des montées du niveau de la mer dues à une conjonction de tempêtes, de grandes marées et de vagues dans un contexte global d'augmentation moyenne du niveau des océans.

Les vagues de froid sont, elles, moins nombreuses mais restent encore présentes.

Sur ces tendances observées, on dit souvent que les coûts des catastrophes naturelles sont en augmentation. Cela est probablement vrai mais il faut faire très attention aux interprétations de ces données car le coût des catastrophes naturelles augmente aussi parce qu'il y a plus de biens assurés qu'auparavant... Les parts liées au changement climatique et aux assurances restent encore à déterminer.

Sur les sécheresses, il n'existe pas aujourd'hui de tendance marquée lorsqu'on regarde les observations de pluie ou d'humidité des sols. Ces sécheresses dans les observations sont peu remarquables mais Météo-France a construit un indice de sécheresse et de risque pour les feux qui montre que ces indices sont en évolution compte tenu des mouvements de température, qui augmentent mécaniquement les phénomènes d'évaporation.

Pour le moment, je parlais de l'observation des tendances. Maintenant, comment peut-on les expliquer et dans quelle mesure sont-elles liées au changement climatique ?

Pour évaluer les effets du changement climatique sur ces tendances, il faudrait idéalement disposer d'une planète avec la perturbation humaine et d'une autre planète sans perturbation humaine. Mais nous disposons de modèles qui, bien qu'ils soient imparfaits, donnent des informations intéressantes.

On sait aujourd'hui que la responsabilité humaine dans l'évolution des vagues de chaleur est très importante. Elle est démontrée : par exemple, la vague de chaleur de l'été 2017 a aujourd'hui une période de retour estimée

à 10 ans. Sans l'action de l'homme sur le climat, cette période de retour aurait dû être dix fois plus élevée, c'est-à-dire être un événement extrêmement rare, de fréquence centennale. C'est donc un événement exceptionnel qui a occasionné sécheresse, pertes agricoles et autres dégâts. Mais aujourd'hui, il a une fréquence estimée à une fois tous les dix ans. Nous estimons aussi que dans un climat plus chaud de 2°C, ce type de vagues de chaleur deviendrait la norme puisqu'elle apparaîtrait un été sur deux. Ce qu'on a vu dès l'été 2018 dans le Nord de l'Europe avec un nombre record de journées au-delà de 30°C, notamment dans le Nord de la France.

Les pluies intenses (200 mm par jour ou plus) ont une augmentation d'intensité de 20 % depuis le milieu du dernier siècle. Cette augmentation d'intensité est liée au changement climatique. Une étude a montré que la probabilité des pluies printanières sur trois jours, comme celles qui ont provoqué la crue de la Seine en 2016, a augmenté avec le changement climatique d'un facteur 2. Tous les modèles le montrent.

Pour les vagues de froid, il n'y a pas encore d'étude précise même si on sait que dans le futur elles devraient diminuer.

Pour tous les autres phénomènes, il est très difficile de lier les évolutions observées au changement climatique. Le GIEC est extrêmement prudent sur cette question. Sur les cyclones et les ouragans des Caraïbes, on observe, certes, une augmentation du nombre d'ouragans les plus intenses mais il est impossible de lier cette évolution au changement climatique de façon claire.

Si l'on doit se projeter dans l'avenir, le futur ressemble beaucoup aux connaissances actuelles. Les pluies extrêmes et les vagues de chaleur seront en augmentation dans beaucoup de régions du monde, en France en particulier. C'est une évolution pour laquelle il y a très peu d'incertitude si ce n'est sur l'amplitude et le décalage de fréquence. Pour les sécheresses, il est probable que les sécheresses agricoles seront en augmentation du simple fait du changement de température. Avec des températures plus élevées, une évaporation plus importante et sans pluie supplémentaire, les sécheresses augmenteront. Pour les vagues de chaleur, une forte augmentation dans toutes leurs dimensions est à prévoir pour le siècle qui vient. Une diminution de la fréquence des vagues de froid est à attendre mais leur intensité pourrait rester importante.

Pour les orages et les épisodes de grêles, il est très difficile de répondre à cette question car la science n'est pas assez mûre pour donner des réponses précises sur l'évolution à attendre.

Pour les incendies, les indices de risques de feux météorologiques donnent des évolutions vers des risques plus forts mais nous savons que ces risques dépendent aussi de la prévention et du comportement humain, donc cela ne signifie pas nécessairement que les feux augmenteront. D'ailleurs, ils n'ont pas connu d'augmentation notable dans le passé récent.

Pour les ouragans, le dernier rapport du GIEC dit que l'intensité des ouragans et des cyclones devrait augmenter : il faut s'attendre à des phénomènes plus violents encore. Par ailleurs, avec l'élévation du niveau des mers, des problèmes d'inondations côtières sont à attendre quelle que soit l'évolution de l'intensité des cyclones.

Enfin, la question des actions à mener contre ces phénomènes ne relève pas de mon domaine d'études. Il me semble toutefois que pour se prémunir des risques à venir, on ne peut se satisfaire des observations passées uniquement. Pour calculer les périodes de retour de crue, les observations du passé sont déjà dépassées. Il est par conséquent important de prendre en compte les observations passées mais également les modélisations qui sont faites de tous les phénomènes dont nous avons parlé pour établir des plans pour l'avenir.

Les pluies extrêmes et les vagues de chaleur ne nous lâcheront pas. Il faudra s'en prémunir. Se prémunir non pas d'un été 2003 mais d'un été encore plus chaud. Il faut que ces plans prennent en compte des phénomènes qui n'ont pas encore été rencontrés.

Il faut développer une meilleure communication entre les acteurs de la société civile, les industriels et les chercheurs. La science du climat est complexe. Les incertitudes sont importantes et il est souvent difficile d'interpréter des données qui seraient livrées sans interprétation et décodage par les spécialistes.

Il est important également de développer la formation des jeunes sur la question du changement climatique, particulièrement *via* les manuels scolaires. Or aujourd'hui, nous chercheurs, avons l'impression que ces questions ne sont pas correctement prises en compte dans ces documents.

M. Michel Vaspert, président. – Merci. Dans le cadre de la France et de l'Europe, vous avez dit que les vagues de froid sont moins nombreuses. L'actualité nous montre qu'une vague de froid intense sévit aux États-Unis, probablement comme jamais il n'y en eut. Est-ce que ce cas particulier est, selon vos analyses, dû au changement climatique ?

M. Robert Vautard. – Il est difficile de donner des résultats scientifiques aussi rapidement. Néanmoins, nous essayons de faire des attributions en temps réel des phénomènes extrêmes. Pour cette vague de froid américaine actuelle, la communauté scientifique est encore divisée sur l'influence du changement climatique. Deux questions se posent. D'une part, est-ce que cette vague de froid témoigne d'une absence d'évolution du nombre de ces phénomènes dans le temps ? D'autre part, cette vague de froid est-elle liée au changement climatique lui-même ? À la première,

l'évolution des vagues de froid sur grande durée connaît une diminution et ce n'est pas un évènement précis qui modifiera cette tendance. La question que la communauté scientifique se pose aujourd'hui est de savoir si le changement climatique ne fait pas augmenter l'intensité et la fréquence des vagues de froid par différents mécanismes, notamment le réchauffement plus important de l'Arctique qui crée des anticyclones apportant des vagues de froid plus intenses sur les latitudes tempérées. C'est encore une hypothèse non démontrée aujourd'hui.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Merci pour votre exposé qui nous accable en montrant l'impact de l'homme sur le changement climatique et ses conséquences. Cette mission d'information est là pour mettre en lumière les problématiques liées à l'indemnisation et à la réparation du préjudice que l'homme a subi. Et c'est intéressant car c'est l'homme lui-même qui a provoqué la catastrophe ! Il faut indemniser, bien sûr, mais il faut aussi prévenir et que l'homme change de comportement. Le monde scientifique tire la sonnette d'alarme depuis trente ans et, comme vous le disiez dans votre conclusion, on voit que les jeunes ne sont pas suffisamment formés ou sensibilisés à ces questions. Cela montre l'importance de cette mission d'information qui pourra tirer un signal d'alarme supplémentaire sur ces questions. Notre mission ne changera pas la tendance mais pourra contribuer à faire passer le message et c'est une nécessité.

Mme Nelly Tocqueville. - Vous avez présenté trois types d'inondations. Avez-vous pu évaluer l'impact de ces crues futures en matière d'aménagement du territoire ? Parmi les espaces les plus durement touchés, il s'agit de zones construites qui seraient aujourd'hui pour la plupart interdites de construction.

M. Guillaume Gontard. - Depuis un ou deux ans, nous avons concrètement vu que le lac d'Annecy s'est vidé tout comme d'autres lacs à côté. Des glaciers disparaissent. Un autre indicateur le prouve : on produit moins d'électricité d'origine renouvelable en 2017 malgré les augmentations en énergie solaire car la production hydroélectrique a baissé en raison du manque d'eau. Concernant cette évolution des ressources en eau, avez-vous des estimations ?

M. Marc Daunis. - On n'a pas de « planète témoin » comme vous le rappelez. Dès lors, y a-t-il des éléments de modélisation qui sont mis en commun, au-delà des travaux du GIEC, entre les différents organismes mondiaux de recherche ? Travaillez-vous sur des modèles qui évoluent avec la lutte contre le changement climatique ? Et y intégrez-vous les actions correctives que l'homme tente de mettre en place pour lutter contre le changement climatique ?

Pensez-vous que nous sommes face à des changements climatiques qui sont d'une telle ampleur que des actions locales n'ont aucun effet ? La question centrale sera-t-elle davantage d'indemniser et de prendre en compte les risques ou pensez-vous qu'il y a des micro-secteurs géographiques où, en fonction des risques, il peut y avoir une intervention humaine qui amène des résultats concrets ?

Mme Evelyne Perrot. - Ma question rejoint celle de Nelly Tocqueville. Vos travaux sont-ils communiqués au niveau des directions départementales des territoires (DDT) pour l'aménagement dans les communes ? Les diamètres des canalisations d'eau fluviale sont-ils adaptés en conséquence de ce qui va arriver ?

Mme Victoire Jasmin. - J'aimerais savoir si les données que vous avez sont utilisées par les dirigeants au niveau national et international. Pour avoir travaillé au sein de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur le sujet, nous avons vu les limites des assurances face à l'impact croissant des catastrophes naturelles. Les données servent-elles aussi à assurer une meilleure adaptation des politiques d'aménagement du territoire, notamment sur son volet financier ? Êtes-vous sollicités pour la formation des enseignants et est-ce que les rectorats et le Ministère de l'éducation nationale intègrent vos préconisations ?

M. Michel Magras. - Mon métier était d'enseigner les sciences et vie de la Terre. Je me réjouis aujourd'hui que toutes les études convergent pour reconnaître la part de responsabilité humaine tout en retenant que nous ne sommes pas les seuls responsables puisque le changement de climat a toujours existé. Mais je ne suis pas pessimiste. La prise de conscience est réelle et c'est déjà une opportunité pour nous obliger à changer de politiques afin qu'elles soient plus respectueuses des ressources et de l'environnement. Je ne peux pas dire que cela va inverser la tendance mais cela peut en tout cas ralentir le phénomène.

J'attire votre attention sur la place des outre-mer au regard des phénomènes que vous avez décrits, surtout celui de la montée des eaux. Les territoires ultramarins, dont la Polynésie française et ses 118 îles dont certaines sont très basses, nécessitent une mobilisation car certains de ces territoires vont disparaître. C'est une problématique pour nous élus de collectivités insulaires : seuls, on ne pourra pas inverser la tendance. Notre rôle est d'anticiper. Et c'est le sens de la démarche de la délégation sénatoriale aux outre-mer qui analyse les données et fait des préconisations pour voir comment les politiques doivent s'adapter. Il ne faut donc pas les oublier dans le rapport de notre mission d'information, comme cela a été malheureusement le cas dans un récent rapport sur l'exposition au cancer au niveau national. Cela fait 3,5 millions d'oubliés.

M. Daniel Gremillet. - Quand on reprend l'histoire, il semblerait que la calotte glaciaire a déjà évolué, ce qui a eu des impacts climatiques importants. A-t-on une idée comparative entre ce qu'il s'est passé lors de ces périodes et ce qui est en train de se passer aujourd'hui ?

M. Robert Vautard. - Dans le passé, on a eu des climats plus chauds d'environ 5°C par rapport à aujourd'hui à cause de la modification de l'orbite terrestre. Il y a 120 000 ans, le Groenland avait presque complètement fondu, ce qui a occasionné un niveau des mers d'environ 7 mètres plus élevé qu'aujourd'hui. Les conséquences étaient bien entendues très importantes. Toutefois, même si un climat plus chaud a déjà eu lieu, la rapidité avec laquelle le climat évolue aujourd'hui est sans précédent. Pour rencontrer une teneur en GES identique à celle d'aujourd'hui, il faut remonter à plusieurs millions d'années. Et 5°C en 100 ans, c'est extrêmement rapide pour le climat et l'évolution des espèces. L'enjeu n'est pas tellement dans l'amplitude mais bien dans la rapidité des changements observés et attendus.

En outre, lorsque l'on parle de la pollution atmosphérique par les particules, on peut se dire qu'on aura un jour des voitures et des véhicules propres qui n'en émettront plus et à ce moment-là, en quelques semaines, il n'y aura plus de pollution à particules. Or l'arrêt de l'émission des GES ne fait pas revenir les températures à leur niveau initial. Cela les stabilisera au mieux pendant des siècles ou des millénaires. Il y a donc une forme d'irréversibilité dans le phénomène. Nous aurons à nous adapter quoiqu'il arrive au changement climatique et il faut essayer d'en limiter l'amplitude.

Cela m'amène aux actions locales par rapport à ce phénomène qui nous dépasse. Comment agit-on ? On peut agir par des soins palliatifs ou par un traitement de fond. L'adaptation c'est le traitement palliatif. Réduire les GES, c'est un traitement de fond. La seule façon d'y arriver est d'engager l'ensemble de la société, ce que rappelle le dernier rapport du GIEC. Bien sûr, une action personnelle ou locale n'a que peu de poids dans cet ensemble mais si tout le monde dit cela, on n'y arrivera pas.

En revanche, l'adaptation, par exemple en construisant des infrastructures permettant d'améliorer la résilience à ces phénomènes, est locale et peut se faire à l'échelle d'une ville par exemple. J'entendais récemment un maire d'une commune du Sud-Est rappeler que les inondations de sa commune s'expliquaient par le changement climatique mais aussi par les aménagements réalisés en amont. La problématique ne doit donc pas être uniquement traitée au niveau d'une commune mais bien à l'échelle d'un bassin. Les secteurs d'activité peuvent également se doter de plans d'actions tout comme les États.

Les régions méditerranéennes sont en première ligne des problèmes de ressources en eau tant pour l'agriculture que pour l'énergie. Plus largement, les régions du Sud de la France seront exposées à davantage d'aléas que le Nord de la France, tout comme les régions de montagne, pour d'autres raisons. On estime par exemple qu'avec un climat plus chaud de 2°C, la durée de l'enneigement sera réduite d'un mois, avec les implications

touristiques et économiques que l'on peut imaginer. Des maires dans les Cévennes m'ont informé qu'ils tentaient de transformer leurs stations pour réduire leur dépendance au ski.

Dans nos modèles, nous travaillons sur des scénarios avec ou sans prise en compte des politiques climatiques. C'est pourquoi le scénario le plus ambitieux en termes d'actions menées, notamment en matière de géo-ingénierie par exemple en retirant directement du CO₂ de l'atmosphère, nous conduit à un climat d'environ 1,5°C plus chaud qu'aujourd'hui.

Enfin, la communication est insuffisante. Nous sommes une centaine de climatologues en France aujourd'hui et n'avons pas les moyens de mieux faire circuler nos résultats.

M. Michel Vaspert, président. – Merci très sincèrement pour cette audition et pour vos réponses claires et complètes à nos questions.

B. AUDITION DE DE MM. BERTRAND LABILLOY, DIRECTEUR GENERAL DES REASSURANCES ET DES FONDS PUBLICS, ET THIERRY COHIGNAC, DIRECTEUR DU DEPARTEMENT ETUDES TECHNIQUES ET REASSURANCES PUBLIQUES, DE LA CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE (CCR) - MERCREDI 6 FEVRIER 2019

M. Michel Vaspert, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions. Pour rappel, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit régime « CatNat », est placé au centre des travaux de notre mission. En effet, depuis plusieurs années, des sinistrés signalent des problèmes de prévisibilité et de transparence dans la mise en œuvre de ce dispositif d'indemnisation, qui les placent souvent dans des situations matérielles particulièrement difficiles.

Nous sommes donc particulièrement heureux de recevoir les représentants de la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui joue un rôle central dans la mise en œuvre du régime CatNat, à savoir M. Bertrand Labilloy, directeur général, et M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Dans le cadre rappelé par notre président, nous avons choisi de commencer nos travaux par un état des lieux qui porte à la fois sur les risques eux-mêmes et sur les outils d'indemnisation dont notre pays dispose aujourd'hui. Nous avons donc plusieurs questions concernant le régime des catastrophes naturelles et la Caisse centrale de réassurance.

Tout d'abord, pourriez-vous nous rappeler comment fonctionne le dispositif CatNat ? Quel est le bilan chiffré de son utilisation ?

Puisque notre mission est centrée sur les victimes, nous entendons souvent des reproches quant à l'appréciation de l'état de catastrophe naturelle et aux délais d'indemnisation. Que pouvez-vous nous dire sur ces sujets ?

Ensuite, s'agissant des acteurs qui mettent en œuvre le dispositif CatNat, quel est le rôle de la CCR ?

Enfin, il est particulièrement intéressant pour une mission parlementaire de vous entendre sur les pistes d'améliorations possibles pour mieux faire face aux risques et aux besoins d'indemnisation.

M. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance (CRR). - Concernant le fonctionnement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, je vais être très rapide. Les informations précises sont largement disponibles et nous vous les fournirons par écrit suite à cette audition.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles provient d'un partenariat public-privé, établi en 1982, qui a pris appui sur l'assurance des dommages aux biens - immobiliers, professionnels, industriels - et aux véhicules. Toutes ces assurances avaient un fort taux de pénétration en métropole, à la différence des DOM. En s'appuyant sur ce fort taux de pénétration, le législateur a ajouté une extension de garantie obligatoire pour les dommages causés par les catastrophes naturelles. Il a eu raison de s'appuyer sur l'industrie de l'assurance pour la gestion des sinistres, car il s'agit d'un véritable métier que d'évaluer un sinistre et de l'indemniser.

En cas de catastrophe naturelle, les coûts cumulés peuvent être extrêmement importants. La réassurance permet de garantir la solvabilité du marché de l'assurance et donc l'indemnisation complète et rapide des assurés.

L'exposition et la vulnérabilité ne sont pas les mêmes pour tous. Elles varient selon le lieu du domicile. Si vous habitez à Montmartre, vous n'avez pas intérêt à vous assurer contre les catastrophes naturelles. Si vous habitez une maison en Martinique, en revanche, le coût d'une assurance serait prohibitif.

Avec ce partenariat public-privé, nous sommes partis des contrats d'assurance dommages aux biens dont la tarification était établie en fonction de la sinistralité hors risques naturels et nous avons assorti l'extension de garantie d'un taux de surprime unique de 12 %. En France, tous les citoyens et toutes les entreprises peuvent ainsi assurer leurs biens contre les risques naturels.

Dans notre pays, plus de 98 % des ménages sont couverts contre les effets des catastrophes naturelles. En cas de sinistre, ils sont donc indemnisés, ce qui contribue à la résilience des territoires. Ainsi, Lourdes a été ravagée par la crue du Gave de Pau en 2013 : 100 millions d'euros de dégâts pour les habitants et 150 millions d'euros pour les hôteliers et les restaurateurs, pour une ville qui vit essentiellement du tourisme et des pèlerinages. En moins de six mois, la vie économique a repris. Cette assurance offre donc une garantie très forte. En outre, le système permet une péréquation entre les territoires exposés et ceux qui le sont moins.

En Italie, moins de 5 % des ménages sont couverts par une assurance ; ce taux varie pour les PME, et les grandes entreprises en ont toutes.

En Allemagne, moins de 30 % des ménages sont couverts contre le risque d'inondation, ce qui pose un véritable problème eu égard au changement climatique en cours. Des événements récents ont d'ailleurs coûté cher aux sinistrés et aux pouvoirs publics ; en raison d'une crue en Allemagne de l'Est, l'État a dû déboursier huit milliards d'euros.

Le régime français protège les finances publiques. S'il y a bien eu des catastrophes de très grande ampleur en France ultramarine ou continentale, non seulement elles n'ont rien coûté aux pouvoirs publics français, mais en outre la Caisse centrale de réassurance paie un tribut annuel à l'État en rémunération des garanties dont elle bénéficie, s'acquitte de l'impôt sur les sociétés pour ses bénéfices – les primes que nous percevons sont placées sur le marché et génèrent des produits financiers – et verse des dividendes à son actionnaire, l'État. C'est donc un système très intéressant pour l'État.

Lorsque surviendra la crue centennale de la Seine, l'État devra exercer sa garantie au bénéfice de la CCR mais, dans une telle situation, avec ou sans système, il interviendrait de toute façon. Une crue centennale de la Seine représente entre 1 à 1,5 point de PIB, entre 20 et 30 milliards d'euros ; il est impossible que l'État n'intervienne pas et laisse les citoyens se débrouiller.

Ce dispositif fonctionne donc bien, il permet aux assurés de s'assurer contre les tempêtes, les inondations ou autres à un tarif raisonnable, vingt ou vingt-cinq euros, éventuellement trente euros pour un logement de grande valeur.

Il y a sans doute, dans la pratique, des frustrations liées aux délais d'indemnisation. Pourtant, le délai d'examen des dossiers est en moyenne de douze jours, c'est très efficace. Le délai de vingt-neuf jours entre l'avis de catastrophe naturelle de la commission interministérielle et sa publication au *Journal officiel* est en revanche un peu long. C'est la somme de ces deux délais qui est importante.

Les assureurs indemnisent rapidement, il n'y a pas de difficulté à cet égard – je me permets de le dire, la CCR étant indépendante. Quand il y a des difficultés sur les délais d'indemnisation, cela concerne rarement les avances de frais et les indemnisations préalables ; simplement, il faut que les travaux soient achevés et facturés pour être remboursés ; on ne rembourse pas sur une estimation du coût des travaux. Aussi, il peut effectivement y avoir, au cas par cas, des difficultés tenant à l'engorgement des artisans faisant les travaux de réparation. Cela a été le cas à Saint-Martin et, dans une moindre mesure, à Saint-Barthélemy, mais la situation insulaire de ces territoires a renforcé les difficultés.

Une deuxième difficulté fréquente concerne les franchises. Il y a des franchises individuelles d'un montant assez faible, mais qui peuvent être

modulées par un coefficient multiplicateur si l'on est dans un territoire plusieurs fois sinistré et qu'il n'y a pas eu de mesure préventive d'une fois sur l'autre. Cela dit, cette clause est très rarement appliquée.

M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics. - Environ 3 ou 4 % des communes font l'objet d'une modulation chaque année.

M. Bertrand Labilloy. - La franchise de certains artisans est exprimée en pourcentage du montant des sinistres - 10 % de mémoire -, et ce pourcentage peut parfois dépasser le plafond de solvabilité d'un petit commerçant ou d'un petit artisan.

La CCR considère que le système de franchise pourrait être amélioré ; il faudrait qu'elle soit exprimée en pourcentage du sinistre pour tout le monde, y compris pour les particuliers, car un montant absolu ne représente pas la même charge selon le niveau de vie et la qualité du bien immobilier. Par ailleurs, il faudrait plafonner la franchise pour les commerçants et artisans.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - La distinction entre les territoires bénéficiant de la reconnaissance de catastrophe naturelle et les autres peut susciter des questions. Nombreux sont les sinistrés qui ne comprennent pas pourquoi telle commune se voit octroyer ce statut, et telle autre non. Faites-vous partie de la commission interministérielle qui contribue à la reconnaissance ou non de l'état de catastrophe naturelle ?

Ma seconde question porte sur le ressenti des sinistrés ; le régime couvre 98 % des ménages français, ce qui présente un intérêt par rapport à d'autres pays. Néanmoins, ce régime souffre d'une perception négative, notamment en raison des délais importants d'indemnisation. Le dispositif doit être plus rapide, plus généreux, plus incitatif. Je pense en particulier à la franchise trop élevée pour les professionnels, fixée à 10 % des dommages matériels, avec un minimum de 1 140 euros pour les petites entreprises.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé de généraliser la prise en charge par les assureurs des frais de relogement des sinistrés contraints de quitter leur logement.

M. Bertrand Labilloy. - La CCR participe à cette commission interministérielle, mais en tant que secrétaire ; nous n'avons pas voix au chapitre. Cela dit, nous avons un point de vue d'expert sur les critères de reconnaissance de catastrophe naturelle.

Conformément à la loi, sont couverts par le régime d'indemnisation « les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ». Cela couvre donc l'aléa ; les tempêtes en métropole, par exemple, ne sont pas couvertes, car c'est un risque assurable, tout le monde étant uniformément exposé à ce risque ; il n'y a pas d'anti-sélection, d'exclusion du marché de l'assurance, contrairement aux sécheresses, aux mouvements de terrain, aux cyclones ou aux inondations, dont le risque est localisé.

Je confirme donc que les frais de relogement, qui ne sont pas des dommages matériels directs, ne sont pas couverts ; toutefois, ils peuvent l'être par l'assureur.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Cela pourrait être généralisé.

M. Bertrand Labilloy. - C'est un autre sujet, sur lequel je reviendrai dans un instant.

Par conséquent, ce n'est pas parce que la rivière située en bas de chez soi déborde que l'on est indemnisé. Si elle déborde régulièrement entre septembre et janvier, cela correspond au cours normal des choses. En gros, le critère généralement retenu est une occurrence plus rare qu'une fois par décennie.

Il est difficile, dans un contexte de changement climatique, de réglementer des pratiques d'urbanisme pas toujours maîtrisées. Lorsque des habitations ou des locaux professionnels sont régulièrement touchés par des aléas naturels, ils peuvent ne pas systématiquement bénéficier du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, car ces aléas ne sont pas des catastrophes naturelles.

On observe également un décalage fréquent entre le traitement médiatique d'un événement et sa réalité scientifique... En janvier 2016, la crue de la Seine atteignait la ceinture du zouave du pont de l'Alma : la catastrophe du siècle selon les médias ! En réalité, ce phénomène se produit une fois tous les dix ans... Il faut réapprendre à vivre avec les aléas naturels.

Cela nous renvoie au régime de prévention, l'un des points forts du régime d'indemnisation. Par une prévention appropriée, nous devons nous protéger de ces événements d'ampleur moyenne.

Pour les frais de relogement, sont couverts au titre du régime d'indemnisation les dommages couverts par le contrat de base - par exemple, si les frais de relogement sont prévus en cas d'incendie. Mais rien n'empêche l'assureur, pour cette garantie, de se réassurer auprès du marché privé. Le CCR n'a aucun monopole sur les catastrophes naturelles, nous sommes en parfaite concurrence avec les réassureurs du marché privé. Nous bénéficions de la garantie de l'État, ce qui nous permet d'offrir des garanties illimitées, ce que ne font généralement pas nos concurrents privés. Nous détenons ainsi 90 % du marché, et pouvons réaliser à ce titre des péréquations entre les territoires exposés et ceux moins exposés.

Faut-il rendre obligatoires, pour tous les contrats d'assurance, les frais de relogement, même s'ils sont dus à des aléas non naturels ? La prime Cat-Nat représente 12 % de la prime totale. Il faudrait aligner les garanties du contrat de base et celles de l'extension Cat-Nat, sinon vous introduisez une charge pour le régime - donc pour le CCR et pour l'État, - à laquelle ne correspond aucune prime. Vous créez alors un mécanisme de subvention. Tous les assureurs du marché et l'État souhaitent-ils cette obligation d'extension des frais de relogement pour tous les contrats et tous les dommages ?

M. Marc Daunis. - Mes convictions philosophiques m'interdisent de voir un lien de cause à effet entre un délai d'indemnisation de moins de six mois et la ville de Lourdes... Je suis enchanté de ce faible délai, mais certains habitants de la région de Biot, à proximité de la technopole de Sophia Antipolis, n'ont toujours pas été indemnisés pour un sinistre datant du 3 octobre 2015 ! Disposez-vous de statistiques sur le montant moyen d'indemnisation par région et par type de sinistres, pour voir leur évolution ?

Le changement climatique rend la notion d'événement anormal ou exceptionnel très délicate. Dans certains secteurs, les crues dites décennales seront plus fréquentes...

Près de 3 à 4 % des communes sont concernées par le dépassement de la franchise et sont majorées. Elles sont si peu nombreuses, vous n'allez pas les abandonner ? Ce serait une source d'incompréhension supplémentaire et de traitement différencié.

Enfin, est-il souhaitable d'avoir une garantie de base catastrophes naturelles dans un contrat unique plus clair et plus protecteur ?

Mme Nelly Tocqueville. - La sinistralité Cat-Nat devrait au moins doubler d'ici à 2050, et s'accompagnera d'une augmentation des cotisations aux assurances. Cela sera très compliqué pour les particuliers et les collectivités territoriales. Pourriez-vous nous indiquer comment évolueront ces cotisations ?

Certains territoires près d'un cours d'eau, construits, seraient désormais déclarés inconstructibles, mais les propriétaires sont de bonne foi : soit ils ont obtenu l'autorisation de construire à l'époque, soit ils ont acheté un bien déjà construit. On ne peut pas les rendre responsables du phénomène ! Vous devriez nuancer votre approche.

Mme Victoire Jasmin. - Compte tenu de la fréquence et de l'intensité des différents aléas, ce système ne doit-il pas être révisé ? Par ailleurs, tenez-vous compte de l'évolution des plans locaux d'urbanisme ?

Mme Gisèle Jourda. - Sénatrice de l'Aude, j'ai été choquée par les inondations dans mon département les 15 et 16 octobre derniers, qui ont fait onze morts, dont six dans ma commune de Trèbes. Dès le 17 octobre était signé un arrêté de catastrophe naturelle pour 126 communes ; dix jours après, un autre visait 78 communes. Au total, 204 communes du département sont concernées. Les pluies diluviennes ont parfois rayé de la carte des moitiés de village, et de nombreuses infrastructures comme des stations d'épuration, des piscines, des immeubles d'habitations... Notre système assurantiel et d'indemnisation doit être revu : il y a un problème sur les franchises et pour le relogement. La communauté de communes de Carcassonne a avancé les fonds pour reloger les sinistrés le plus rapidement possible.

Le degré de vétusté dans les contrats assurantiels est extrêmement pénalisant. Les particuliers les moins nantis socialement économisent en

premier sur l'assurance, notamment de leur véhicule, seul moyen de locomotion en territoire rural pour aller travailler ou conduire les enfants à l'école. Ils sont souvent assurés au tiers, et perdent alors totalement leur véhicule en cas d'inondation.

Certes, on ne peut pas tout. Les villages ont un patrimoine magnifique, mais sont situés près de cours d'eau. Nous n'étions pas particulièrement touchés par ces épisodes cévenols, mais en quelques heures, la ville a été coupée du monde pendant trois à quatre jours... Les services de l'État ont été réactifs, mais alors que le Président de la République, sur place, affirmait devant les collectivités territoriales qu'il n'y aurait plus de franchise, le directeur national des assurances nous a rétorqué, la semaine suivante, que ce n'était pas possible...

Les collectivités territoriales, avec l'aide des préfets, peuvent monter des dossiers pour les infrastructures, mais l'accumulation des différents fonds est difficilement lisible... Le directeur national des assurances nous a affirmé que la grille d'indemnisations était en train d'être revue.

Contrairement aux départements d'outre-mer, où les phénomènes climatiques font partie des risques à prévenir, nous nous sommes retrouvés complètement démunis par cet événement. C'est pourquoi il faudrait revoir l'indemnisation des situations exceptionnelles.

Par ailleurs, il s'agit d'un département agricole. Si les agriculteurs, vigneron et cultivateurs de céréales ont subi un sinistre sur le plan privé et si, pour leurs exportations agricoles, c'est le dispositif des calamités agricoles qui a été activé, leur outil de travail a été détruit et ils se trouvent dans la détresse.

Mme Françoise Cartron. - Je souhaite mieux comprendre les notions d'aléa climatique et de catastrophe naturelle.

Le département de la Gironde, dont je suis l'élue, est touché par le recul du trait de côte, phénomène qui se transforme en catastrophe. Un aléa climatique, tel qu'une tempête, peut aggraver ce phénomène, qui se développe dans la durée. Nous sommes alors face à une espèce de vide : qui peut indemniser les personnes qui perdent leurs habitations, alors que celles-ci sont amenées à disparaître ? S'agit-il d'une catastrophe, d'une catastrophe naturelle, d'un aléa ?

Se pose aussi la question de la prévention. Outre ceux qui se trouvent aujourd'hui immédiatement en danger, que fait-on des habitations qui, selon les prévisions, seront touchées dans quelques années ? Il y a là un angle mort.

Mme Maryse Carrère. – Lourdes a connu des crues en 2013, après celles d'octobre 2012. Si les assurances ont réagi très vite, c'est parce que les enjeux économiques étaient très importants. En d'autres termes, nous ne sommes pas tous égaux face aux assurances.

A-t-on une idée des surcoûts des primes d'assurance à la suite d'un tel événement ?

Par ailleurs, si, à Lourdes, les assurances ont été très rapides, il a fallu que les assurés acceptent d'énormes concessions en termes de travaux et financent les protections qui leur ont été imposées pour pallier d'éventuelles futures crues. Dans ces conditions, les grosses entreprises ont résisté, mais pas les plus petites.

M. Michel Vaspert, président. – Je partage l'avis de Marc Daunis sur les délais d'indemnisation. Les remontées de terrain attestent de difficultés.

M. Bertrand Labilloy. – Il est vrai que la prise en charge du coût des travaux de protection pour ne plus subir de dommages équivalents à l'avenir constitue un angle mort du système actuel, qui date de 1982 et sur lequel il serait judicieux de se pencher à l'occasion de la réforme du régime. C'est toutefois ce qui permet de diminuer les coûts pour les catastrophes naturelles.

Sur l'augmentation des tarifs post-événement, le dispositif est de nature assurantielle – il ne s'agit pas d'un dispositif public avec un impôt *per capita*. Il est assez naturel que les différents intervenants de la chaîne d'indemnisation réévaluent en permanence le risque et adaptent la tarification en conséquence. Cela permet d'adresser aux assurés un signal en retour pour qu'ils comprennent qu'ils se trouvent dans une situation d'exposition ou de vulnérabilité supérieure ou croissante. Il faut toutefois en relativiser l'ampleur, car ce régime d'indemnisation permet une très forte péréquation par rapport à ce qui devrait être payé en théorie sur la seule base du risque. Pour un particulier, le montant de l'assurance habitation s'élève à vingt euros par personne et par an : une hausse de 10 % se traduira par deux euros de plus.

Le recul du trait de côte est-il une catastrophe naturelle ou pas ? Beaucoup se penchent sur cette question. D'ailleurs, plusieurs inspections générales ont créé une mission sur ce sujet. Au sens strictement assurantiel du terme, si une tempête emporte votre maison, cela se discute. En revanche, si la tempête fait avancer le trait de côte de cinq mètres, on reste dans un phénomène progressif, donc prévisible, donc non pris en charge.

Les dommages agricoles ne sont pas inclus dans le champ du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Il existe un fonds calamité agricole, ainsi que des assurances contre les pertes de récolte. Or le taux de pénétration de l'assurance agricole est très faible, ce qui pose problème. Les différents intervenants sur ce marché n'ont pas réussi à trouver la bonne formule pour augmenter ce taux de pénétration.

Si, pour les dommages aux biens des particuliers et des professionnels, le défaut de couverture est très faible, en tout cas en métropole, c'est parce que tout le monde est assuré, y compris ceux qui sont très faiblement exposés et qui contribuent pour les autres. Or le monde agricole n'a pas réussi à mettre en place un système analogue pour les pertes agricoles. Nous travaillons avec le ministère de l'agriculture pour apporter tous les éléments d'éclairage statistiques, actuariels et assurantiels pour aider à mettre en place une solution.

En matière d'aménagement du territoire, il y a le fameux fonds Barnier, dont une partie sert à des acquisitions amiables ou même à indemniser à la suite d'expropriations. Ce n'est pas négligeable. Est-ce pour autant suffisant dans le cadre de l'évolution de la situation de tel ou tel territoire ?

J'en viens à l'augmentation des cotisations pour les particuliers et les collectivités à l'horizon 2050. Nous avons publié une étude montrant que le coût des catastrophes naturelles à cet horizon devrait doubler, voire davantage. Pour l'essentiel, l'augmentation n'est pas liée à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des éléments naturels : c'est tout simplement parce que nous sommes de plus en plus riches et possédons des biens mobiliers de plus en plus chers. Cela ne nécessite pas un changement du taux de surprime.

En revanche, il est tout de même prévu une augmentation de l'ordre de 30 à 50 % de l'intensité et de la fréquence des éléments naturels et de la concentration des personnes et des activités économiques dans les zones exposées. C'est pourquoi, à l'horizon 2050, il faudrait passer d'un taux de surprime de 12 à 18 %, sauf à développer les mesures de prévention nécessaires pour réduire la vulnérabilité des personnes et des entreprises.

Le problème de la sous-assurance ne concerne pas que les particuliers. La collectivité locale de Saint-Martin a eu la mauvaise idée de céder aux sirènes d'un assureur qui proposait un tarif particulièrement intéressant, mais avec une faible limite de garantie. À la suite du cyclone Irma, le montant du sinistre s'est élevé à 50 millions d'euros, alors que le contrat prévoyait une limite de garantie de 15 millions d'euros.

Les particuliers ne sont donc pas les seuls à être concernés par le risque de sous-assurance. Pour que le régime fonctionne bien, il faut que tout le monde s'assure, les ménages comme les entreprises. Si on ne s'assure pas, on ne peut pas prétendre à une indemnisation ; c'est une lapalissade ! Cela n'empêche pas toutefois de réfléchir à un dispositif spécifique pour les véhicules qui sont assurés au tiers.

Dans notre évaluation du risque, nous prenons en compte les efforts faits en matière d'urbanisme. Plus largement, nous tenons compte des ouvrages de protection contre les événements naturels. Nous avons développé un modèle numérique du territoire pour simuler les effets des aléas climatiques. Nous avons ainsi pu mesurer l'efficacité des barrages écrêteurs de crue en amont sur la Seine. Certains projets sont dans les cartons, il serait bon de les accélérer.

La pérennité du régime face aux changements climatiques ? En général, à l'exception des territoires tellement impactés que la seule solution est une expropriation, l'intensification du risque se traduit par un ajustement de la prime en conséquence ou par des mesures de prévention suffisantes pour limiter la sinistralité.

À titre personnel, je dirais que le système de modulation des franchises n'est pas absolument déterminant et que l'on peut vivre sans...

Vous avez aussi évoqué la frustration de certains sinistrés quant aux délais d'indemnisation. Les délais moyens sont satisfaisants. Mais l'écart-type peut parfois être élevé. Il n'est pas satisfaisant, en effet, qu'une personne qui a subi un dommage en octobre 2015 n'ait toujours pas été indemnisée. Certaines situations sont kafkaïennes. À Saint-Martin, par exemple, on a parfois du mal à savoir qui est en cause et à trouver la solution au problème. Cependant, il ne faut pas juger un régime qui bénéficie à des millions de citoyens, couvre des milliards de dommages par an, à l'aune de quelques situations individuelles. Il existe toutefois des failles dans le régime d'indemnisation : c'est le cas, par exemple, pour les gens qui, à la suite d'un événement naturel, ne peuvent plus habiter leur domicile, car il menace de s'effondrer. Or ils ne sont pas indemnisés et l'assurance ne joue pas parce que leur bien n'a pas été directement touché et qu'il n'y a pas de dégâts. Donc même si le système fonctionne bien dans l'ensemble, certains cas méritent une attention particulière.

M. Michel Vaspart, président. – Et sur la vétusté ?

M. Antoine Quantin. – C'est une question qui dépasse le régime Cat-Nat. En effet, il ne peut pas y avoir d'enrichissement sans cause. Si l'on indemnise sans tenir compte de la vétusté, les gens ne seraient plus incités à entretenir leur bien. On peut faire de la pédagogie, proposer la garantie remboursement à neuf, mais il paraît difficile de supprimer la référence à la vétusté.

M. Michel Vaspart, président. – Merci pour ces réponses.

C. AUDITION DE M. STEPHANE PENET, DIRECTEUR DES ASSURANCES DE DOMMAGES ET DE RESPONSABILITE DE LA FEDERATION FRANÇAISE DE L'ASSURANCE - MERCREDI 13 FEVRIER 2019

M. Michel Vaspart, président. – Mes chers collègues, nous reprenons cet après-midi les auditions de notre mission d'information consacrée aux risques climatiques. Je rappelle que cette mission d'information a été créée à la demande du groupe Socialiste et républicain, et que notre collègue Nicole Bonnefoy en est la rapporteure.

L'objectif principal de cette mission est d'identifier et d'analyser les difficultés liées à l'indemnisation des sinistres résultant des aléas naturels de forte intensité, et de proposer des solutions pour y remédier, en tenant compte des effets du changement climatique. Nos réflexions intègrent également des mesures de nature préventive, qui permettent de limiter les conséquences des aléas naturels et donc de maîtriser les besoins d'indemnisation.

Nous recevons aujourd'hui M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance (FFA), que je remercie d'avoir accepté d'être entendu par notre mission d'information.

Dès lors que les assurances jouent un rôle important dans la mise en œuvre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, il nous a paru important d'entendre rapidement votre fédération, qui regroupe les principaux acteurs du secteur de l'assurance. Vous pourrez notamment nous présenter votre point de vue sur le fonctionnement actuel du régime et son avenir, en lien avec le changement climatique. Nous avons également des interrogations sur les conditions d'indemnisation de certains risques et sinistres situés actuellement hors du régime « catnat ».

Sans plus attendre, je vous laisse la parole pour une présentation liminaire avant de passer aux questions de notre rapporteure et des autres membres de la mission.

M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance. – Merci M. le président, Mme la rapporteure, mesdames et messieurs. Je vais essayer de présenter la vision des assureurs sur la question de l'indemnisation des dommages causés par les aléas naturels d'une manière générale. Je précise bien que nous nous préoccupons des aléas naturels dans leur ensemble, dans la mesure où seulement une partie de ce sujet est traitée par le régime « catnat ». Or, nous souhaitons adopter une vision globale du problème : si la loi a décidé que le régime « catnat » englobait un certain nombre d'éléments, c'est bien les risques climatiques, d'une manière générale, qui peuvent poser des problèmes dans le monde et en France en particulier.

Je souhaiterais évoquer en premier lieu le périmètre du régime « catnat » – sans trop entrer dans le détail, étant donné que vous avez auditionné la Caisse centrale de réassurance (CCR), spécialiste sur le sujet. Le régime « catnat » est très particulier, peu de pays disposent d'un système comparable à celui dont nous bénéficions en France, hormis peut-être l'Espagne. Ce dispositif se fonde sur un partenariat entre le public et le privé au sein duquel les assureurs jouent leur rôle mais, et c'est là une particularité du régime, l'action des assureurs se situe strictement dans le cadre de la loi : ainsi, le texte qui figure dans les contrats d'assurance couvrant les personnes contre les catastrophes naturelles, de même que le prix ou les modalités d'indemnisation sont fixés par la loi. Les assureurs ne sont donc que le bras armé d'un régime voulu par le législateur.

Par ailleurs, ce régime bénéficie *in fine* d'une garantie de l'État. En effet, l'assurance a besoin de frontières pour remplir ses fonctions, l'illimité étant impossible à assurer. Par exemple, si une même année se produisent un tremblement de terre à Nice et une inondation centennale de la Seine, toutes les compagnies d'assurance de France seraient ruinées. C'est pourquoi l'État se réserve la possibilité d'intervenir si une année se révèle particulièrement mauvaise ; c'est le sens de cet accord public-privé entre les assureurs et l'État via l'instrument qu'est CCR, réassureur « public » du régime.

Le régime « catnat » couvre les dommages aux biens de toute entreprise, toute collectivité territoriale, ou tout particulier. Il ne s'agit pas d'une assurance obligatoire, mais d'une extension obligatoire aux contrats d'assurance. Dès lors qu'un bien est assuré, il est obligatoirement couvert contre les catastrophes naturelles. A l'inverse, si le propriétaire d'une maison n'est pas assuré, alors il n'est pas couvert contre les catastrophes naturelles. Sur le territoire métropolitain, 99 % des Français et 99 % des entreprises sont couverts contre les catastrophes naturelles, une proportion de 1 % ayant décidé de ne pas s'assurer contre les incendies, les catastrophes naturelles, etc. Il s'agit de la première limite de ce régime : ceux qui ne veulent pas s'assurer ne sont pas couverts contre les dommages liés aux catastrophes naturelles.

Une deuxième limite est que le régime ne couvre pas les récoltes non engrangées des agriculteurs. Nous estimons que c'est un point faible de la

protection contre les aléas climatiques en France. La question agricole est exclue du régime, puisqu'elle relève du régime des calamités agricoles.

Enfin, une troisième limite pourrait être l'exclusion des dommages causés par le vent du périmètre de la garantie. Ainsi, les tempêtes Klaus, Lothar et Martin qu'a subi la France ces dernières décennies n'étaient pas couvertes par le régime « catnat » mais par la garantie tempête. Cette dernière est également obligatoire mais ne bénéficie pas de la réassurance de l'État : il s'agit d'un marché totalement libre, entièrement aux mains des assureurs et réassureurs privés. La loi précise cependant que les vents cycloniques dans les territoires d'outre-mer sont couverts par le régime « catnat ».

Si nous devons faire un bilan du régime « catnat », plusieurs points faibles pourraient être relevés.

En premier lieu, dans le secteur agricole, seules 30 % des exploitations sont assurées contre le risque climatique et donc 70 % ne le sont pas. Certes, l'ex-Fonds de calamité agricole – aujourd'hui Fonds national de gestion du risque agricole (FNGRA) – intervient dès lors qu'un agriculteur n'est pas assuré. Néanmoins, ce fonds ne peut intervenir sur les grandes cultures et la viticulture, considérant que dans ces deux cas précis, une assurance est disponible. Le FNGRA intervient en revanche pour les dommages sur les prairies, les arboricultures et les cultures maraichères, dès lors que l'offre d'assurance n'est pas suffisante.

Nous travaillons avec le ministère de l'agriculture pour voir comment développer davantage l'assurance multirisque climat. Il y a là un problème économique, puisque le « *business model* » des agriculteurs ne leur permet pas de s'assurer. Il existe donc des subventions accordées par les pouvoirs publics pour pouvoir souscrire une prime. L'État verse ainsi 115 millions d'euros, prélevés sur le deuxième pilier de la politique agricole commune. Néanmoins, s'il fallait couvrir l'ensemble de la « ferme France », près de 500 millions d'euros d'aides aux agriculteurs seraient nécessaires. L'enjeu est là : dans quelle proportion l'effort incombe-t-il aux assureurs, d'une part, et aux pouvoirs publics, d'autre part ? Nous en discutons actuellement.

L'outre-mer constitue le deuxième point faible de notre dispositif. L'année 2017 a été terrible pour ces territoires, avec une triade d'ouragans (Irma, Harvey, Maria) et nos compatriotes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont vécu un véritable désastre. Toute la question est désormais de savoir dans quelles conditions il serait possible de maintenir une présence pérenne des assurances sur les territoires d'outre-mer, sachant qu'une personne sur deux n'y est pas assurée. Notre souhait demeure que de grands assureurs continuent de travailler sur ces territoires, mais nous savons qu'ils sont de moins en moins nombreux et que les événements de 2017 ne les incitent pas à rester. Par ailleurs, nous devons faire face à des problématiques de logements, avec de nombreuses habitations provisoires ou insalubres et donc difficiles à assurer. Cela devient un vrai problème dès

lors qu'un ouragan se présente. Pour rappel, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les dégâts causés assurés s'élevaient à 1 800 millions d'euros. C'est une question sur laquelle nous travaillons avec la CCR. Le nœud du problème, à notre avis, réside dans les politiques de prévention et les normes de construction. Les normes de prévention spécifiques aux aléas que représentent les séismes, le vent et la submersion marine n'ont jamais été véritablement mises sur la table. Nous allons faire des propositions à ce sujet.

Finalement, les assureurs considèrent que le régime « catnat » a permis, dès 1982, de protéger le patrimoine économique et individuel des Français. Néanmoins, compte tenu de la nouvelle donne climatique – nous avons fait une étude en 2015 sur l'impact que pouvait avoir le changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2040 – et des retours d'expériences que nous avons sur les grandes inondations récentes – dans les Alpes maritimes, mais aussi dans l'Aude – nous pensons que ce régime a besoin d'être « toiletté ».

Le principe général d'un régime solidaire, universel, couvrant tout le pays, est une bonne solution, permettant à tout le monde d'être couvert, contrairement à d'autres pays voisins. Par exemple, en Allemagne, lors des dernières inondations, une personne sur deux n'était pas assurée ; certaines personnes ayant tout perdu, c'est l'État qui a dû intervenir. Nous savons néanmoins que sous pression et dans l'urgence, l'État ne peut faire son travail de manière optimale.

Si globalement, nous pensons donc qu'il s'agit d'un bon régime, nous estimons que certains éléments pourraient être changés ou actualisés. Par exemple, les frais de relogement des personnes dont la résidence principale a été rendue inhabitable devraient être couverts par le régime. Cela fait partie de l'aide qu'un sinistré attend naturellement de son assureur. Aujourd'hui, les frais de relogement ne sont pas pris en charge même si certains assureurs acceptent de le faire, de manière contractuelle.

J'aimerais également aborder la question de la sécheresse, sujet qui génère beaucoup d'inquiétude de notre côté. La sécheresse est le péril le plus dynamique dans notre pays, avec des conséquences à la fois sur les agriculteurs et les particuliers, par le biais des phénomènes de résilience des maisons individuelles. Ce péril doit donc être traité différemment. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit que des études de sous-sol sont désormais obligatoires lorsqu'on construit une maison sur une zone argileuse. Cette disposition est susceptible d'exercer une vertu pédagogique vis-à-vis de la personne, mais aussi du constructeur, qui adaptera ainsi les fondations à la nature du sous-sol. Il existe donc des solutions pour lutter contre ce fléau de la sécheresse, mais elles ne figurent dans aucun document technique unifié (DTU) ni aucune réglementation.

Je termine par la question des franchises, sujet sur lequel nous sommes encore en discussion. Il nous semble que la franchise légale de

380 euros pour un particulier et de 10 % du montant des dommages pour les entreprises permet de responsabiliser les personnes. Certes, il est difficile de le dire au moment où arrive le sinistre, mais nous maintenons l'idée qu'il faut conserver une franchise dans le régime « catnat ». C'est d'ailleurs cet aspect qui, lors des débats parlementaires relatifs à la création de ce régime, avait été mis en avant par le législateur. Le système n'est peut-être pas suffisamment lisible, certaines choses peuvent sûrement être ajustées, mais le principe de la franchise semble plutôt bon.

Nous demandons cependant de petits ajustements concernant les commerçants et les artisans. En 2016, lors des grandes inondations, nous avons été confrontés à des boulangeries ou magasins totalement inondés, avec près de 200 000 ou 300 000 euros de réparations. La franchise étant de 10 %, certains petits commerçants assurés n'ont pas pu redémarrer leur activité, parce que ces 30 000 euros de franchise les ont ruinés. Il nous semble donc préférable de plafonner cette franchise à 10 000 euros pour les petits commerces. Nous avons fait une proposition en ce sens.

Pour conclure, je dirais que nous ne souhaitons pas une réforme, mais une actualisation de ce régime qui nous semble être globalement un bon régime, protecteur et équilibré économiquement.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Merci beaucoup. Ce que vous avez dit est extrêmement intéressant et va susciter de nombreuses questions. Je vais être brève. Je suis d'accord avec vous sur le fait que le régime fonctionne plutôt bien dès lors qu'il y a une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Il s'agit d'un régime solidaire universel qui permet de couvrir 99 % des personnes. Peut-être est-il néanmoins possible d'améliorer le système, de manière à le rendre encore plus solidaire. Je pense notamment à la problématique agricole que vous avez évoquée. Serait-il envisageable de créer un dispositif englobant cette problématique, mais aussi celle du vent par exemple, afin de garantir une plus grande solidarité et une meilleure lisibilité du système assurantiel ?

Par ailleurs, la garantie « catnat » a été créée en 1982, date à laquelle les catastrophes naturelles étaient sensiblement différentes. Peut-être faut-il redéfinir aujourd'hui ce qu'est une catastrophe naturelle, en partant du constat que ce qui était considéré comme exceptionnel en 1982 est devenu habituel. Il s'agirait donc d'élargir le socle commun de l'assurance.

M. Stéphane Pénét. – Je comprends très bien ce que vous dites sur la complexité du système pour les Français. Quand on explique, par exemple, qu'une tempête n'est pas une catastrophe naturelle, les personnes ont tendance à rester dubitatives. Néanmoins, il faut comprendre que tout ce qui rentre dans le périmètre des catastrophes naturelles engage l'État. Or, l'État a tendance à dire qu'il faut laisser le marché fonctionner seul quand cela est possible. En cela, je ne peux pas lui donner tort. Aujourd'hui, le risque tempête, contrairement au risque d'inondation, à la submersion marine ou à la sécheresse, est extrêmement volatile et aléatoire, donc facilement assurable. Globalement, hormis en outre-mer, le risque tempête n'a pas besoin d'une garantie de l'État pour pouvoir fonctionner correctement. L'assurance et la réassurance de marché sont capables d'assurer ce risque, d'où son exclusion du régime « catnat » qui, je le rappelle, cible les risques non assurables. L'essentiel demeure que la couverture soit obligatoire, afin qu'en cas d'inondation, de tempête, ou de glissement de terrain, la personne soit assurée, quelle que soit la garantie mise en jeu. Je comprends la position de la direction du Trésor, lorsqu'elle souhaite exclure ce qui peut l'être du régime « catnat », dès lors que les Français sont protégés par ailleurs.

Pour ce qui est du régime agricole, la situation est plus compliquée, dans la mesure où des biens non matériels sont impliqués. Si les bâtiments d'agriculteurs et le matériel sont couverts par la garantie « catnat », tel n'est pas le cas des récoltes. Néanmoins, pour les récoltes, la problématique est très différente : il ne s'agit plus de reconstruction mais d'indemnisation, pour permettre à l'agriculteur de redémarrer. L'inclusion des pertes sur récoltes dans le régime « catnat » créerait ainsi des problèmes techniques.

Je comprends donc votre souci de simplification, mais il pose des problèmes techniques ou économiques compliqués à résoudre.

Concernant la redéfinition des catastrophes naturelles, d'après nos chiffres et nos courbes, le niveau d'indemnisation était globalement relativement stable - volatile, certes, mais stable - jusque très récemment. Cependant, depuis une dizaine d'années, nous constatons le franchissement d'un palier quant aux indemnisations versées. Cette évolution n'est pas strictement liée au changement climatique ; elle s'explique également par l'aménagement du territoire et une croissance des richesses plus rapide dans les zones vulnérables. Le même évènement climatique coûte ainsi plus cher qu'auparavant, car il existe une plus forte concentration des richesses en bord de rivière, de mer ou de montagne, qui sont les zones les plus vulnérables de notre pays. Nous constatons donc que seulement 20 à 25 % de l'augmentation du niveau d'indemnisation est liée au changement climatique. Ces chiffres ne sont donc pas encore réellement significatifs. Enfin, la qualification de l'évènement n'est pas fondamentale au regard des enjeux actuels du régime « catnat ». Cette évaluation ne relève pas des assureurs mais d'une commission interministérielle, avec des spécialistes qui, sur la base de statistiques, disent si oui ou non un évènement est une catastrophe naturelle, au regard de la période de retour, de 10, 20 ou 30 ans

selon les évènements. De notre côté, nous ne siégeons pas au sein de cette commission ; en revanche, la CCR y siège et en assure le secrétariat.

Mme Gisèle Jourda. – Je ne reviendrai pas sur la problématique du relogement ou de la franchise. En revanche, nous n'avons pas du tout évoqué la vétusté, surtout en matière d'équipement collectif pour les collectivités, comme les écoles ou les bâtiments publics, et pour les particuliers.

Je tenais également à aborder la question des automobiles. Les familles percevant de faibles revenus ont tendance à prendre une couverture minimale pour leur véhicule, en s'assurant uniquement pour le dommage à un tiers. À la suite d'une catastrophe naturelle, ils ne sont donc pas assurés, et si leur véhicule n'est plus récupérable, ils ne peuvent plus travailler ou emmener leurs enfants à l'école.

Enfin, vous avez évoqué les pertes de récolte, mais il existe également des problématiques spécifiques liées par exemple à des cuves déplacées par la catastrophe, dont j'ai compris qu'elles n'étaient pas totalement couvertes par le régime.

Mme Françoise Cartron. – Je voudrais continuer sur ce problème de la viticulture. Nous constatons, à chaque fois que nous avons des aléas climatiques, que très peu de viticulteurs sont assurés. Ils nous opposent le fait que c'est très coûteux, que l'assurance leur paraît inaccessible, et sont ainsi confrontés à des pertes de récoltes non assurées. En Gironde, il est parfois proposé à des viticulteurs de s'équiper avec du matériel permettant d'anticiper ou de disperser les phénomènes de grêle, mais c'est également très coûteux. Envisagez-vous de vous intéresser au volet de la prévention, dans les réflexions que vous menez, par exemple concernant la grêle ? Les contrats d'assurance pourraient-ils prévoir un accompagnement en termes de prévention ?

M. Patrick Chaize. – Le système « catnat » fonctionne comme une extension des contrats d'assurance : *quid* des biens qui ne sont pas assurables ? Je pense au cas concret, vécu dans mon département, d'un arbre qui tombe dans un cimetière et casse plusieurs concessions, sans que rien ne soit assuré. Comment accompagner la collectivité dans ce cas ? C'est un exemple qui pourrait être décliné sur d'autres sujets.

M. Marc Daunis. – Dans mon département, certaines personnes signalent encore des retards sur les indemnisations. Pensez-vous qu'un travail particulier doit être fait là-dessus ? Il y a un écart incompréhensible entre les situations vécues sur le terrain par certaines victimes et les statistiques données, par exemple, lors de l'audition de la CCR : représentation ou réalité ?

Par ailleurs, il y a une évolution du caractère exceptionnel des catastrophes naturelles, certains aléas devenant habituels. Comment pourra être délimité, à l'avenir, le périmètre des catastrophes naturelles ? Si la pluie centennale devient décennale et même annuelle, comment va-t-on pouvoir mesurer et suivre cet évènement ?

Mme Nelly Tocqueville. - Je voudrais évoquer tout d'abord la responsabilité des propriétaires. Si j'adhère à la nécessaire responsabilisation des propriétaires, malgré tout, un grand nombre d'entre eux ont fait construire à une période où une évaluation n'était pas nécessaire, ou se sont portés acquéreurs d'un bien sans connaissance des risques encourus : comment évaluer leur part de responsabilité dans ces cas-là ?

Ma deuxième question porte sur la coopération avec Météo France. Au vu des prévisions, qui indiquent que les risques climatiques doubleraient d'ici 2050, comment envisagez-vous de travailler avec Météo France pour évaluer la progression des biens à assurer ?

M. Jean-François Husson. - Je pense qu'il y a un travail à faire sur les biens non assurables aujourd'hui, pour les particuliers comme pour les entreprises ou les collectivités. Nous avons également un deuxième chantier sur le champ d'application des garanties ; il existe actuellement un certain nombre d'exclusions de garanties. Par exemple dans le cas de coulées de boues, c'est l'État qui va financer la reconstruction d'une route : est-ce que cet exemple vous semble susceptible de rentrer dans une extension de garantie ? Il faut également faire en sorte qu'il n'y ait pas d'anti-sélection et que ce soit accessible au plus grand nombre afin que toute la communauté des assurés puisse y souscrire. Sinon, on se retrouve dans le même cas que pour les calamités agricoles : quand seulement un tiers des agriculteurs s'assure, c'est qu'il existe un problème d'anti-sélection et donc un problème de périmètre des biens assurés par rapport aux risques encourus.

M. Vincent Segouin. - Nous avions auparavant le fonds de calamité agricole, qui constituait une deuxième petite sécurité sociale, puisqu'il ne disposait jamais des fonds suffisants pour indemniser les risques réels. Il a été transformé en fonds relatif aux aléas climatiques et risques assurables. Est-ce que ces aléas climatiques, sur lequel il y a une vraie réflexion, vont être transformés en catastrophes naturelles ?

Ma deuxième question porte sur les franchises. Quand une personne fait face à un deuxième sinistre, dans le régime « catnat », la franchise est doublée, voir triplée, ce qui pose un vrai problème.

Je voulais également revenir sur le délai de traitement des sinistres : nous sommes souvent dans l'attente des arrêtés, qui sont relativement longs à arriver, surtout quand il ne s'agit pas d'un sinistre sériel mais d'un cas particulier, liés par exemple à la sécheresse ou aux sols argileux.

Enfin, je souhaitais connaître votre sentiment sur l'évolution du risque climatique ? Comment voyez-vous l'avenir ?

M. Daniel Gremillet. – Le dossier agricole, qui est un véritable sujet, peut déteindre sur l'ensemble des autres risques : à quel niveau de compétitivité pourrions-nous être, si on le rendait obligatoire ? Aujourd'hui, le gros problème, c'est que 30 % seulement des agriculteurs sont assurés. Aujourd'hui, la parité du un pour un n'est plus respectée entre financement privé et financement public, puisqu'on est même allés jusqu'à prendre une partie des réserves du fonds des calamités pour le reverser sur le budget général.

Ma deuxième question porte sur le fonctionnement du système, sur cinq années : on enlève la meilleure année et la moins bonne, et si on doit faire face à deux sinistres, le niveau de rendement assurable est tellement bas que cela ne vaut même pas la peine de s'assurer. Il y a un vrai problème de redéfinition de l'assurance.

Ma dernière question concerne les pertes de fonds : par le passé, le fonds du régime des calamités agricoles prenait en compte les situations dans lesquelles la terre végétale était complètement enlevée, mais avec l'évolution des risques, ce phénomène devenant de plus en plus fréquent, nous voyons bien que ce n'est plus adapté.

Mme Évelyne Perrot. – Je voulais vous parler d'urbanisation : dans ma commune nous avons des terres argileuses. Auparavant, les maisons étaient faites en pans en bois, ce qui permettait de faire bouger la structure en cas de sécheresse, alors qu'aujourd'hui les maisons sont en dur, avec des problèmes de fissures. Dans ce contexte, j'ai fait réaliser un plan d'étude des sols dans ma commune, ce qui nous a permis de connaître les veines argileuses et donc de changer complètement l'orientation de construction dans le village pour éviter ces veines. Ne serait-il pas intéressant de demander aux communes de réaliser ce genre d'études ? Certes, certaines terres deviennent ainsi non constructibles, mais ce type de cartographie, qui ne coûte pas très cher, est un facteur de sécurité pour le village.

Mme Pascale Bories. – Au niveau de l'assuré, a été évoquée la multiplicité des risques de catastrophes naturelles. Dans ce contexte, je me posais la question de la possible radiation des assurés, si ces catastrophes ont tendance à se multiplier. Quelle est l'attitude des compagnies d'assurance ? Est-ce que, comme on a pu le dire, au bout de trois sinistres, il y a un risque de radiation pour les assurés concernés ?

Pour rebondir sur le côté préventif, est-ce que les assurances incitent aussi à la prévention, par le biais de partenariat avec les collectivités par exemple ? Le principe des veines argileuses est intéressant : est-ce que vous incitez les particuliers ou les entreprises à s'équiper pour se protéger ? Ont-ils des remises sur leurs cotisations, ou une baisse de franchise, s'ils se sont équipés en respectant les indications des plans de prévention du risque inondation (PPRI) ?

Enfin, à l'étranger, la notion de catastrophes naturelles n'est pas reconnue de la même façon. Vous devez sûrement travailler dans certains

pays limitrophes en Europe : y a-t-il des différences d'indemnisation ? Nous avons l'exemple de l'île Saint-Martin, où selon qu'on se situe sur la partie française ou hollandaise, le système d'indemnisation est différent.

M. Stéphane Pénet. – Je note de nombreuses interrogations sur les faiblesses du régime et les améliorations qui pourraient être apportées.

Très rapidement, sur la question des automobiles : effectivement, environ 15 % des propriétaires de voitures ne s'assurent qu'au strict minimum, uniquement contre les dommages aux tiers. Dans ce cas, il s'agit d'une décision du propriétaire : si mon véhicule est très vieux, je décide de ne pas l'assurer en dommages. La question est de savoir si l'assureur a bien prévenu l'assuré de la situation. Nous insistons sur le rôle de conseil de l'assureur, qui doit prévenir qu'avec ce type d'assurance minimum, le propriétaire ne sera pas couvert en cas de catastrophe naturelle. L'engagement est clair : nous ne faisons que conseiller aux assurés de s'assurer en dommages, pour être couverts sur les catastrophes naturelles.

Sur la vétusté, je rappelle que lorsque des bâtiments sont détruits, nous indemnisons en valeur de reconstruction. Le prix de reconstruction doit être pris en charge par l'assurance et là-dessus, il n'y a pas de vétusté, pas de reste-à-charge. En revanche, il existe un reste-à-charge lorsque, par exemple, les tuiles d'un toit sont soit toutes neuves soit très vieilles, ou lorsque nous sommes confrontés à deux téléviseurs, un neuf et un très vieux : dois-je les indemniser de la même façon ? L'assurance n'est pas supposée enrichir, elle doit remettre la personne dans l'état dans lequel elle était avant l'accident ; c'est un vrai casse-tête de savoir comment s'y prendre. Les assureurs ont décidé, dans un certain nombre de cas, de racheter de la vétusté, notamment pour l'électroménager par exemple ; dans ce cas, on rachète à neuf. Pour le reste, on tient compte de la vétusté. Ça paraît difficile, compliqué et injuste, mais il y aurait de l'injustice dans l'autre sens aussi. Par exemple à Saint-Sornin, j'étais allé voir le maire et j'avais discuté avec des sinistrés. Dois-je indemniser de la même façon quelqu'un qui entretient son toit et a investi et quelqu'un dont la toiture n'était pas entretenue et très vétuste ? C'est une question que je pose, parce que j'estime qu'un des sinistrés a fait un effort de prévention et de maintenance et l'autre, non. Notre ligne directrice est la suivante : nous faisons de la valeur à neuf quand les biens le méritent, sinon nous tenons compte de la vétusté au moment de l'indemnisation.

En ce qui concerne la viticulture, je reviens sur le problème de la grêle. Oui, la grêle pose un véritable problème dans notre pays, et nous n'en parlons pas assez à mon avis. Il y a peu d'études sur l'évolution de la grêle dans notre pays, et sur la violence des événements. Il est vrai qu'aujourd'hui, sur l'assurance récolte, que ce soit en grêle, en sécheresse ou en excès d'eau, les assureurs perdent beaucoup d'argent – à tel point que cela nous inquiète parce que certains assureurs se retirent. Il y a un prix pour ce risque ; la question est donc de savoir comment le financer. Il faut bien comprendre que nous ne sommes que le baromètre d'un risque à travers le prix de l'assurance. Aujourd'hui, la grêle, mais aussi la sécheresse, sont deux périls

pour lesquels l'agriculture doit s'adapter, soit en tenant compte dans les prix de vente du risque climat, soit en adaptant les cultures. Si je ne crois pas à la prévention contre la grêle, je crois à la protection, à travers par exemple les filets anti-grêle. Je sais néanmoins que c'est coûteux.

Concernant le retard sur les interventions dans les Alpes-Maritimes, nous suivons au sein de la FFA les abaques en matière d'indemnisation. Il y a toujours un écart entre nos chiffres et la réalité mais bien évidemment, lorsqu'il y a des retards, cela se voit davantage que lorsque les délais sont respectés. Nous sommes très focalisés sur les efforts permettant d'accélérer les processus d'indemnisation, ce qui passe premièrement par l'accélération des processus d'expertise, deuxièmement par la capacité locale en matière d'ouvriers du bâtiment pour pouvoir réparer, car parfois les couvreurs sont débordés, et troisièmement par le règlement des litiges, quand l'assuré n'a pas accepté la proposition de l'assureur. Nous respectons les droits des assurés, mais ces litiges retardent le processus. Dans les Alpes-Maritimes, nous considérons que tous les dossiers non litigieux ont été réglés. Nous surveillons les mêmes abaques sur l'Aude, Irma et maintenant les gilets jaunes.

Sur les biens non assurables, le principe est de dire que les infrastructures qui appartiennent à l'État ou aux collectivités locales, de même que les ouvrages d'art, ne sont pas assurables et assurés. L'État et les collectivités sont leurs propres assureurs. Si ces collectivités veulent s'assurer, qu'elles le fassent : nous les assurerons. Certaines communes décident aujourd'hui d'assurer les biens communaux. Il est possible de souscrire une assurance pour un cimetière, mais souvent le choix est fait de ne pas s'assurer. Nous respectons cette liberté.

En ce qui concerne les terres argileuses, je partage votre avis. Il existe un outil efficace, à savoir le plan de prévention du risque sécheresse, qui consiste à tenir compte dans le plan local d'urbanisme (PLU) et les permis de construire de la réelle cartographie du sous-sol. Désormais, les données du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) permettent d'avoir une vision relativement macroéconomique des zones vulnérables, mais elles ne sont pas suffisamment fines pour permettre de déterminer s'il faut construire ou non à tel endroit. C'est ce que prévoient les plans de prévention des risques sécheresse mais il n'y en a malheureusement pas assez. Cela relève de la responsabilité de la commune, lui permettant de bénéficier de l'aide du fonds Barnier ou d'autres dispositifs.

Sur la responsabilité des propriétaires, lorsqu'il y a un plan de prévention postérieur à la construction, doit-on en vouloir aux propriétaires qui avaient construit avant que l'on ne constate la réalité des risques ? Nous aimerions que le fonds Barnier, véritable pivot du financement de la prévention contre les aléas naturels dans notre pays, soit davantage orienté vers des problématiques individuelles, telle une maison inhabitable ou dont le terrain doit être rendu à la nature, nécessitant l'expropriation de la personne dans des conditions correctes. Nous aimerions

que le fonds Barnier puisse davantage orienter son activité vers ce « *pick and choose* », cette politique très ponctuelle d'expropriation ou de protection à travers des matériaux qui permettent d'absorber ou de faire passer l'eau sans dégâts apparents. La question des politiques générales de prévention contre les aléas naturels, à notre avis, relève davantage d'une politique publique que d'un fonds. Je rappelle que le fonds Barnier est alimenté non par des taxes mais par les contributions des assurés. Pour nous, son action doit donc être directement liée aux intérêts des assurés à travers le régime d'assurance des catastrophes naturelles.

M. Michel Vaspert, président. – Le fonds Barnier a été prélevé systématiquement par tous les gouvernements et maintenant, en plus, est plafonné. Nous nous sommes battus ici pour que l'indemnisation pour l'immeuble du Signal puisse être opérée par le fonds Barnier ; il nous a été répondu qu'il s'agissait d'un risque prévisible, parce que c'est de l'érosion et donc que la logique diffère. Nous sommes néanmoins plusieurs à penser de cette façon.

M. Stéphane Pénét. – Nous demandons à ce qu'il y ait une évolution dans la gouvernance du fonds qui, pour être clair, est une caisse d'enregistrement de ce que décide le ministère de l'environnement. Nous aimerions une gouvernance plus collective et nous souhaiterions pouvoir faire des propositions en matière de financement, d'expropriation ou d'indemnisation. Nous sommes sur le terrain, nous voyons ce qui se passe, les biens qu'on indemnise pour la troisième ou la quatrième fois. Nous pensons pouvoir apporter quelque chose à l'action du fonds Barnier.

Sur la radiation des assurés : pour rappel, la garantie « catnat » est une extension obligatoire, les assureurs sont tenus d'assurer les biens autant de fois que nécessaire, tant que le bien n'est pas en infraction. Un assureur a le droit de refuser un risque, mais dès lors qu'un assuré est confronté à deux ou trois refus d'assurance à cause de son exposition, il peut saisir un organisme – le Bureau central de tarification – qui imposera le risque à un assureur. Le même dispositif existe dans le domaine automobile ou en matière de construction. Néanmoins, il existe une liberté totale de souscrire et de radier pour l'assureur ; c'est un principe général auquel nous tenons beaucoup, car cela permet de garantir l'intérêt de la communauté des assurés. Par ailleurs, il est rare, aujourd'hui, de ne pas trouver un assureur. Si vous n'êtes plus assuré en habitation, par votre assureur, parce qu'il a indemnisé quatre sinistres de suite, vous n'aurez aucun mal à trouver un autre assureur, parce qu'il y a suffisamment de concurrence dans notre pays.

Enfin, nous avons une demande particulière concernant la réactualisation du régime « catnat ». Elle ne va peut-être pas vous plaire. Nous sommes partisans du maintien de la solidarité au sein du régime, avec le même tarif pour tout le monde, dans les mêmes conditions. Mais dans le cas des grandes entreprises, de plus de 20 millions d'euros, nous demandons une liberté de fixation des franchises, car nous estimons que ces entreprises ont les moyens d'agir sur leur propre prévention. Nous souhaitons pouvoir entrer en discussion avec ces entreprises avec le genre de raisonnement suivant : « Si vous ne remontez pas tout votre système informatique au premier étage, je fixe une franchise plus élevée, sinon je baisse le montant de la franchise ». Il me semble que c'est un débat sain que nous pouvons avoir avec de grandes entreprises.

Nous souhaiterions également pouvoir fixer librement les franchises pour les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, parce que nous estimons qu'elles ont les moyens de protéger leurs biens, et qu'elles doivent faire preuve d'une certaine exemplarité en matière de prévention. Nous demandons donc à bénéficier d'une liberté de fixation des franchises pour les grandes entreprises et les collectivités territoriales. Pour ce qui est des particuliers, je vais prendre un exemple clair : pour une prime habitation équivalant à 220 euros, la part « catnat » représente 20 euros. Est-ce que le fait de faire payer 30 ou 50 euros au lieu de 20 euros par an aura une incidence sur le comportement de la personne assurée ? Je ne le pense pas.

Par ailleurs, la prévention contre les aléas naturels est davantage une question collective qu'individuelle, renvoyant aux permis de construire et aux plans de prévention plutôt qu'à l'attitude personnelle d'un habitant. Un particulier propriétaire d'une maison dans une zone inondable ne peut pas réellement agir, si ce n'est en partant. Il nous semble donc que cette idée de moduler le tarif auprès des particuliers pour les inciter à se protéger n'aura pas d'incidence, sauf pour les collectivités territoriales et les grandes entreprises.

M. Michel Vaspert, président. - Il me reste à vous remercier chaleureusement, vous ainsi que toute votre équipe. Nous souhaitons que vous puissiez nous transmettre des réponses par écrit si vous n'avez pu répondre à toutes les questions.

D. AUDITION DE M. JEAN MERLET-BONNAN, AVOCAT ASSOCIE DU CABINET EXEME ACTION – MERCREDI 13 FEVRIER 2019

M. Michel Vaspert, président. – Nous avons le plaisir de recevoir maître Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action, que je remercie de sa présence, ainsi que son collaborateur.

M. Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de donner la parole à un praticien confronté au problème du refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à propos duquel collectivités et particuliers sinistrés nous saisissent. Ce refus est en effet pour eux soit illégal, soit incompréhensible, soit manifestement erroné – ou en tout cas mal expliqué. L'objectif de l'avocat est de comprendre les raisons de ce refus et d'en expliquer éventuellement la légalité.

Avant de traiter des catastrophes naturelles, je travaillais pour ma part sur les admissions post-bac (APB), sujet qui peut paraître assez éloigné des catastrophes naturelles. Il s'agit néanmoins des mêmes problématiques législatives et réglementaires. En effet, comme pour APB, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est encadrée par aucun texte réglementaire, la décision de l'administration relevant d'un pouvoir presque discrétionnaire. Les administrés, étudiants ou sinistrés, se voient opposer une décision sans explication, prise de manière totalement opaque.

Commençons par l'étude du droit existant. Celui-ci est issu de la loi de 1982, qui a constitué une grande avancée dans le domaine des catastrophes naturelles. À l'époque, le législateur a souhaité éviter que le sinistré se retrouve seul face à son assurance, qui pouvait très facilement refuser de reconnaître l'état de catastrophe naturelle. L'assurance avait les moyens d'attendre un procès et une expertise judiciaire, le sinistré ayant parfois peu de possibilités de contestation.

Le législateur, sur la base du préambule de 1946, a souhaité fonder cette loi sur le principe de solidarité nationale et d'égalité de tous les Français devant les charges résultant de ces calamités nationales. La loi de 1982 a donné lieu à différents articles dans le code des assurances, dont l'article L. 125-1, qui prévoit que sont pris en charge au titre des catastrophes naturelles les dommages matériels directs susceptibles de mettre la garantie en œuvre. Ces préjudices doivent revêtir un caractère non assurable et être causés par un événement naturel anormal. Ceci peut être une source de discussions, plus avec l'assureur qu'avec éventuellement l'administration, qui décide ou non de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Or, l'État n'a jamais pris de texte d'application à ce sujet. L'article de loi reste assez général : *« L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones, les périodes où s'est située la catastrophe, ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci, couverte par la garantie, visée au premier alinéa de cet article. Cet arrêté précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des*

ministres. Cette décision est ensuite notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'État dans le département, assortie d'une motivation. L'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes ». C'est cette problématique de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par l'administration qui nous occupe aujourd'hui.

Si aucun texte réglementaire n'a été pris, l'administration, ayant horreur du vide, a émis des circulaires. La première remonte à 1984. Elle est publiée encore aujourd'hui sur « Circulaires.gouv.fr » et reste donc en vigueur. Une circulaire de 1998 est venue préciser le régime de 1984. La circulaire de 2014, qui n'a pas vraiment modifié la situation, a créé une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle d'urgence pour certaines situations particulières et a précisé, dans une annexe, les documents techniques demandés aux différents services de l'État pour pouvoir compléter le dossier.

C'est le seul droit existant aujourd'hui. En pratique, le sinistré qui constate un dommage pouvant manifestement relever de l'état de catastrophe naturelle en fait part à son assureur. Parfois, c'est l'assureur lui-même qui invite l'assuré à faire cette déclaration. Celle-ci, selon les textes, est à effectuer auprès de la commune, qui crée alors un dossier qu'elle transmet au préfet. Le préfet doit lui aussi constituer un dossier assez complet selon les circulaires de 1984 et de 1998, lequel comporte son appréciation, des articles de presse, des rapports des services du département, l'ensemble des éléments transmis par la commune, ainsi que les enquêtes nécessaires. Le préfet, selon la circulaire, a donc un rôle instructeur.

Sur la base de ce dossier, le préfet peut faire un premier tri extrêmement limité, se basant uniquement sur les garanties de catastrophe naturelle. Il exclut donc tout ce qui relèverait d'une autre garantie – calamités agricoles, garantie décennale. Très souvent, le préfet transmet l'ensemble des dossiers à l'État. Nous avons cependant constaté un décalage entre la théorie et la pratique.

Lorsque le préfet a constitué son dossier, il le transmet au ministère de l'intérieur. Pour certaines catastrophes, comme la sécheresse, le ministère demande communication d'un rapport national de Météo-France. Le ministère, en théorie, transmet l'ensemble du dossier pour avis à la commission interministérielle créée par la circulaire de 1984. Cet avis est consultatif et ne lie pas l'autorité administrative. Le ministère prend un arrêté interministériel et procède à sa publication. Le préfet doit alors le notifier à chacune des communes, accompagné d'une motivation.

Dès lors, le sinistré dispose d'un délai de dix jours pour déposer une nouvelle déclaration auprès de son assurance. Dans la pratique, l'assurance accepte parfois que ce délai soit dépassé, dans la mesure où cela ne lui cause pas de préjudice particulier.

Nous avons cependant pu constater que les particuliers ou les collectivités étaient parfois fondés à critiquer le système mis en place.

Plusieurs difficultés apparaissent en effet. Tout d'abord, le sinistré qui constate un désordre sur sa maison ne sait pas toujours qu'il s'agit d'une catastrophe naturelle. Il n'a pas toujours le réflexe d'effectuer cette déclaration auprès de sa commune. Très souvent, c'est le maire lui-même qui prend les devants en publiant un article dans un bulletin municipal ou un journal local pour réclamer des déclarations. C'est là la première difficulté.

Le maire fait face à un deuxième problème. C'est en effet lui qui doit remplir un formulaire Cerfa qui permet de solliciter du ministère la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Il peut se heurter à plusieurs difficultés. En premier lieu, le Cerfa lui demande une date. Pour une inondation, la chose est très simple. Pour une sécheresse, la chose est beaucoup plus difficile à établir. Le maire ne reçoit pour ce faire aucune aide des services.

Météo-France établit bien un rapport à ce sujet, mais nous n'avons jamais pu recueillir de position franche et précise sur les conséquences de ces dates. La question pourrait être posée par votre mission aux différents services pour connaître leur impact réel.

Aujourd'hui, les maires qui se heurtent à un refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne savent pas toujours si ce refus résulte de mauvaises dates ou d'un mauvais dossier. En réalité, on constate que le refus porte sur l'ensemble des dates, notamment en matière de sécheresse, ce qui suggère que la date de départ a une importance limitée.

Or, le texte du code des assurances prévoit bien que la catastrophe naturelle ne peut être reconnue que dans un délai de dix-huit mois à compter du début de l'événement climatique. Un maire qui saisirait le ministère de l'intérieur après ce délai de dix-huit mois, malgré le fait qu'il ait obtenu des demandes, ne peut que se voir refuser la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ses administrés peuvent alors se retourner contre lui pour cause de demande tardive. On n'en a pas d'exemple, mais c'est un risque. Nous avons pu constater que les maires n'étaient pas du tout informés de ces difficultés.

Aujourd'hui, ce qu'on demande concrètement aux maires, c'est de transmettre le Cerfa au préfet. Ce Cerfa, en fonction des différents types de catastrophes naturelles, a un rôle différent, contrairement aux circulaires de 1984, 1988 et 2014, qui donnent aux préfets un rôle instructeur. Ainsi, s'agissant d'une inondation, le préfet récupère les rapports de ses services internes, un rapport géologique, un rapport local de Météo-France, le Cerfa, et transmet ses éléments au ministère, sans autre étude complémentaire.

Pour la sécheresse, on a constaté que le préfet se contentait de transmettre le Cerfa sans autre analyse. Les seules études techniques sont effectuées au niveau national, sauf lorsque la commune demande pour la première fois la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et n'a jamais fait l'objet d'une étude géotechnique pour déterminer si le terrain comporte des argiles pouvant donner lieu à un tel événement.

Le dossier est ensuite transmis par le préfet au ministère, qui le complète avec, dans le cas de la sécheresse, le rapport de Météo-France ou, pour d'autres catastrophes naturelles, d'autres rapports techniques. Le ministère saisit alors la commission interministérielle pour avis.

En fait, les informations dont nous disposons indiquent que le ministère se contente de transmettre un tableau rempli préalablement contenant, en matière de sécheresse notamment, les critères définis par la commission interministérielle, avec des indications de Météo-France. La demande comporte également l'avis du ministère, alors que la commission interministérielle est saisie pour rendre un avis préalable. Encore plus surprenant, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), qui délivre cet avis, préside aussi la commission interministérielle. On marche quelque peu sur la tête !

Aussi le rapport de Météo-France en matière de sécheresse qui est transmis à cette commission interministérielle n'est-il qu'un simple rapport de quatre à cinq pages couvrant toute la France, qui se contente de publier trois à quatre cartes où Météo-France indique les zones en état de catastrophe naturelle.

Selon les textes, la commission devrait normalement étudier un dossier complet et non un simple tableau comportant des avis. Non seulement les informations sont incomplètes, mais l'on a en outre constaté que l'avis de la commission interministérielle était rendu après une seule séance de travail d'une demi-journée, alors qu'elle est censée étudier 800 à 900 dossiers !

La composition de cette commission prévue par la circulaire de 1984, qui n'a jamais été confirmée par aucun texte réglementaire, donne d'ailleurs lieu à quelques difficultés. On y compte, de manière assez logique, les ministères de l'intérieur, des finances, des comptes publics, de l'outre-mer, de l'environnement, mais aussi les membres de la Caisse centrale de réassurance, dont on ne voit pas pourquoi ils devraient se prononcer sur l'existence ou non d'un aléa climatique. Il pourrait être intéressant de les interroger sur leur rôle dans cette instance...

Autre problématique : quels sont les critères étudiés dans cette commission ? Le seul document que nous possédions aujourd'hui nous indique que c'est la commission interministérielle qui fixe les critères d'études de l'événement climatique anormal. C'est donc la commission interministérielle créée par une circulaire de 1984 qui rend un avis sur des critères qu'elle a elle-même posés, dans une composition qui pose question, ces critères étant repris semble-t-il textuellement par le ministère.

Lorsque l'arrêté interministériel est notifié, la commune reçoit une motivation succincte ou technique du préfet. La motivation est prévue par les textes, mais son absence n'a aucune conséquence légale.

Les communes, comme les sinistrés, ont la possibilité de contester l'arrêté. Le juge administratif effectue un contrôle poussé à ce sujet, vérifiant

la procédure suivie, si la commission interministérielle a été composée régulièrement, conformément à la circulaire. Il contrôle aussi si l'appréciation retenue par le ministère est conforme aux données météorologiques, même si la commune n'est pas en mesure de produire des données de Météo-France.

Bien évidemment, dans les contentieux que nous avons engagés, l'État se garde bien de transmettre toutes les données de Météo-France, se contentant de communiquer le rapport qui a servi à la commission interministérielle. Les collectivités ont donc très peu de possibilités pour se défendre, sauf à lancer une expertise judiciaire ou à obtenir des éléments d'informations supplémentaires.

Enfin, un arrêt du tribunal administratif de Melun laissait entrevoir la possibilité de contester ces arrêtés interministériels, mais le Conseil d'État, en 2018, dans deux arrêts dont le dernier a été rendu en août, a fermé la porte à ces contentieux au motif que personne n'a jamais contesté la méthode utilisée.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Vos remarques sont extrêmement éloquentes, voire inquiétantes. Quelles sont vos recommandations et vos préconisations pour changer le système ?

M. Jean Merlet-Bonnan. - Les recours contre les arrêtés interministériels refusant de reconnaître les catastrophes naturelles existent, mais les communes baissent les bras en se disant que la jurisprudence leur sera défavorable quoiqu'il arrive, en tout cas en l'absence d'éléments techniques supplémentaires ou d'expertises judiciaires.

Trois améliorations sont selon moi possibles.

La première consiste bien évidemment à encadrer l'action de l'administration. Nous disposons aujourd'hui uniquement d'un texte législatif large, qui laisse tout champ d'action à l'administration. Ce point est tout à fait d'actualité depuis la réponse du Conseil d'État à un recours de plusieurs communes qui avaient saisi le ministère de l'intérieur en lui demandant de définir des critères dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles figurant à l'article L. 125-1. Le Conseil d'État a considéré que le caractère général des dispositions définissant les effets des catastrophes naturelles comme des dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ne rend pas lesdites dispositions inapplicables. Dès lors, le Premier ministre n'est pas tenu de prendre un décret pour préciser les critères permettant de caractériser l'intensité anormale d'un agent naturel, le législateur ne l'ayant pas prévu.

Le Conseil d'État estime donc que les communes n'ont pas à réclamer un texte réglementaire, dans la mesure où le législateur ne l'a pas prévu dans la loi. C'est presque un appel à légiférer que vous lancez les communes et le Conseil d'État !

Ceci permettrait d'améliorer le ressenti des sinistrés qui ne sont pas toujours fondés à réclamer l'état de catastrophe naturelle, mais ne comprennent pas comment leur dossier a été traité. L'arrêté de catastrophe naturelle a un statut très particulier, le Conseil d'État considérant qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire classique. Même si c'est un arrêté interministériel, sa valeur juridique un peu particulière relève des tribunaux administratifs en premier ressort

Prenons donc acte de cette nature particulière pour obliger l'administration à motiver plus précisément cette décision, certaines juridictions administratives considérant qu'il n'y a pas matière à motiver ces arrêtés dans la mesure où ce n'est pas un acte individuel. D'autres estiment cependant le contraire. Ceci pourrait être l'occasion de trancher en expliquant que cet arrêté interministériel doit être motivé sous peine d'illégalité, voire notifié à la commune avec le rapport de Météo-France ou l'ensemble des rapports techniques - comme le BRGM pour des mouvements de terrain ou des inondations. Ce n'est qu'à compter de cette notification, voire d'une publication de cette motivation en préfecture, que les délais de recours pourraient courir. Cela permettrait également d'améliorer l'information des sinistrés.

Enfin, appliquer strictement les circulaires permettrait de les encadrer et de les soumettre au contrôle du juge administratif. Une enquête sur le terrain pourrait en outre améliorer le système.

Mme Dominique Estrosi Sassone. - Le département des Alpes-Maritimes a connu des inondations importantes à l'automne 2018. Les arrêtés sont tombés. Un certain nombre de communes ont été classées en état de catastrophe naturelle, contrairement à d'autres, situées à l'est du département. Les collections du musée Jean Cocteau de Menton ont ainsi été complètement dévastées sans que la commune ait été déclarée en état de catastrophe naturelle.

Il en va de même pour trois communes, dont les maires ne comprennent pas la décision. Je ne suis pas sûre qu'ils aillent jusqu'à tenter des recours, mais les critères semblent bel et bien subjectifs.

M. Marc Daunis. - Ne risque-t-on pas de nous répondre qu'on est dans le domaine réglementaire et non pas législatif ? Il ne faudrait pas se retrouver devant une porte qui risque de se clore.

Par ailleurs, la question des délais est souvent fondamentale. Je pense qu'il faut regarder attentivement si le fait d'alourdir le traitement administratif ne risque pas de se retourner contre les sinistrés. Que l'exécutif puisse enclencher une réponse rapide en cas de catastrophe naturelle mérite aussi d'être apprécié. On peut, en voulant consolider la démarche, l'alourdir, la rendre coûteuse et la voir se retourner contre les intérêts des sinistrés eux-mêmes. Comment border la situation ?

M. Jean Merlet-Bonnan. - Le point que vous soulevez concerne les critères qui sont utilisés aujourd'hui. L'un de ceux-ci réside dans

l'anormalité de l'événement climatique et sa qualification. On se retrouve avec des communes sinistrées pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle n'a pas été reconnu du fait de la notion de récurrence.

Cela signifie, en schématisant, que si les faits se reproduisent tous les dix ans, il ne s'agit plus d'un aléa, mais d'une situation régulière. La question va se poser de plus en plus avec le réchauffement climatique. C'est une première difficulté.

La deuxième difficulté, en matière de sécheresse, c'est que le calcul de la moyenne hydrique se fait sur une période allant de 1957 à 2010, incluant les périodes de catastrophe naturelle. Un événement qui aurait pu être reconnu il y a cinq ans ne le sera donc pas deux ans après. Ces critères mériteraient d'être précisés.

Il est important que le législateur force le pouvoir réglementaire à prendre un décret précisant les critères applicables et que ces derniers soient stables, car les critères utilisés en matière de sécheresse, par exemple, ont évolué presque cinq fois en neuf ans.

Aller jusqu'au bout de la logique peut certes complexifier le système, mais on constate dans la pratique que la commission interministérielle ne sert à rien. Ne suffirait-il pas simplement, en fonction des critères prévus, que le ministère rende un avis en fonction des rapports techniques ? Pourquoi ne pas décentraliser cette décision au niveau du préfet, même si celui-ci risque de subir des pressions de la part des sinistrés ou des collectivités ? Ces points pourraient être étudiés.

M. Michel Vaspart, président. – Je vous remercie chaleureusement pour votre participation. Nous attendons votre réponse écrite pour creuser le sujet.

E. AUDITION DE MME ODILE MEREL, ADMINISTRATEUR ET MEMBRE DU BUREAU, ET M. CHRISTIAN SANCHIDRIAN, DELEGUE GENERAL, DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS (UNALCI-FRANCE-INONDATIONS) - MERCREDI 20 FEVRIER 2019

Mme Pascale Bories, présidente. – Mes chers collègues, nous reprenons les auditions de notre mission d'information consacrée aux risques climatiques. Le président, Michel Vaspart, ne pouvant être présent aujourd'hui, il m'a demandé de le remplacer pour présider les auditions de cet après-midi.

Je rappelle que cette mission d'information a été créée à la demande du groupe Socialiste et républicain, et que notre collègue Nicole Bonnefoy en est la rapporteure.

Nous recevons Mme Odile Mérel, administratrice et membre du bureau, et M. Christian Sanchidrian, délégué général, de l'Union nationale

des associations de lutte contre les inondations (UNALCI). Merci d'avoir accepté notre invitation.

Vous êtes les premiers interlocuteurs représentant des sinistrés entendus par notre mission, et à ce titre, nous sommes très intéressés par vos observations sur la prévention et l'indemnisation des risques naturels, en l'occurrence des inondations.

Sans plus attendre, je vous laisse la parole pour une présentation liminaire, avant de passer aux questions de la rapporteure et des autres membres de la mission.

Mme Odile Mérel, administrateur et membre du bureau de l'Union nationale des associations de lutte contre les inondations (UNALCI-France-Inondations). - L'UNALCI-France-Inondations est une association qui a été créée en 2002, dans le but de rassembler les associations de particuliers exposés à des risques d'inondation, en France métropolitaine comme dans les outre-mer. Elle s'intéresse à tous les phénomènes d'inondation, quelle qu'en soit la cause : par débordement, par coulée de boue, par submersion marine, etc. Notre but est de faire entendre la voix des sinistrés, afin de soutenir des mesures de prévention et de protection. Pour cela, l'UNALCI conduit différentes actions, en particulier par la collecte de données qui viennent du terrain. Une quarantaine d'associations sont aujourd'hui membres de l'UNALCI, mais ce nombre varie dans le temps et a pu atteindre quatre-vingt.

Nos adhérents sont présents dans toute la France, sur tous les territoires, même s'ils sont un peu moins nombreux dans le Sud-Ouest. Cela dépend largement de la vie des associations locales, qui naissent après les périls, sont actives tant que des actions sont utiles, puis tendent à disparaître ensuite ou à se mettre en sommeil, soit par diminution du risque, soit par vieillissement des particuliers qui y participent. Je pense notamment à l'association de mon territoire d'origine, près de Caen, où des travaux importants de prévention ont été menés. Par conséquent, le risque a diminué significativement et l'association est désormais moins active. Elle reprendra sans doute ses activités à l'occasion d'une révision du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). Ces associations nous transmettent de nombreuses informations. Nous intervenons par ailleurs auprès d'elles pour aider à leur création puis à leur fonctionnement.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Avez-vous obtenu des avancées grâce à la mobilisation de l'UNALCI ?

Mme Odile Mérel. - Au niveau national, l'UNALCI œuvre pour mener de larges concertations en vue de construire des solutions avec les acteurs institutionnels, en s'appuyant sur la voix des sinistrés, qui ont une connaissance fine des problèmes de terrain. Pour conduire nos actions, nous sommes présents dans plusieurs instances nationales : à la commission mixte inondation (CMI), qui est notamment chargée de valider les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), au conseil d'orientation et

d'appui scientifique et technique (Codost) du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (Schapi), au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) et à l'observatoire national des risques naturels (ONRN).

M. Christian Sanchidrian, délégué général de l'UNALCI-France-Inondations. - Mon association de base est celle des victimes des inondations de La Faute-sur-Mer. Je siège à la CMI, ce qui nous permet de participer aux décisions relatives aux PAPI, qui sont très structurants pour la prévention des risques d'inondation. Nous participons aussi régulièrement à des groupes de travail pour améliorer la législation et la réglementation.

Mme Odile Mérel. - La plupart de nos associations sont de petite taille, même si certaines sont plus importantes. Nous sommes souvent sollicités par les sinistrés après les inondations, pour leur donner des conseils, ce qui a été le cas récemment dans le département de l'Aude. Nous faisons parfois un travail de médiation avec les acteurs locaux.

Mme Pascale Bories, présidente. - Dans vos activités, avez-vous identifié des difficultés dans la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, concernant les inondations ?

M. Christian Sanchidrian. - Il n'y a pas de problème de fond mais plutôt, d'une part, de délais, et, d'autre part, dans la prise de décision. Actuellement, la reconnaissance d'une catastrophe naturelle est déclarée par un arrêté interministériel, après sollicitation de la mairie de la commune concernée par un évènement naturel. Nous avons sollicité nos associations de base pour préparer cette audition et nous avons eu beaucoup de réponses.

Le rôle du maire est perçu de façon ambivalente car certains sinistrés ont l'impression qu'il est à la fois juge et partie. Son intervention est indispensable pour obtenir une reconnaissance de la catastrophe naturelle, mais il est parfois mis en cause en termes de responsabilité. Une même personne demande parfois de l'aide à la mairie, avant de l'attaquer en justice. En même temps, c'est aussi la municipalité qui est au contact du terrain, ce qui est précieux. Une association nous a également signalé l'importance de certains dispositifs tels les schémas locaux d'aide aux victimes et les comités locaux d'aide aux victimes (CLAV).

La question des délais revient régulièrement dans les retours que nous avons eus, avec un constat inversement proportionnel à l'importance de la catastrophe : si les procédures s'enclenchent nécessairement plus rapidement dans le cadre d'un sinistre de grande ampleur, elles demeurent plus complexes et interviennent plus tardivement pour les événements de moindre envergure. Une association du Pays basque nous a indiqué qu'ils avaient souffert d'un délai de trois mois pour cette raison.

Concernant la prise de décision, une solution alternative à la procédure actuelle pourrait être l'application quasi-automatique et rapide de critères techniques, mais cela pourrait avoir d'autres inconvénients en créant une procédure plus désincarnée et plus théorique.

Mme Odile Mérel. – Le maire peut aussi subir des pressions de la part de ses administrés pour ne pas déclarer l'état de catastrophe naturelle, car cela peut avoir des effets négatifs sur la valeur des biens immobiliers. Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositifs d'indemnisation dépend de l'existence d'un plan de prévention. D'où l'intérêt d'améliorer la couverture des territoires par les PPRI, même si cela conduit à officialiser l'exposition de telle ou telle partie d'un territoire au risque d'inondation. Nous sommes convaincus qu'il faut agir en connaissance de cause, avec un document clair et partagé.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Sur votre site internet, vous parlez du régime de catastrophes naturelles comme faisant « *l'objet de continuelles remises en cause et grignotements* ». Vous parlez également de « *mesures règlementaires* » prises par les administrations pour « *dégager leur responsabilité et la reporter insidieusement sur les victimes* ». Pouvez-vous préciser et nous donner des exemples ?

Mme Odile Mérel. – Quelques mises à jour sont peut-être nécessaires sur notre site internet. Cela renvoie plutôt à des tentatives antérieures de « grignoter » le régime d'indemnisation. Nous l'avons régulièrement affirmé : par rapport à d'autres pays, la France a un bon système de lutte contre les inondations. La législation est globalement pertinente et permet de bien protéger et prévenir.

Nous avons fait référence à des tentatives de « grignotement » lorsque certains ont envisagé de faire varier les primes en fonction du lieu d'habitation, entre 2002 et 2010. De même, il y a régulièrement des débats sur la modulation des franchises en fonction des risques ou de leur fréquence. Le droit en vigueur le permet et certains de nos adhérents l'ont subi. L'absence de PPRI peut conduire à doubler voire tripler les franchises. Pourtant, de nombreux territoires très exposés à des risques d'inondation ne sont toujours par couverts par un plan approuvé.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier » a également fait l'objet de « grignotements ». Nous souhaiterions que l'autonomie du fonds soit mieux assurée.

M. Christian Sanchidrian. – Les points forts du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles sont la solidarité entre tous les assurés et la mutualisation des risques. En ce qui concerne les tentatives d'affaiblissement des dispositifs de prévention ou d'indemnisation, nous avons craint dans le passé que les principes fondamentaux du système français de lutte contre les inondations ne soient remis en cause. Or, personne ne choisit son exposition aux risques. Il est donc essentiel d'assurer une égalité de traitement et une solidarité entre tous, sans rentrer dans une logique de culpabilisation. On peut responsabiliser mais sans culpabiliser. C'est un point important sur le plan éthique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – J'avais participé à la mission d'information du Sénat sur la tempête Xynthia, présidée par notre collègue Bruno Retailleau. Je m'étais rendue à La Faute-sur-Mer. Ce qui s'y est passé est épouvantable, avec de nombreuses personnes disparues. Avoir construit à des endroits où on n'aurait jamais dû construire, notamment en-dessous du niveau de la mer, avec des maisons de plain-pied, a contribué à la catastrophe. Cela correspond à des problématiques d'urbanisme.

M. Christian Sanchidrian. – En effet, et cela contribue à l'appréciation ambivalente du rôle du maire que j'évoquais, notamment au sujet de la délivrance des permis de construire.

Mme Nelly Tocqueville. – Vous avez indiqué intervenir auprès des personnes exposées mais aussi représenter des personnes sinistrées. Vos modes d'action diffèrent-ils, entre prévention et indemnisation ? Par ailleurs, comment recensez-vous les personnes exposées et comment intervenez-vous auprès d'elles ?

M. Christian Sanchidrian. – Nous intervenons lorsqu'on nous sollicite, sur des cas précis. Nous n'avons donc pas une vision exhaustive sur toute la France. Toutefois, à partir de ces sollicitations de terrain, nous portons des messages au niveau national. Je pense notamment aux pièces de survie, qui constituent des mesures individuelles importantes. Grâce à la CMI, nous faisons remonter des éléments et nous discutons avec le ministère de l'environnement. Récemment, nous avons soutenu le passage de 40 à 80 % du soutien public aux mesures individuelles.

Mme Françoise Cartron. – Êtes-vous implantés en Nouvelle-Aquitaine, en particulier sur le littoral ?

Mme Odile Mérel. – Nous n'avons pas d'adhérents dans ces zones.

Mme Françoise Cartron. – S'agissant du fonds Barnier, nous savons que les ressources qui lui sont affectées ne sont pas pleinement utilisées, d'où les ponctions régulièrement faites ces dernières années au profit du budget général de l'État. Comment expliquer cette sous-consommation des ressources disponibles ? Est-ce faute de demandes suffisantes ?

M. Christian Sanchidrian. – C'est un sujet fondamental pour la prévention. Nous sommes convaincus de l'utilité du fonds Barnier. Il a accumulé une trésorerie qu'il peut être tentant de ponctionner. Cela conduit à dévoyer les ressources qui lui sont affectées, en les utilisant pour une finalité différente. Ces pratiques peuvent choquer car elles modifient la destination du prélèvement sur les primes d'assurance versées par les assurés.

Le financement des PAPI constitue la principale utilisation du fonds Barnier. Or, leur mise en œuvre se déroule sur plusieurs années, environ cinq ans. Un décalage dans le temps est donc fréquent entre les engagements et les paiements, avec le risque d'une accumulation des besoins de paiement au même moment, lorsque les actions se réalisent. Environ 100 millions d'euros en engagements s'ajoutent chaque année.

Par ailleurs, n'oublions pas que certains aléas naturels peuvent susciter des besoins urgents de financement tels les séismes ou les tornades, ainsi que tous les phénomènes qui occasionnent des frais de relogement. Le fonds contribue également à des opérations d'expropriation. Enfin, il faut certainement promouvoir les mesures individuelles, éligibles au FPRNM mais avec une enveloppe globale limitée, 5 millions d'euros prévus cette année, et un taux de recours qu'il faut améliorer. De manière plus générale, il faut faire beaucoup plus en termes de prévention.

Mme Odile Mérel. – Il faut élargir le champ du fonds à de nouvelles mesures de prévention et accélérer sur l'élaboration, l'application et l'actualisation des PPRI.

Mme Évelyne Perrot. – Avez-vous une association dans le bassin de la Seine ?

Mme Odile Mérel. – Oui, nos adhérents sont très actifs dans cette zone ainsi que près de la Somme.

M. Christian Sanchidrian. – Pour revenir sur la question du Sud-Ouest, une association du Pays basque nous a signalé des problèmes récents de coulées de boue, liées à des inondations, en juillet 2018.

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez évoqué les événements dans l'Aude, département dont je suis sénatrice. Six personnes sont mortes dans la commune de Trèbes où j'habite. Qui vous a saisi dans l'Aude ? Est-ce la cellule de crise réunissant la préfecture et les collectivités territoriales ? Par

ailleurs, intervenez-vous en matière d'activités artisanales, commerciales ou agricoles ?

M. Christian Sanchidrian. - L'UNALCI se concentre sur les problématiques de particuliers. Par ailleurs, nous ne sommes généralement pas sollicités par les collectivités territoriales, car les élus sont déjà très occupés par la gestion de crise. Par ailleurs, intervenir dans une période d'urgence ajouterait sans doute de la confusion. En l'espèce, nous nous sommes rendus dans l'Aude quinze jours après les inondations, après avoir été contactés par deux associations qui nous ont demandé des conseils pour leur constitution et au sujet des procédures d'expropriation. Nous intervenons souvent en vue de clarifier les esprits, mais aussi pour aider à prendre du recul.

Mme Odile Mérel. - Vous avez évoqué des décès. Bien entendu, ils n'apparaissent pas dans le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, et n'ont pas de coût, sauf affaire pénale, mais la mortalité liée aux inondations rapides, notamment les crues cévenoles, est un sujet qui nous préoccupe beaucoup actuellement.

Mme Gisèle Jourda. - Toutefois, les proches des familles recherchent souvent une faute, pas immédiatement mais un peu après la catastrophe.

M. Christian Sanchidrian. - Nous sommes souvent sollicités dans le sud de l'Aude, concernant le bon entretien des cours d'eau, notamment le curage des rivières. J'ignore si des évolutions du code de l'environnement sont nécessaires mais c'est un problème récurrent et important en matière de prévention.

M. Henri Cabanel. - Vous avez évoqué les PAPI, les PPRI et on pourrait y ajouter la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) qui a été récemment attribuée aux intercommunalités. Est-ce que la réglementation en matière de prévention est suffisante ou des évolutions sont-elles nécessaires ?

Mme Odile Mérel. - L'enjeu porte plutôt sur la mise en œuvre de la réglementation existante. Je pense notamment aux plans communaux de sauvegarde (PCS), qui sont importants mais qui nécessitent de faire des exercices régulièrement. Sinon les habitants actuels oublient et les nouveaux habitants ne sont pas informés.

M. Christian Sanchidrian. - Le cadre juridique est bien conçu et je ne suis pas convaincu qu'il y ait besoin d'une intervention du législateur. Pour que les acteurs et les citoyens s'approprient les outils, il faut une certaine stabilité. C'est le message que nous avons porté lors de la réforme liée à la Gemapi. Le plus important c'est la mise en œuvre des textes existants, associée à une vraie volonté d'amélioration quant à la prévention des risques. Des améliorations techniques sont peut-être nécessaires - je pense à l'article L. 215-14 du code de l'environnement sur l'entretien des cours d'eau - mais l'essentiel est de progresser sur le déploiement des outils

et leur mise à jour régulière, ainsi que sur l'utilisation des ressources disponibles comme celles du fonds Barnier. Je m'étonne que des PPRI restent à approuver, ou que des PCS ne soient pas régulièrement mis à jour. Je pense aussi à la loi littoral, qui est une très bonne loi, mais qui fait l'objet de tentatives régulières de remise en cause.

Mme Pascale Bories, présidente. – Vous avez évoqué l'efficacité de la législation française par rapport à d'autres pays. Pouvez-vous préciser ? La France se démarque-t-elle en termes de définition des phénomènes, d'identification au cas par cas, ou encore de procédure d'indemnisation ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je pense également qu'il ne faut pas réformer ou créer de nouvelles règles par principe. Notre préoccupation est d'améliorer les dispositifs existants. Quelles sont les marges d'amélioration que vous identifiez et avez-vous des préconisations ?

Mme Odile Mérel. – Il y a des débats sur la reconstruction. L'objectif est globalement de construire mieux et de façon plus résiliente. Mais pour cela, il faut encourager les particuliers qui font des efforts de prévention. À titre personnel, j'ai reconstruit en utilisant de la chaux, ce qui réduira le coût d'indemnisation lors de la prochaine inondation, donc cela sera bénéfique au système assurantiel. Il faut un retour positif pour les particuliers qui engagent des travaux.

M. Christian Sanchidrian. – La préoccupation des sinistrés est d'être mieux pris en charge. La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle facilite les discussions avec les assureurs. On nous a signalé des enjeux particuliers pour les artisans, en vue d'adapter les modalités d'indemnisation.

Nous avons identifié d'autres pistes d'amélioration. La première concerne la période d'indemnisation, avec une demande parfois contradictoire : allonger la période de déclaration tout en réduisant les délais d'indemnisation. Une autre problématique concerne l'indemnisation de sinistres répétés. Lors du premier événement naturel, le dispositif d'indemnisation fonctionne bien. Les difficultés naissent lorsqu'il s'agit de gérer la répétition du sinistre, en termes de franchises, de plafonnement de l'indemnisation et de risques de résiliation. La prise en charge du relogement temporaire est une autre demande forte et récurrente. Enfin, pour revenir sur la prévention, des marges de progression existent, notamment en termes d'approbation des plans de prévention, d'élaboration des plans de sauvegarde, et bien sûr d'actualisation de ces outils. Mieux prévenir permettra de réduire le besoin d'interventions curatives.

Mme Pascale Bories, présidente. – Merci à vous pour ces réponses et votre participation à nos travaux. Nous sommes preneurs d'éléments complémentaires à l'écrit aux questions que nous vous avons adressées, et nous sommes à l'écoute des retours supplémentaires que pourraient faire vos adhérents dans les prochaines semaines.

F. AUDITION DE MM. PATRICK JOSSE, DIRECTEUR DE LA CLIMATOLOGIE ET DES SERVICES CLIMATIQUES, ET SYLVAIN MONDON, RESPONSABLE DU DEPARTEMENT DES MISSIONS INSTITUTIONNELLES, ET MME ALIMA MARIE-MALIKITE, DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION, DE METEO-FRANCE - MERCREDI 20 FEVRIER 2019

Mme Pascale Bories, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions et avons le plaisir d’accueillir les représentants de Météo-France : M. Patrick Josse, directeur de la climatologie et des services climatiques, M. Sylvain Mondon, responsable du département des missions institutionnelles, et Mme Alima Marie-Malikité, directrice de la communication.

Nous sommes heureux de vous recevoir, compte tenu du rôle majeur assuré par Météo-France en matière de risques naturels. Cet établissement public apporte son expertise à la fois en amont pour la prévision des phénomènes naturels, et en aval pour la reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle.

Sans plus attendre, je vous laisse la parole pour une présentation liminaire avant de passer aux questions de la rapporteure, Nicole Bonnefoy, et de nos collègues.

M. Patrick Josse, directeur de la climatologie et des services climatiques de Météo-France. – Merci beaucoup. Je vais dans un premier temps vous présenter succinctement les missions de Météo-France, avec un focus particulier sur la contribution au dispositif d’indemnisation des catastrophes naturelles, en prenant l’exemple particulier de la sécheresse. J’essaierai, dans un deuxième temps, sur la partie recherche et changement climatique, de vous montrer comment nous travaillons, en terminant par un panorama des effets constatés du changement climatique sur les aléas concernés par le dispositif d’indemnisation des catastrophes naturelles.

Le champ d’action de Météo-France, outre l’atmosphère, couvre aussi l’océan superficiel et le manteau neigeux. Au premier rang des missions de l’établissement public se trouve la sécurité météorologique des personnes et des biens, incarnée par le dispositif de vigilance météorologique. La notion de risque météorologique et d’aléa naturel irrigue l’ensemble des missions de l’établissement ; par exemple, la sécurité du trafic aérien suppose aussi le signalement de phénomènes dangereux pour l’aéronautique. Nous travaillons sur l’aspect patrimonial du climat, c’est-à-dire sa mémoire, mais menons également des activités de recherche et de documentation sur l’évolution attendue du climat, compte tenu du changement climatique. Nos travaux portent ainsi, notamment, sur l’évolution attendue de l’intensité et de la fréquence des événements météorologiques extrêmes.

Concernant le dispositif d’indemnisation des catastrophes naturelles, Météo-France se positionne en appui scientifique et technique dans le cheminement entre la demande effectuée par un particulier et l’éventuelle procédure d’indemnisation. Nous fournissons, à la demande des préfetures

des rapports scientifiques et techniques, qui sont ensuite utilisés par la commission interministérielle « catnat » pour rendre son avis. Je vous rappelle que Météo-France ne siège pas au sein de cette commission.

Je voudrais souligner que cet appui scientifique et technique est au meilleur état de l'art possible dans différents domaines. Il s'agit, d'une part, de donner la meilleure restitution possible du phénomène, et d'autre part, de qualifier et de caractériser le phénomène par rapport à la climatologie, en s'appuyant sur la littérature scientifique, nos activités de recherche propres, mais également toutes les mesures disponibles, depuis les stations météorologiques conventionnelles jusqu'aux moyens de télédétections. Météo-France apporte ce support scientifique et technique pour tous les aléas couverts par le dispositif, à l'exception du risque sismique. Nous ne sommes néanmoins pas le seul organisme technique à jouer ce rôle, puisqu'il peut également être fait appel au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), au Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) pour les submersions marines ou encore aux services de prévisions de crues pour les inondations. *In fine*, c'est la commission interministérielle « catnat » qui examine les éléments à sa disposition, dont les rapports techniques de Météo-France, pour émettre un avis sur le dossier qui lui est présenté par la préfecture.

Je vous propose de faire un point particulier sur la sécheresse géotechnique. La commission interministérielle « catnat » fixe des critères permettant de définir une catastrophe naturelle sécheresse. Ces critères se fondent sur un indice d'humidité du sol, le SWI (*Soil Wetness Index*), qui constitue un standard au niveau international, ayant donné lieu à de nombreuses publications scientifiques ; il ne s'agit en aucun cas d'une création de Météo-France ou d'un indice spécifique au dispositif « catnat ». Nous disposons d'une archive de ce SWI depuis 1989. Concrètement, le SWI évalue l'état de la réserve en eau du sol, sur une profondeur d'environ deux mètres. Il s'agit donc de l'état du sol superficiel et non du remplissage des nappes phréatiques. Le SWI évalue cet état par rapport à la réserve utile, qui est un indice variant entre zéro et un. À zéro, le sol est très sec et les végétaux ne peuvent plus en tirer d'eau, tandis qu'à un, le sol est saturé d'eau et a atteint sa réserve utile.

Les rapports relatifs à la sécheresse géotechnique sont produits sur une base annuelle par Météo-France, au 1^{er} trimestre de l'année N+1, tandis que pour d'autres aléas, comme les précipitations, les rapports sont produits sur événements. Ces rapports opèrent des calculs en fonction des critères fournis par la commission interministérielle « catnat ». Ils sont ensuite examinés par la commission, qui les croise avec d'autres éléments, notamment les zones de présence d'argile identifiées par le BRGM, pour déterminer les communes en état de catastrophe naturelle sécheresse.

Le SWI étant un élément central des rapports fournis par Météo-France sur les « catnat » sécheresse, je voudrais expliquer comment il est calculé. De manière générale, la représentation de la météo et du climat suppose de représenter aussi fidèlement que possible une large gamme de processus physiques, parmi lesquels les échanges physiques à l'interface sol - atmosphère. Par exemple, nous n'avons aucune chance de faire une prévision correcte de brouillard si, dans nos modèles météorologiques, nous ne savons pas représenter correctement les échanges de chaleur et d'humidité à la surface du sol.

Au sein de ces systèmes de prévision de Météo-France existe un modèle physique, hydrométéorologique plus précisément, qui représente ces échanges : évaporation, infiltration, drainage, diffusion, ruissellement ou utilisation de l'eau par les végétaux. Ce modèle Safran-Isba-Modcou (SIM) intègre comme données d'entrée les représentations atmosphériques du réseau de Météo-France en temps réel ; les échanges seront ensuite pilotés par des paramètres comme les précipitations, la température ou le vent pour ce qui est de l'évapotranspiration.

Ce modèle est confronté à la réalité et validé selon deux modes : d'abord, grâce à des campagnes de mesure au cours desquelles nous réalisons une mesure directe de l'humidité du sol. En effet, à l'heure actuelle, il n'existe pas de réseaux denses ou de mesures disponibles en temps réel pour déterminer l'humidité du sol superficiel. Nous avons donc recours à des campagnes de mesures pour obtenir ces informations, afin de les confronter directement avec le modèle SIM. Par ailleurs, le modèle est confronté en permanence, quoique de manière un peu moins directe, à d'autres mesures au travers des débits des fleuves et des cours d'eau, calculés par le schéma de sol.

Dans le modèle SIM, la France est découpée en mailles de 8 kilomètres de côté. Sur chacune de ces mailles, l'indice SWI est calculé à l'échelle de la saison ; ainsi, pour chacune des mailles, Météo-France calcule le critère prescrit par la commission interministérielle « catnat » et détermine s'il est satisfait. Dans notre rapport annuel, nous listons les mailles pour lesquelles le critère est rempli, en fournissant un ensemble de cartes par saisons.

Jusqu'en 2017, année incluse, les critères retenus différaient en fonction des saisons. La construction de ces critères résulte de plusieurs évolutions, initiées à la demande de la commission interministérielle « catnat », en 2000, 2003 et 2011. Nous sommes ainsi parvenus à un ensemble de critères complexes et peu lisibles pour les acteurs du dispositif, au premier rang desquels les sinistrés.

En 2018, la commission interministérielle a souhaité simplifier et harmoniser ces critères, pour les rendre plus compréhensibles et lisibles. Le processus de validation interministérielle n'ayant pas encore atteint son terme, ces critères ne sont pas applicables aujourd'hui, mais nous espérons pouvoir les utiliser dès le prochain rapport annuel fourni au premier trimestre 2019. Pour chaque saison, le critère deviendrait le même, conformément à ce qui existe pour d'autres aléas du dispositif « catnat ». Il s'agirait de comparer l'état du SWI pour la saison considérée à la climatologie calculée sur une cinquantaine d'années, tout en comparant à un état de sécheresse pour une durée de retour, c'est-à-dire la fréquence d'occurrence statistique d'un phénomène, fixée à 25 ans par la commission dans son rapport de janvier.

Je vous propose à présent de mettre le modèle SIM en perspective par rapport au système Terre, qui au cœur de l'activité de recherche de Météo-France. La climatologie suppose de se focaliser sur de longues périodes ; on est alors véritablement en présence d'un système, dans lequel il faut calculer l'évolution et les interactions de chaque composante.

SIM s'inscrit dans un système beaucoup plus complexe, où l'on retrouve les océans, les banquises, l'homme avec les émissions de gaz à effet de serre et le cycle de l'eau complet avec les lacs et les fleuves. Ce travail de recherche est mené au premier chef par le Centre national de recherche météorologique, qui est une unité mixte Météo-France - CNRS, en partenariat avec la communauté scientifique dans des domaines qui dépassent ceux de la météorologie : océanographes, spécialistes de la biosphère, de la cryosphère ou encore des sciences humaines et sociale pour ce qui touche à la composante humaine du système Terre.

Cet outil de modélisation qu'est le système Terre est la première contribution majeure de Météo-France aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Il existe quelques outils de ce type dans le monde, mis en œuvre dans des exercices d'inter-comparaison, pour échantillonner au maximum les scénarios possibles. Le modèle de climat de Météo-France constitue l'un des rares modèles au monde jugés réellement performants. Ce modèle donne lieu à de nombreuses publications internationales ; de plus, pour l'exercice en cours du GIEC, Météo-France est impliqué directement dans la rédaction des rapports, avec deux auteurs de chapitres et un coordinateur de chapitre.

La valorisation sous forme de services climatiques constitue un débouché majeur de cette activité scientifique, consistant à exploiter ces résultats climatiques complexes pour fournir un appui aux politiques

publiques, à l'élaboration de stratégies d'adaptation au changement climatique ou d'atténuation.

Je voudrais, pour terminer, dresser un bref panorama, aléa par aléa, de ce que l'on sait en termes d'évolutions constatées jusqu'à maintenant, en s'appuyant sur nos archives, et attendues, en s'appuyant sur les projections climatiques.

La sécheresse géotechnique peut résulter d'un déficit de précipitations mais aussi de températures élevées qui favorisent l'évapotranspiration. En climat passé comme en climat futur, le signal est relativement faible pour les cumuls annuels de précipitation ; le déficit de précipitations n'est donc pas un élément déterminant sur l'évolution des sécheresses. En termes d'humidité du sol et de sécheresse agricole, c'est l'effet des températures qui l'emporte. En climat passé, nous avons pu observer et mesurer une extension des zones touchées par les sécheresses estivales et hivernales. En climats futurs, nous prévoyons un assèchement des sols en toute saison. Les graphiques qui vous sont présentés montrent que, dans un scénario pessimiste d'émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire sans politique climatique, les conditions normales attendues entre 2071 et 2100 correspondraient au record de sécheresse que nous avons connu jusqu'ici.

Pour ce qui est des précipitations, le signal est faible en termes de cumul. En revanche, en climat passé, nous constatons une augmentation mesurée de l'intensité et de la fréquence des pluies extrêmes sur la zone méditerranéenne. En climat futur, les modèles climatiques indiquent la même tendance d'augmentation de l'intensité et de la fréquence des précipitations extrêmes.

Pour les cyclones, il n'y a pas de signal attribuable au changement climatique en climat passé. Nous constatons de la variabilité, avec des périodes de pluies fortes ou de moindre activité en fonction des bassins, mais pas d'évolution attribuable au changement climatique. En climat futur, nous estimons que d'une manière générale, sans qu'il soit possible de le distinguer d'un bassin océanique à l'autre, le réchauffement de l'océan superficiel devrait se traduire par des cyclones moins fréquents mais plus intenses. Il faut néanmoins considérer avec prudence ces orientations, auxquelles le GIEC a attribué un niveau de confiance faible dans son dernier rapport. Grâce à l'évolution de la science, les prochains rapports pourraient voir ces degrés de confiance se préciser.

Le signal est plus clair concernant les avalanches. En climat passé, nous observons une tendance nette à la diminution du nombre et l'altitude d'arrêt des avalanches, données étroitement liées au réchauffement climatique et à la diminution de l'enneigement. Cette tendance devrait se poursuivre quel que soit le scénario d'émission de gaz à effet de serre, mais son amplitude pourrait évoluer ; la réduction du nombre d'événements pourrait être de l'ordre de 20 à 30 %, sachant que seules les avalanches les plus graves, susceptibles d'endommager les infrastructures, affectent le dispositif « catnat ».

Pour ce qui est des tempêtes, le recensement des quarante tempêtes les plus sévères depuis les années 1980 traduit une forte variabilité, mais pas de tendance attribuable au changement climatique. En climat futur, le GIEC demeure très prudent : les modèles climatiques n'indiquent pas d'évolution pour la fréquence et l'intensité des tempêtes en moyenne latitude. Nous n'avons donc pas de signal en climat futur sur les tempêtes. L'éventualité d'un déplacement vers le nord, en direction des côtes britanniques, de ce type de phénomènes fait l'objet de travaux de recherche, mais demeure controversée, le GIEC lui attribuant un niveau de confiance très limité.

Pour finir, l'absence de signal sur les tempêtes pourrait se traduire, en apparence, par une absence de signal sur les submersions marines. Néanmoins, l'évolution attendue et mesurée de l'élévation du niveau de la mer, toutes choses égales par ailleurs, devrait conduire à une augmentation des submersions marines au cours du XXI^{ème} siècle. En climat passé, nous avons observé une élévation du niveau de la mer de l'ordre de 3 millimètres par an tandis que les projections climatiques indiquent, en fonction des émissions de gaz à effet de serre et donc de l'amplitude du réchauffement, une évolution de l'ordre de 3 à 10 millimètres par an, soit un mètre en fin de siècle.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je vous remercie pour cette présentation. Ma première question concerne plus particulièrement le modèle SIM. Vous venez d'expliquer que le modèle développé par Météo-France pour apprécier l'anormalité et l'intensité des effets sur le sol d'une sécheresse constatée sur une période définie correspond à une simulation mathématique. Vous avez également précisé qu'actuellement, l'examen des demandes de reconnaissance en état de catastrophe naturelle se fonde essentiellement sur la comparaison entre les résultats de cette simulation et des critères fixés discrétionnairement sur des mailles de huit kilomètres carrés, mais en aucune façon sur des observations et des analyses *in situ*.

Aucune disposition n'a été prise aux fins de mettre en œuvre l'article L.125-1 du code des assurances, à savoir la méthode retenue par l'administration pour apprécier si une commune doit être regardée ou non comme se trouvant en état de catastrophe naturelle. Cela nous a été rappelé lors des auditions que nous avons menées. Dans un rapport de 2009, nos collègues Fabienne Keller et Jean-Claude Frécon dénonçaient déjà cette situation et demandaient au Gouvernement que les critères et les seuils retenus par la commission interministérielle fassent l'objet d'une traduction normative et d'une présentation accessible aux assurés. Le Conseil d'État a probablement tiré les conséquences de cette inaction en annulant récemment un arrêté refusant de reconnaître l'état de catastrophe naturelle à une commune, au motif que l'administration avait appliqué des critères non prévus par les textes et donc non opposables aux administrés. J'imagine que cela ne vous a pas échappé. Dix ans après ce rapport, la situation est la même : nous sommes là pour la faire avancer.

Je voudrais évoquer à présent mon département de Charente. Les résultats du modèle mathématiques SIM ont conclu à l'absence d'intensité anormale pour l'évènement climatique de l'été 2016, laissant dans le désarroi le plus total les sinistrés. Toutes les parties prenantes conviennent pourtant que cette période relevait d'une sécheresse exceptionnelle et historique, encore plus sévère que celles des années 2003 et 2013 qui avaient, quant à elles, donné lieu à une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Vous comprendrez bien que les sinistrés eux-mêmes soient extrêmement dubitatifs. Envisagez-vous de remplacer le modèle SIM par un nouveau système, dont les critères seraient totalement transparents et qui reposerait sur des données corrélées par des observations et des analyses sur le terrain ? Cette question est d'une grande importance puisque, comme l'ont rappelé plusieurs personnes entendues par notre mission, les phénomènes de sécheresse devraient devenir récurrents.

De mon point de vue, le système d'évaluation de l'intensité de l'évènement climatique, sur lequel se fonde la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, doit gagner en transparence et être davantage aux prises avec la réalité du terrain.

Mme Pascale Bories, présidente. - Pourriez-vous préciser également comment se font les relevés de terrain ? Est-ce qu'un agent de Météo-France vient chaque trimestre, sur chaque maille, pour faire les prélèvements ?

M. Patrick Josse. - Je vais commencer par répondre à la dernière partie de votre question. S'il existait un point de mesure de l'humidité du sol tous les huit ou dix kilomètres, les choses seraient bien plus aisées. Aujourd'hui, ce n'est malheureusement pas le cas. L'humidité du sol est un paramètre difficile à mesurer, qui suppose de créer des fosses ; personne ne va effectuer de relevé dans chaque maille, puisque nous n'avons pas ces points de mesure.

Jusqu'en 2009, nos travaux s'appuyaient sur de rares mesures directes de l'humidité du sol, en des points très espacés, de l'ordre de la dizaine voire de la centaine de kilomètres. À partir de 2009, nous avons décidé de basculer sur une approche mettant en œuvre le modèle mathématique SIM et permettant de compléter l'information aux endroits où il n'y a pas de mesure directe du paramètre. C'est la façon dont nous calculons, sur chacune des mailles, la meilleure valeur possible de cet indice d'humidité.

Les critères retenus sont totalement indépendants de la fabrication de l'information. La façon dont le SWI est calculé vise à donner la meilleure description possible du phénomène, à partir des informations disponibles et de l'état de l'art scientifique. En supposant que cette meilleure description possible corresponde à la description parfaite, le seuil à partir duquel le phénomène est considéré comme anormal relève d'une problématique tout autre. Il est difficile de définir le seuil à partir duquel des dommages peuvent être constatés ; c'est pour cette raison que la commission

interministérielle, qui fixe ce seuil, nous a demandé de faire évoluer les critères au fil du temps.

M. Sylvain Mondon, responsable du département des missions institutionnelles de Météo-France. – Effectivement, le modèle intègre à la fois des éléments physiques et des mesures, permettant de restituer la meilleure image possible, avec des pixels de huit kilomètres. La méthode et le modèle SIM ont été définis par des études scientifiques ayant fait l'objet de nombreuses publications, qui ont été récompensées par des prix au niveau mondial.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je ne comprends pas pourquoi l'état de catastrophe naturelle a été reconnu dans mon département pour les sécheresses de 2003 et 2013, mais pas pour celle de 2016. Est-ce qu'entre-temps le seuil a évolué ?

Mme Nelly Tocqueville. – Il me semble difficile d'aller expliquer à des sinistrés qui ont tout perdu que tel paramètre a été pris en compte au détriment de tel autre. Dans certains cas, des communes espacées de quelques kilomètres seulement font face à des décisions opposées. Dans la mesure où nous sommes confrontés à des situations douloureuses, il conviendrait de rendre plus accessible le discours. Trop souvent, les personnes sinistrées ne comprennent pas le sens de la décision qui a été prise, ce qui me semble très problématique.

M. Yves Bouloux. – Depuis quand le modèle SIM est-il mis en œuvre ? S'il ne donne pas satisfaction, cela était manifestement pire avant.

M. Sylvain Mondon. – Sous réserve de confirmation de l'année exacte, je crois qu'il est mis en œuvre depuis 2009.

M. Yves Bouloux. – Dans mon département de la Vienne, avant 2009, le dispositif était encore plus baroque, puisque nous étions reliés à la station météorologique de Châteauroux, alors que nous aurions dû être rattachés à Poitiers, comme le village voisin. Ce rattachement ne répondait à aucune logique. Nous avons néanmoins, dans ces années-là, réussi à obtenir un dispositif spécial d'indemnisation pour des personnes extrêmement pénalisées. Désormais, nous avons le modèle SIM, je ne vais donc pas m'étendre sur le passé. Néanmoins, nous pouvons concevoir facilement que tout ceci demeure très complexe et inquiétant pour les sinistrés.

Mme Maryse Carrère. – Je partage l'avis de ma collègue sur l'illisibilité de ces critères. Comment est-il possible que sur un même événement et un même territoire, à seulement trois ou quatre kilomètres de décalage, l'état de catastrophe naturelle soit déclaré pour une commune et refusé pour une autre, quand bien même cette dernière serait confrontée à des dommages plus importants ? C'est arrivé récemment, et je ne comprends toujours pas comment c'est possible.

M. Patrick Josse. – Il y a un certain nombre de questions convergentes. Je commencerai pas m'appuyer sur ce que vous avez dit, à

savoir qu'avant 2009, le pixel n'était pas à 8 kilomètres, mais à 50 voire plus de 100 kilomètres.

Contrairement à d'autres aléas naturels, comme les précipitations, pour lesquelles nous disposons d'un réseau dense de pluviomètres et de radars précipitations fournissant une information de plus en plus fiable, le paramètre sécheresse n'est pas mesurable directement – ou en tout cas, de façon très complexe. Il n'existe pas de radar ou de satellite permettant de mesurer l'humidité du sol. C'est pour passer de cette situation pré-2009, où les rares points de mesures entraînaient des rattachements baroques, que nous avons mis en œuvre un outil de modélisation, qui s'appuie d'une part sur des paramètres atmosphériques mesurables directement et d'autre part sur l'état de l'art scientifique, pour donner la meilleure description possible de l'état de sécheresse, avec cette maille de 8 kilomètres.

Les remontées de terrain en provenance de la mission « catnat » et des associations de sinistrés, soulignent également le manque de lisibilité des critères. Je rappelle cependant que ces critères sont fixés par la commission interministérielle.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Si la même commission fixe les seuils, puis accorde ou non la reconnaissance en état de catastrophe naturelle, elle est un peu juge et partie.

M. Sylvain Mondon. – Nous ne pouvons pas vous répondre sur la manière dont fonctionne la commission puisque nous n'y siégeons pas.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Est ce que cette commission se base sur des éléments scientifiques ? Ou fixe-t-elle les seuils de manière arbitraire ?

M. Sylvain Mondon. – La commission fixe le seuil de durée de retour qui permet de prétendre à une indemnisation. Elle doit donc choisir ce qui est considéré comme un aléa exceptionnel et ce qui ne l'est pas. Météo-France ne peut être responsable de ce qui n'entre pas dans son champ. Il nous appartient de calculer, grâce à la méthode scientifique, la meilleure résolution possible, pas de déterminer si un aléa est considéré exceptionnel avec une durée de retour de 25 ans ou plus.

Mme Pascale Bories, présidente. – Les critères sont-ils officialisés ? Sont-ils simplement diffusés à Météo-France ou font-ils l'objet d'une communication extérieure ?

M. Sylvain Mondon. – Il me semble que les critères font l'objet d'une circulaire.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Ces critères changent-ils avant chaque commission interministérielle ? Y-a-t-il une régularité dans le changement ?

M. Patrick Josse. – Depuis le début des années 2000, les critères ont évolué à trois reprises, en 2003, 2009 et 2001 ; une nouvelle évolution, pour tenir compte de la sécheresse en 2018, donnera lieu à un rapport en 2019.

Mais en aucune façon nous ne changeons de critères avant chaque rapport annuel.

M. Sylvain Mondon. – Nous pouvons également servir de conseil dans le cadre du changement climatique, pour alerter sur le risque d'intensification de la sécheresse en fin de siècle et rappeler qu'en tendancier, si le dispositif n'évolue pas, la situation sera problématique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Dans l'évaluation, pour le calcul des durées de retour, les périodes reconnues en catastrophes naturelles, donc les pics, sont pris en compte. Bien évidemment, ces pics modifient le seuil : avec le changement climatique, il y aura de plus en plus de pics, et donc sur une période donnée, la catastrophe naturelle pourra devenir un évènement habituel, n'entrant plus dans le champ du dispositif « catnat ». Faut-il, dans ce contexte, redéfinir ce qu'est une catastrophe naturelle ?

Mme Pascale Bories, présidente. – L'objectif de cette mission est de travailler pour améliorer les choses. Cette audition a mis en exergue deux problématiques majeures : celle des critères retenus, et celle des prélèvements au niveau communal.

Pour ce qui est des critères, pensez-vous qu'il soit utile de redéfinir de manière périodique les seuils retenus par la commission interministérielle, eu égard à l'évolution du climat ? Le cas échéant, selon quelle fréquence ? Pourriez-vous nous faire part de vos éventuelles propositions à ce sujet ?

J'ai par ailleurs le sentiment que dans de nombreux cas, la question n'est pas celle du seuil, mais celle du prélèvement du sol par vos services. J'ai bien compris que vous ne pouvez réaliser ces prélèvements pour chaque commune, mais cette situation se traduit par de grandes différences de traitement entre communes. Comment pensez-vous que l'on puisse améliorer et affiner les déclarations de catastrophe naturelle ?

M. Patrick Josse. – Je voudrais vraiment distinguer la notion de critère de celle de seuil. Il n'est pas de la responsabilité de Météo-France de déterminer quels seraient les meilleurs critères possibles. Je peux simplement rappeler que dans le système actuel, où une situation météorologique est qualifiée d'anormale par rapport à ce qui s'est passé sur une période plus longue, plus les aléas deviennent fréquents en raison du changement climatique, moins les critères seront satisfaits, mécaniquement. Cependant, les critères n'entrent pas dans le champ des compétences de Météo-France.

Par ailleurs, quel que soit le critère fixé, la façon dont nous décrivons la valeur de cet indice de sécheresse est indépendante du seuil retenu par la commission pour rendre sa décision.

Aujourd'hui, il n'existe aucun paramètre météorologique pour lequel nous disposerions de réseaux de mesures à l'échelle de la commune. Pour les paramètres atmosphériques standards, en intégrant les réseaux partenaires, nous disposons au mieux de 1500 points de mesures. Nous sommes donc loin du nombre de communes de France métropolitaine. Néanmoins, nous avons la conviction que la meilleure réponse à la question posée par la commission interministérielle, à savoir comment évaluer la valeur de l'indice de sécheresse, demeure l'exploitation de cet outil indirect et mathématique, qui nous donne une cartographie de l'état de sécheresse. C'est l'état de l'art scientifique de ce qu'il est possible de faire aujourd'hui.

M. Sylvain Mondon. – J'aimerais apporter une précision. Cette cartographie se fonde sur les lois physiques et les équilibres thermodynamiques. Il ne s'agit pas d'une interpolation, ni d'une moyenne dégradée. Nous organisons des campagnes de mesures pour vérifier si l'image à laquelle nous parvenons est valable ; nous ne déployons l'image à grande échelle que si elle est qualifiée comme valable lors des tests. Les lois de la physique nous permettent ainsi, avec trois ou quatre mesures sur un petit territoire, de reconstituer l'état des sols à plus grande échelle.

Mme Nelly Tocqueville. – Si je comprends bien, plus les phénomènes de sécheresse vont se répéter, plus le critère de référence va être repoussé. C'est-à-dire que ce qui est aujourd'hui un critère de référence ne le sera plus demain.

M. Patrick Josse. – En mettant au conditionnel, ce que vous dites est vrai.

M. Henri Cabanel. – Sachant que les critères vont évoluer, il serait bon d'auditionner des personnes dans le domaine du bâtiment et de la construction, notamment sur la manière de construire les maisons de demain.

Mme Pascale Bories, présidente. – C'est prévu dans nos auditions.

Mme Alima Marie-Malikité, directrice de la communication de Météo-France. – Compte tenu du caractère technique de ces sujets, nous sommes à votre disposition pour organiser une visite de Météo-France, afin que vous puissiez voir sur quoi se basent les calculs et comment toutes ces mesures s'intègrent.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Intervenez-vous également sur la problématique de reconnaissance en calamité agricole ?

M. Patrick Josse. – Oui, nous sommes en relation avec le ministère de l'agriculture, avec la même position d'appui scientifique et technique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Avec les mêmes seuils ?

M. Patrick Josse. – Nous fournissons également des calculs de SWI, la meilleure représentation possible demeurant la même. Cependant, étant donné qu'il ne s'agit pas du même prescripteur, la question qui nous est posée est différente, de même que les seuils définis.

Mme Pascale Bories, présidente. – Nous allons rester en contact et des précisions nous seront sans doute nécessaires. Je vous remercie.

G. AUDITION DE MME LAURE TOURJANSKY, CHEFFE DU SERVICE DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES DE LA DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES DU MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE - MERCREDI 20 FEVRIER 2019

Mme Pascale Bories, présidente. – Nous terminons notre après-midi d'auditions en entendant la direction générale de la prévention des risques, représentée par Mme Laure Tourjansky, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques, que je remercie d'avoir accepté notre invitation.

Je rappelle que la direction générale de la prévention des risques relève du ministère de la transition écologique et solidaire et pilote la politique de l'État en matière de prévention pour différentes catégories de risques, notamment les risques naturels.

À ce titre, nous avons souhaité vous entendre le plus tôt possible dans notre cycle d'auditions. Je vous laisse la parole pour une présentation liminaire d'une dizaine de minutes, avant de passer aux questions de nos collègues.

Mme Laure Tourjansky, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques de la direction générale de la prévention des risques. – La direction générale de la prévention des risques est chargée des risques technologiques, des risques pour la santé et l'environnement, des risques naturels avec, pour chacun de ces risques, une posture différente. S'il existe une même grille d'analyse prenant en compte les aléas et les enjeux pour apprécier le risque, s'agissant des risques naturels, la question primordiale est de définir les zones de travail prioritaires car l'ensemble du territoire est exposé à des risques différents.

Notre service est constitué d'environ 80 personnes. Sa spécificité est d'avoir des activités opérationnelles, notamment pour la sécurité des ouvrages hydrauliques et la prévision des crues à travers le site « Vigicrues ». Ce site est le fruit d'un travail partenarial entre certaines de nos équipes situées à Toulouse et l'ensemble des services de prévision des crues et unités d'hydrométrie implantés dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal).

La politique de prévention au sein de l'État est structurée autour d'un échelon central et de trois niveaux : les Dreal de bassins pour les inondations ; les Dreal au niveau régional et les directions départementales des territoires (DDT) auprès des préfets de département. La direction travaille également avec de nombreux opérateurs de l'État bénéficiant de compétences indispensables, comme Météo-France.

Le champ d'action est très large car les risques naturels couvrent de très nombreux sujets. Nous sommes très mobilisés sur les inondations, tant leurs formes et leurs localisations diffèrent. Ce n'est pas pareil de réduire les dommages et les atteintes à la vie humaine en cas de crue de la Seine ou dans les cas de crues cévenoles connues en octobre dernier.

Il y a également des aléas plus régionaux qui demandent des réponses adaptées en fonction des territoires concernés. Je pense aux incendies dans le Midi, qui peuvent remonter progressivement vers le Nord ou aux mouvements de terrains qui sont d'ailleurs historiquement à l'origine des outils de la politique de prévention des risques naturels. Il y a également les risques de montagne, liés aux avalanches et au permafrost. Dans chaque situation se pose la question de l'évolution de ces risques à la lumière du changement climatique.

Un autre sujet nous occupe énormément, c'est le risque de séisme qui, lui, n'est pas lié au changement climatique. C'est une préoccupation majeure notamment aux Antilles, dans les Alpes et dans des villes comme Nice ou Lourdes.

Concernant les faits marquants de ces dernières années, il est important de les rappeler car ils sont souvent les éléments déclencheurs d'une évolution des politiques publiques. Il faut bien évidemment s'appuyer sur les périodes de mobilisation des autorités publiques consécutives à des catastrophes naturelles, qui permettent de déceler de nouveaux outils de prévention. Nos services ont en particulier été mobilisés par Xynthia, les crues du Var de 2010, les sécheresses en 2003 et 2012, la tempête Irma en 2017. L'année 2018 aura été assez chargée entre les crues lentes hivernales en janvier, les épisodes orageux en mai et juin et les crues d'octobre dernier.

Si tout le territoire est concerné par des risques naturels, nous nous focalisons sur certaines zones, notamment les outre-mer et les zones dites « Arcmed », très concernées par les crues cévenoles. La Caisse centrale de réassurance (CCR) produit des cartes de sinistralité par département qui offrent une vue d'ensemble sur ces catastrophes naturelles. Nous nous

attachons, dans le cadre de notre travail partenarial avec la Fédération française de l'assurance (FFA) et la CCR, à ne pas retenir que la sinistralité d'une zone mais à bien travailler sur la notion d'exposition en croisant les cartes. Certains territoires n'ont connu aucune catastrophe depuis longtemps mais sont exposés à un fort risque, je pense au risque sismique par exemple.

Nous disposons par ailleurs de nombreux outils. Le premier volet d'action est l'élaboration de plans de prévention des risques (PPR). C'est peut-être le plus visible grâce à la mobilisation des préfets et des élus locaux. Le délégué aux risques majeurs a fait un état des lieux de la couverture du pays en PPR fin 2017 : la France a vu sa couverture en PPR progresser de manière remarquable entre 1995 et aujourd'hui, permettant d'intégrer la notion de risque dans l'urbanisme, malgré une procédure complexe pour les élus. Afin de mieux identifier un aléa sur un territoire donné, les personnes concernées peuvent consulter le portail « Géorisques » que l'on essaie de moderniser. Chacun peut donc être informé d'un risque d'inondation, de séisme ou de glissement de terrain là où il habite. Dans cette connaissance, nous nous appuyons beaucoup sur différents opérateurs et l'objectif est de faciliter la circulation de la connaissance de ces aléas afin d'améliorer leur prise en compte dans les documents d'urbanisme.

Le second volet d'action consiste à réduire la vulnérabilité tant à l'échelle d'une ville que d'un bâtiment. Pour que ces actions soient efficaces, nous essayons de développer l'information préventive et de recourir à des campagnes de communication. Nous avons par exemple mené pour la quatrième année consécutive une campagne d'information sur les crues cévenoles et, pour la première fois cette année, une campagne sur la prévention des incendies. Parmi les autres outils régionaux, il y a aussi ceux destinés à prévoir les crues.

En outre, il existe des outils contractuels, qu'il est très important de mentionner. Notre conviction est que la politique des risques naturels doit s'appuyer sur un socle législatif stable. Le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer de l'année dernière sur les risques naturels outre-mer est d'ailleurs éloquent en ce qu'il n'appelle à aucun bouleversement du cadre législatif mais plutôt à une mobilisation des outils existants. Certes, la prise en compte du risque peut d'abord être perçue comme une contrainte, mais l'enjeu est d'en faire une composante du développement durable d'un territoire par une mobilisation commune de l'État et des élus locaux. En ce sens, des outils contractuels comme les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) constituent le meilleur exemple de la politique que l'État souhaite mener avec des élus locaux. Ces derniers se saisissent d'ailleurs de cet enjeu local, et sont accompagnés par les préfets pour mobiliser les financements du fonds Barnier.

Au sein de la commission mixte inondation (CMI), chargée de labelliser les PAPI, nous nous rendons compte que c'est un moment fort pour les pétitionnaires qui viennent présenter leurs programmes, particulièrement pour les élus mobilisés et sensibilisés à la question de la

conciliation des différents outils. Ainsi, le PAPI nous permet de concilier le régalien – en s'appuyant sur le PPR –, la démarche de construction d'un territoire et les cofinancements.

Il y a 154 PAPI labellisés aujourd'hui. Cela représente 1,9 milliard d'euros de cofinancements en provenance de l'Union européenne, de l'État et des collectivités locales ainsi qu'un apport du fonds Barnier de 0,8 milliard d'euros.

À titre de comparaison, notre budget et le fonds Barnier représentent des montants « epsilonques » par rapport aux coûts des catastrophes naturelles. Néanmoins, il faut prendre en compte l'effet de levier qui permet d'économiser sept euros pour un euro investi.

La gestion des risques naturels est par ailleurs intégrée au plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Le fonds Barnier, les PPR, les PAPI sont inscrits dans le paysage depuis longtemps. L'évolution la plus récente de nos outils se retrouve dans la Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) qui permet une montée en puissance des collectivités territoriales avec le soutien de l'État. Un travail a également été mené dans la loi ELAN, afin de lutter contre les effets de la sécheresse sur le retrait-gonflement des argiles. Grâce à cette nouvelle loi, il sera possible d'imposer des études de sol peu coûteuses préalablement à la construction des maisons afin d'éviter des dommages très importants. C'était une préoccupation majeure pour les assureurs car la réparation des logements mobilise une part importante du fonds Barnier alors que c'est un aléa où les atteintes à la vie humaine sont rares. En outre, un travail est en cours sur l'encadrement des plans de prévention du risque inondation (PPRI) dans le but de faciliter leur préparation et leur approbation. Enfin, la loi de finance pour 2019 a permis des évolutions du fonds Barnier.

Notre préoccupation est de contribuer à une mobilisation collective. À ce titre, les instances de gouvernance comme le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) doivent être utilisées pour faire vivre ces sujets et pour cela, nous avons besoin de la présence d'élus. De même, les 25 et 26 mars se déroulent les Assises nationales des risques naturels (ANRN) à Montpellier qui permettront, lors d'ateliers réunissant tous les acteurs de la prévention des risques, de faire un point sur les politiques actuelles et d'évoquer des pistes d'amélioration. Les résultats de ces assises permettront d'alimenter *in fine* le COPRNM.

Mme Maryse Carrère. - J'ai une expérience en termes de gestion d'un syndicat de rivière qui a anticipé la Gemapi d'un an et qui porte toujours un PAPI de 15 millions d'euros sur un territoire. Les PAPI sont des outils pertinents qui ne sont pas toujours compris par nos concitoyens mais qui sont surtout très complexes à mettre en place sur nos territoires. Il faut faciliter la vie de ces PAPI. Pour prendre l'exemple que je connais bien, le PAPI dont je vous parle devait durer deux ans pour un montant de 15 millions d'euros. On en est aujourd'hui à 70 % au bout de quatre années compte tenu de la durée des études requises !

Quel est le niveau d'intervention de la DGPR sur les attributions des sommes issues du fonds Barnier mais aussi des autres fonds de solidarité ou sur les calamités agricoles ? Pourrions-nous avoir une idée de la consommation de ces fonds sur l'année 2018 ? Avec un nombre croissant d'évènements naturels, l'État n'aura-t-il pas tendance à utiliser les PAPI comme variable d'ajustement du fonds Barnier ? De plus en plus de dossiers ne sont pas retenus aujourd'hui car ils ne figurent pas dans les PAPI. Enfin, la doctrine de l'État est-elle de favoriser la reconstruction à l'identique des ouvrages touchés ou peut-il y avoir des marges de manœuvre ?

Mme Pascale Bories, présidente. - J'adhère à l'ensemble de ces questions. Je me fais l'écho, dans le Gard, d'attentes identiques en tout point de syndicats n'arrivant pas à réaliser le moindre investissement en travaux car ils sont sans cesse contraints de relancer de nouvelles études. Ils désespèrent de pouvoir dépenser le premier euro pour lancer un chantier dans le cadre d'un PAPI.

M. Didier Mandelli. - Je rejoins mes collègues sur les procédures et les lenteurs sur ces dossiers. J'ai eu l'occasion dans le cadre des débats budgétaires de m'élever contre les prélèvements importants réalisés par l'État sur le fonds Barnier : 55 millions d'euros il y a trois ans, 71 millions l'année dernière et un plafonnement cette année à 137 millions d'euros pour plus de 200 millions de recettes. Si l'on considère que l'on n'a plus besoin de ces recettes pour le financer, je m'interroge sur le niveau du fonds Barnier aujourd'hui. Vous avez évoqué le nombre de PAPI et les investissements supérieurs à un milliard d'euros actuellement. Quel est le nombre de PAPI complémentaires à venir dans les deux et trois prochaines années et, partant, quel est le niveau de financements nécessaires pour y faire face ? Quelle visibilité a-t-on pour éviter cette gestion à vue des dotations du fonds Barnier ? C'est une vraie question des élus locaux et des sénateurs, dont témoigne l'adoption d'un amendement, dont j'étais à l'initiative, voté à l'unanimité pour le déplafonnement du fonds Barnier !

Mme Gisèle Jourda. - Depuis des années, les élus locaux de l'Aude travaillent pour élaborer un PAPI. Ce PAPI n'a toujours pas été conclu, puisqu'une association remet toujours en cause la pertinence du projet proposé par un recours.

Vous avez parlé de la reconstruction à l'identique. Dans certaines zones de l'Aude, il est impossible de reconstruire pour ne pas avoir à subir

les mêmes choses. Mais lorsque les villages sinistrés souhaitent déplacer leur EHPAD, leur station d'épuration, leur piscine, ou leur école, d'autres administrations en profitent pour tout changer afin de refaire leur cartographie globale. Ce type de problèmes très concrets se posent et limitent la possibilité d'une reconstruction rapide. Si le cas de l'Aude a été exemplaire en termes de célérité, ces questions de reconstruction et de logement des victimes posent des difficultés ailleurs.

M. Didier Mandelli. – J'ajoute que j'ai été désigné en 2014 pour siéger au Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs. À ma connaissance, il n'a pas été réuni depuis 18 mois.

Mme Laure Tourjansky. – Sur ce dernier point, il s'est réuni une fois par an. Il était prévu de le réunir deux fois l'année dernière mais nos services ont été mobilisés par les crues de l'Aude. Cette année, l'ambition est d'organiser deux réunions, l'une au mois de mai et l'autre à l'automne. Nous avons conscience que pour améliorer la mobilisation autour de cette politique, il faut entretenir ces instances de concertation, comme le COPRNM, et en faire des lieux d'échange sur les orientations. Cette concertation se fait déjà entre ministères avec la direction de l'eau et de la biodiversité, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, la direction générale des collectivités locales et la direction générale du Trésor. Il n'y a aucun antagonisme entre ces directions qui travaillent bien ensemble. Le COPRNM, pour nous, est un lien important que nous souhaitons mobiliser davantage pour débattre, par exemple du fonds Barnier. Aujourd'hui, les orientations sont décidées en fonction d'arbitrage interministériel, laissant peu de champ au débat extérieur, ce que nous regrettons.

Sur les PAPI, dans vos questions, il y a deux facteurs qui conduisent à accroître les délais. La réflexion sur un projet de territoire est longue car ce sont des sujets complexes. Mais il y a aussi des difficultés liées à la mise en œuvre des PAPI. C'est une préoccupation pour nous au sein de la DGPR car nous administrons le fonds Barnier en lien avec la direction générale du Trésor. Or, si nous voulons montrer que le fonds Barnier est utile, il faut une mobilisation rapide des financements qui passe par une mise en travaux la plus prompte possible. Certains élus disent que nous avons progressé sur cette question même si d'autres déplorent que des PAPI soient toujours bloqués. Ce n'est d'ailleurs pas le PAPI qui fait l'objet de recours mais bien les travaux prévus à l'intérieur, comme pour tous les grands projets. Nous souhaitons apporter une réponse en renforçant le « PAPI d'intention » en essayant d'identifier les différents risques de procédure dès le début de la réflexion du PAPI, afin de lever ces obstacles et d'avancer plus vite sur la réalisation du PAPI lui-même.

Pour accélérer le processus, une certaine pédagogie est nécessaire auprès des personnes qui attaquent les PAPI afin de les convaincre que ce sont des projets d'ensemble qui favorisent des solutions favorables à la protection de la nature. Par exemple, la population se montre souvent

méfiant vis-à-vis de l'implantation des digues, car elles sont souvent construites dans des zones fragiles où les enjeux environnementaux sont importants.

Nous avons fait le choix de ne pas soumettre les PAPI à l'avis des autorités chargées de l'environnement. Si le PAPI est soumis à évaluation environnementale, les procédures encadrant les projets sont normalement plus légères. Néanmoins, nous avons considéré qu'il était plus adapté d'élaborer les PAPI en prenant en compte la question environnementale, plutôt que de les soumettre directement à évaluation environnementale.

Mme Pascale Bories, présidente. - Les PAPI n'ont pas à être soumis à évaluation environnementale ?

Mme Laure Tourjansky. - Dans son ensemble, le PAPI n'est pas soumis à évaluation environnementale, contrairement à ses composantes. Nous avons rencontré l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pour envisager l'élaboration d'un guide pour faciliter la prise en compte des normes environnementales. Par exemple, comment faire une route pour bien intégrer la dérogation espèces protégées ou le traitement des zones humides ?

Mme Pascale Bories, présidente. - Le problème c'est le délai. Quand vous lancez un PAPI, il faut deux ans. Vient seulement ensuite la phase d'identification et de validation des travaux. Entre ces deux temps, les normes ont évolué et il faut diligenter une nouvelle étude car le PAPI doit être actualisé.

Mme Laure Tourjansky. - C'est un sujet de préoccupation dont nous discutons au COPRMN ou dans la commission mixte inondation pour identifier les points de blocage et les obstacles au déploiement effectif des PAPI.

Reste-t-il beaucoup de PAPI à réaliser ? Notre politique est de prioriser les endroits où il y a des plans de prévention des risques et, pour l'inondation, les territoires à risques importants d'inondations qui découlent d'une directive européenne. En résumé, nous avons deux lignes directrices. D'une part, la politique de prévention doit reposer sur une adhésion des élus locaux. D'autre part, sur certains territoires soumis à une forte exposition et dépourvus d'outils adaptés aux risques, une vigilance accrue est nécessaire. Ce travail, nous l'avons mené avec la CCR, en croisant la sinistralité et les aléas. Pour certains territoires très exposés, la prévention doit être renforcée, avec le soutien du préfet ou des élus locaux dans les mois à venir, afin de mobiliser les outils disponibles tel que le fonds Barnier ou le PAPI. Par exemple en Ile-de-France, s'il existe un PAPI, la métropole et le préfet se mobilisent pour remédier à l'insuffisance des montants mobilisés pour la prévention des inondations au regard des dommages éventuels en cas de crue de la Seine.

Le fonds Barnier s'appuie sur les primes d'assurance. Il est doté de 200 millions d'euros par an, en légère croissance. Il a connu des épisodes en lois de finances qui sont de nature différente selon les années. Il faut bien distinguer les prélèvements sur la trésorerie, du plafonnement en recettes à 137 millions d'euros et enfin, l'année dernière, du plafonnement de mesures en dépenses du fonds Barnier. La DGPR veille à l'application du cadre légal. Le fonds Barnier est organisé en grands paquets. Le premier concerne les mesures de délocalisation qui, historiquement, ont été prises à la suite des mouvements de terrain de Séchilienne dans les Alpes. S'il est clair que les populations ne pourront être prévenues en cas d'effondrement brutal d'un morceau de montagne, le rachat des maisons au fur et à mesure dans les zones à risque peut être une solution satisfaisante, sachant que le prix d'achat des maisons concernées est déterminé en dehors de toute prise en considération des risques. Ces mesures ne sont pas prévisibles et le fonds Barnier est fait pour être réactif. Le second paquet permet de réaliser des études pour les collectivités locales. Si les élus locaux se saisissent de cet outil, des efforts de communication doivent être réalisés afin d'accroître son utilisation. Cette mesure représentait un coût d'environ 125 millions d'euros, et a été récemment plafonnée à 105 millions d'euros. Un autre volet vise la réduction de la vulnérabilité pour les mesures prescrites dans les PPR pour les entreprises et les particuliers. Les montants sont peu importants, ce qui décourage les particuliers de les utiliser. Dans la loi de finances, le taux de soutien dans les territoires couverts par des PAPI a été porté à 80 %. Enfin, il reste des mesures d'acquisition de la connaissance, sous-jacent des PPR, dont le plafond a été ramené de 26 à 17 millions d'euros cette année.

Compte tenu de la trésorerie du fonds, l'action reste soutenable encore quelques années. Le montant de la prévention au regard de l'indemnisation n'est pas très élevé aujourd'hui. En revanche, il est clair que si les acteurs en ont besoin, la trésorerie ne suffira plus. Pour l'instant, il est possible de gérer les projets en planifiant par exemple les programmes d'acquisition de connaissances.

Sur les mesures de réduction de la vulnérabilité, peut-on reconstruire mieux ? Ce point est traité dans la stratégie nationale de gestion du risque inondations. En résumé, il convient de sauver des vies humaines, réduire la vulnérabilité des territoires et mieux reconstruire. Mais comment reconstruire mieux ? Ce n'est pas évident car les sinistrés ont des avis divergents sur la question. Nous sommes décidés à apporter plus de soutien via le fonds Barnier quant à la reconstruction visant à réduire la vulnérabilité. Mais cela ne peut concerner qu'une partie des travaux, à savoir 80 % des 10 % de la valeur vénale du bien.

La question qui est débattue entre les assureurs et l'État est simple : peut-on aider la partie qui coûte plus cher à la reconstruction ? Dans le principe, tout le monde y est favorable mais la mise en œuvre est très complexe, puisqu'aucune preuve de la bonne utilisation de cet argent ne peut être apportée. Notre travail est aujourd'hui d'accompagner et de

conseiller, en élaborant des référentiels avec la CCR et la FFA, et de financer la réduction de la vulnérabilité avec le fonds Barnier.

Mme Nelly Tocqueville. - En tant que rapporteure de la proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte, qui portait plus particulièrement sur le dossier du Signal, j'avais appris que les propriétaires mis en demeure de quitter leur domicile n'avaient pas pu bénéficier du fonds Barnier dans la mesure où il y avait une différence entre côte sableuse et côte rocheuse. En bord de Seine, pour les maisons construites en pied de falaise, le fonds Barnier est mobilisable. L'utilisation du fonds Barnier est donc soumise à des différences d'appréciation en fonction de la nature de la côte. Faut-il dès lors intégrer les expropriations préventives liées à l'érosion côtière dans les besoins du fonds Barnier ? Si c'était le cas, les besoins de financement ne seraient pas les mêmes.

Mme Laure Tourjansky. - Les règles d'utilisation du fonds Barnier sont de niveau législatif, ce qui limite le risque d'arbitraire dans sa mise en œuvre. Tout n'est pas clair et une circulaire vient d'ailleurs d'être publiée pour préciser ce cadre général. Sur le recul du trait de côte, c'est un sujet complexe car la loi vise les aléas présentant un caractère « violent non prévisible ». Pour les falaises d'Ault par exemple, on sait que la craie est par nature fragile et peut casser de manière imprévisible, ce qui permet au fonds Barnier d'intervenir. Par contraste, le Conseil d'État puis le Conseil constitutionnel ont considéré que le recul lent du trait de côte n'entraîne pas dans le champ d'action du fonds Barnier en ce qu'il ne constitue pas un aléa non prévisible.

La conviction que nous avons tous, c'est qu'il faudrait un outil complémentaire pour mieux prendre en compte le recul du trait de côte. On est au-delà de la prévention des risques naturels. On est dans la transformation de certains territoires. Il existe un chantier, même s'il a été jugé que le fonds Barnier ne doit pas en être l'outil. Une mission commune IGF-IGA-CGAAER travaille sur le sujet et devrait proposer des outils adaptés à ce phénomène.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Sur l'indemnisation des sinistres, y a-t-il des choses à améliorer ?

Mme Laure Tourjansky. – Le président de la République a pris des engagements lors de son déplacement à Saint-Martin. Des pistes de réforme ont été ébauchées dès 2012 dont une évolution importante relative au retrait-gonflement des argiles, qui a été menée à bien dans la loi ELAN. L'ensemble des partenaires a dans l'idée que certains ajustements utiles peuvent être réalisés pour rendre l'indemnisation plus lisible et plus facile à mettre en œuvre. Notre travail à la DGPR concerne surtout la prévention. C'est la direction générale du Trésor qui est en première ligne sur le sujet.

Mme Pascale Bories, présidente. – Siégez-vous à la commission interministérielle chargée de donner un avis sur la reconnaissance d'état de catastrophe naturelle ?

Mme Laure Tourjansky. – Nous y siégeons en tant qu'experts. Le secrétariat est assuré par la DGSCGC. Par exemple, pour savoir si une crue est une catastrophe naturelle, il faut déterminer quelle est son occurrence. Ce sont nos services de prévision des crues qui sont chargés d'estimer l'importance de l'aléa par rapport aux seuils qui ont été fixés.

Mme Pascale Bories, présidente. – Merci pour toutes ces réponses. Nous sommes preneurs de compléments par écrit, en réponses aux questions que nous vous avons adressées.

H. AUDITION DE MM. STEPHANE ROY, DIRECTEUR DES ACTIONS TERRITORIALES, ET PIERRE PANNET, DIRECTEUR REGIONAL HAUTS-DE-FRANCE, DU BUREAU DE RECHERCHES GEOLOGIQUES ET MINIERES (BRGM) – JEUDI 4 AVRIL 2019

M. Michel Vaspert, président. – Nous reprenons les auditions de notre mission d'information consacrée aux risques climatiques.

Nous recevons tout d'abord M. Stéphane Roy, directeur des actions territoriales, et M. Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Merci à vous deux d'avoir accepté notre invitation.

Je rappelle que le BRGM est un établissement public d'État, qui constitue le service géologique national. À ce titre, il assure des missions de recherche scientifique en matière de sols, mais également d'appui aux politiques publiques.

Nous avons souhaité vous entendre compte tenu du lien étroit qui existe entre les questions géologiques et les phénomènes climatiques, en particulier en matière de sécheresse et de retrait-gonflement des argiles. Le BRGM mène également des travaux sur les risques côtiers, qui intéressent notre mission d'information en raison des effets du changement climatique – en particulier l'élévation du niveau des océans – sur ces phénomènes.

M. Stéphane Roy, directeur des actions territoriales du Bureau de recherches géologiques et minières. – Merci de votre accueil, nous sommes très honorés d'être invités à participer aujourd'hui à cet échange. Le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial sous triple tutelle – du ministère de la recherche, du ministère de l'environnement et du ministère de l'économie – dont la vocation scientifique est de comprendre les mécanismes géologiques. La géologie ne recouvre toutefois qu'une partie de nos activités. Avec environ mille collaborateurs, le bureau compte en son sein des mathématiciens, des géographes, des géologues, des chimistes, des physiciens entre autres, et il est présent dans tous les territoires, en métropole et outre-mer, y compris en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, avec au total vingt-cinq antennes. Nous avons donc une approche concrète des sujets et de la situation des territoires.

La connaissance du sous-sol fait bien sûr partie de nos compétences intrinsèques, avec la mise à disposition de données, la gestion intégrée et durable des sols ainsi que des ressources en eau. Nous traitons également de la question des risques, du recyclage et de l'économie circulaire, ainsi que de la transition énergétique, avec, notamment, la géothermie, une source d'énergie renouvelable qui représente un potentiel important, notamment en métropole. La question des risques représente à peu près 20 % de l'activité de l'établissement, soit une part très significative.

M. Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France du Bureau de recherches géologiques et minières. – Quels sont les risques géologiques et côtiers ? Il s'agit principalement des inondations, avec les débordements de cours d'eau, le ruissellement, les coulées de boue, qui sont en lien avec le contexte géologique particulier, et la remontée de nappe, mais aussi du retrait-gonflement des argiles lié à la sécheresse – la France étant peu confrontée au gonflement –, du recul du trait de côte, une question prégnante, notamment dans le contexte du changement climatique et de montée du niveau marin, de l'affaissement ou de l'effondrement lié à la présence de cavités souterraines, et enfin des mouvements gravitaires – glissements de terrain ou de blocs –, des mouvements certes ponctuels, mais qui peuvent être très violents. Ces risques ont, de près ou de loin, un lien avec le climat, et donc avec le changement climatique. Le dernier risque géologique, le risque sismique, est, quant à lui, inhérent aux forces internes de la planète.

Les inondations et le retrait-gonflement des argiles lié à la sécheresse constituent pour moitié les phénomènes causant des dommages, l'autre moitié étant due aux tempêtes, à la grêle et à la neige. Le phénomène du retrait-gonflement des argiles est évidemment ponctuel : depuis la fin des années 1980, les dommages liés à ce phénomène se chiffrent à 11 milliards d'euros, avec un pic à 1,6 milliard en 2003.

Nous ne disposons pas encore des chiffres pour l'année 2018, mais les coûts devraient avoisiner ceux de 2003. Nous travaillons en lien avec les caisses d'assurance, et ces chiffres nous sont d'ailleurs fournis par l'Association française de l'assurance. À l'horizon de 2050, le coût des dommages pourrait augmenter de 50 %.

Pour ce qui concerne la prévention des risques, le BRGM a trois missions. Premièrement, la connaissance, la recherche et développement (R&D), avec l'analyse et la description des processus de mise en place des phénomènes de risques naturels, le développement de méthodes et d'outils d'acquisition de données et d'analyses, les modélisations et la mise au point de méthodologies permettant la prévention la plus précise possible en fonction de l'avancement des technologies. Le rapport coût-bénéfice de la prévention est nettement positif sur le long terme. Deuxièmement, l'appui aux politiques publiques, en matière de gestion des catastrophes naturelles et de prévention, avec un développement méthodologique pour les services de l'État, dans le cadre de l'établissement de plans de prévention des risques (PPR). Troisièmement, enfin, l'information à destination du grand public ou des élus, *via* deux sites en particulier : www.infoterre.brgm.fr et www.georisque.gouv.fr.

La connaissance est fondamentale dans la prévention des risques. À cet égard, je prendrai l'exemple de la gestion du risque lié aux cavités souterraines en milieu urbain. Jusqu'à présent, les inventaires nous permettaient d'avoir des informations partielles pour cibler les zones les plus à risques. Le milieu urbain étant très complexe – de nombreux bâtiments, de nombreux réseaux, une impossibilité de condamner une rue ou un quartier –, nous n'étions pas capables d'entrer dans le détail. Aussi, il nous a paru nécessaire de développer des méthodes adaptées qui soient non destructives, non sensibles à la présence de réseaux, non impactées par la présence de bâtiments et spatialement « intéressantes », c'est-à-dire capables de traiter des quartiers entiers en un temps assez court.

Dans la ville de Reims, le BRGM a pu faire une échographie du sous-sol pour imager les anomalies. Le développement de modèles de correction a permis de modéliser le milieu urbain, la masse ou le déficit de masse, donc les cavités. Nous avons donc une image du sous-sol sans l'impact des bâtiments. Dans le même temps, grâce à l'acquisition de la 3D de haute précision, des diagnostics de stabilité très précis ont été réalisés ; on voit ainsi les vides souterrains sur le graphique qui vous est présenté.

M. Michel Vaspert, président. – Les souterrains naturels ?

M. Pierre Pannet. – Il peut y avoir des souterrains naturels dans les villes, mais la plupart d'entre eux ont été creusés par l'homme à un moment ou à un autre.

Nous n'avions alors qu'une connaissance des vides existants selon les endroits de l'ordre de 20 à 50 %. Avec cette nouvelle méthode, nous pouvons retrouver les zones de vide, les quantifier en trois dimensions – 400 crayères sont utilisées par les maisons de champagne, alors qu'on en a recensé 2 000 – et nous avons développé des modèles de correction pour calculer l'effet théorique de ces vides. Nous pouvons donc traiter de manière exhaustive le risque lié à la présence de cavités souterraines en milieu urbain.

Notre mission est de faire de la recherche pour être le plus précis possible dans la prévention des risques. Auparavant, en cas de suspicion de cavités, soit on ne faisait rien, et on faisait prendre des risques à la population, soit on condamnait des quartiers complets, ce qui faisait perdre de la surface et diminuait la valeur des biens immobiliers. Aujourd'hui, à l'intérieur d'une même parcelle, on sait définir les différents aléas. C'est une grande avancée dans la prévention.

La problématique est la même pour ce qui concerne le littoral. L'éboulement majeur qui s'est produit récemment à Dieppe a détruit une habitation. On a alors découvert un contexte géologique peu connu, mais particulièrement impactant, qui pourrait se reproduire dans les zones fortement urbanisées. Grâce à la R&D, les méthodologies ont été adaptées pour mesurer le risque avec précision à différents termes – dix, trente et cent ans –, lequel est aujourd'hui inclus dans la carte réglementaire.

M. Stéphane Roy. – Cette évaluation des risques est extrêmement éclairante en termes d'aménagement du territoire.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Avez-vous réalisé cette évaluation pour toutes les côtes ?

M. Pierre Pannet. – Nous l'avons fait pour quelques communes, notamment celles qui rencontrent des problèmes.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Pourquoi ?

M. Pierre Pannet. – La prévention est un investissement en soi. Cette étude a coûté entre 300 et 400 000 euros à la ville de Dieppe. Toutefois, cela correspond à peu près au prix de la maison qui s'est effondrée. Sur le long terme, cet investissement est donc positif.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – La demande émanait de la ville ?

M. Pierre Pannet. – C'était une demande de la direction départementale des territoires (DDT).

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Vous pourriez donc analyser toutes les côtes pour évaluer les risques à plus ou moins long terme ?

M. Pierre Pannet. – Tout à fait. Techniquement, nous sommes capables de le faire sur les côtes rocheuses et les côtes sableuses pour l'ensemble de la France.

M. Michel Vaspert, président. – L'avez-vous fait en Gironde et dans les Landes ?

M. Pierre Pannet. – Nous avons analysé une bonne partie de la côte aquitaine, quelques communes de la Méditerranée, ainsi que d'autres territoires, comme la commune d'Ault dans la Somme, par exemple.

Mme Nelly Tocqueville. – Lacanau également ?

M. Pierre Pannet. – Je pense que oui.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – À combien d'années ?

M. Pierre Pannet. – Le PPR fixe une prévision à cent ans ; mais nous sommes capables de prévoir le risque à différents termes : dans un terme imminent, à dix ans, cinquante ans, cent ans. Plus on s'éloigne dans le temps et plus les projections sont évidemment soumises à des variables climatiques.

M. Didier Mandelli. – J'ai cru comprendre que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) réalisait le même type d'études, à la demande du Gouvernement.

M. Pierre Pannet. – Le Cerema peut réaliser ce type d'études dans certains cas. Ce que le Gouvernement lui a demandé est un état des lieux entre 1950 et aujourd'hui, en vue de définir les zones dans lesquelles on voit poindre des risques supérieurs à d'autres.

M. Michel Vaspert, président. – Pour compléter les propos de Didier Mandelli, il nous semble que le Cerema a été chargé de faire davantage qu'un simple état des lieux. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

M. Stéphane Roy. – Avec le Cerema, nous travaillons plutôt dans un *continuum*. Les méthodologies que nous vous présentons sont en cours d'élaboration, et nous les testons sur le terrain. Le Cerema, qui est un établissement public administratif, œuvre en aval, en appui aux collectivités. L'approche entre les deux organismes est commune ; nous sommes très rarement en concurrence.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je vous remercie pour cet exposé. Je me réjouis que le BRGM soit présent dans tous les territoires. Compte tenu de votre méthodologie et de vos implantations locales, pourquoi ne contribuez-vous pas aux études lors de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ? Je suis élue de Charente, territoire victime de la sécheresse depuis plusieurs années. Les sinistrés ne comprennent pas que telle commune ne soit pas reconnue en état de catastrophe naturelle, alors que telle autre l'est. La commission interministérielle s'appuie, pour rendre son avis, sur l'outil SIM, une méthode de modélisation utilisée par Météo France que je ne conteste pas, mais qui est très peu intelligible. D'autant plus que le Cerema nous a indiqué qu'il n'y avait pas de dossier technique produit pour la reconnaissance des sécheresses. Pourquoi le BRGM n'est-il pas plus impliqué ?

M. Pierre Pannet. – Dans les années 2000, l'État nous a demandé de réaliser la carte nationale des aléas à l'échelle 1/50 000^e. On connaît donc les zones à risques. Pour qu'un territoire soit reconnu en état de catastrophe naturelle, l'État prend en compte, à juste titre ou non – il ne nous appartient pas de nous prononcer sur ce point – les critères météo au travers de l'outil SIM. La France est découpée en mailles de huit kilomètres de côté, avec quatre différenciations possibles d'un point de vue météo, le couperet étant la récurrence de vingt-cinq ans, ce qui est énorme, surtout dans le contexte actuel de changement climatique.

M. Stéphane Roy. – Il devient de plus en plus contraignant.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les sinistrés ne comprennent pas. La sécheresse de 2016 a été plus forte que les précédentes, mais elle n'a pas été reconnue.

M. Pierre Pannet. – Si la sécheresse de 2003 se produisait aujourd'hui, moins de communes seraient reconnues en état de catastrophe naturelle du fait des statistiques. Précisons qu'en 2050 une telle sécheresse serait récurrente une fois tous les trois à cinq ans, ce qui est considérable.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Tout à fait.

M. Stéphane Roy. – La carte de la France disponible sur le site www.georisques.gouv.fr présente à l'échelle 1/50 000^e les aléas liés au retrait-gonflement des argiles. Dans la Charente, par exemple, les aléas sont moyens et forts.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Cet outil ne pourrait-il pas être mieux utilisé dans le cadre de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ?

M. Pierre Pannet. – On peut affiner cette étude, mais, pour être clair, il s'agit davantage d'une question politique que scientifique. Aujourd'hui, la majorité des sinistres ne sont pas reconnus en état de catastrophe naturelle. Pourtant, même sans récurrence de vingt-cinq ans de sécheresse, les dégâts peuvent être considérables. C'est tout ce que je peux dire d'un point de vue scientifique.

M. Stéphane Roy. – Ce sont les critères qui sont appliqués pour classer un territoire en état de catastrophe naturelle. Vu l'évolution du changement climatique, il conviendrait peut-être de les modifier.

M. Pierre Pannet. – Les simulations montrent que, à l'horizon de 2050, les coûts liés à la sécheresse seront supérieurs de deux fois ou deux fois et demie à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Si l'on change les critères, ce sera pire.

M. Pierre Pannet. – La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), modifie les modalités de prévention

de ce risque, en fixant des prescriptions en matière de construction. Cette mesure va dans le bon sens pour la prévention des risques.

M. Guillaume Gontard. – Intervenez-vous dans les secteurs de montagne ? Les évolutions que connaissent les glaciers ont des conséquences en chaîne. Quels liens avez-vous avec les services de restauration des terrains de montagne (RTM) ?

M. Pierre Pannet. – À ma connaissance, nous intervenons assez peu en montagne, pour ne pas être en concurrence avec les services de RTM. Dans ces zones, nous travaillons principalement sur les problématiques de chutes de blocs ou de coulées de boues.

M. Guillaume Gontard. – Travaillez-vous en liaison avec ces services ?

M. Stéphane Roy. – Nous menons des travaux en commun, mais nous évitons de travailler sur les mêmes sujets. Nous apportons des compétences complémentaires en cas de besoin.

Mme Nelly Tocqueville. – Je ne reviendrai pas sur l'exemple de Dieppe, mais la Normandie compte de nombreuses marnières. J'ai interrogé le ministre à cet égard. Ces données sont prises en compte dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Un constat : la situation est difficile à gérer pour les élus. Certains d'entre eux veulent revitaliser leur territoire, mais ne peuvent pas construire.

Vous avez pris le cas de Reims. Quand vous découvrez des cavités vides, comment cela se passe-t-il avec les élus locaux, qui doivent – une nécessité raisonnable – reconstruire la ville sur la ville ? Intervenez-vous pour leur interdire de reconstruire ?

M. Pierre Pannet. – Je connais bien le phénomène des marnières pour avoir été ingénieur risques en Normandie, spécialiste des marnières. Ces cavités sont le cas le plus compliqué. Un projet méthodologique a été tout récemment validé par la DDT de Seine-Maritime, en collaboration avec la chambre d'agriculture et quelques services urbains, pour définir des méthodes d'échographie du sous-sol, en vue de détecter la localisation précise des marnières. Cela constituerait une énorme avancée, car ce sont des parcelles entières qui sont aujourd'hui condamnées au regard de la prévention des risques. La solution passe par la R&D. La Seine-Maritime et l'Eure comptent 150 000 marnières, soit 15 marnières au kilomètre carré.

Le cas de Reims est très intéressant parce que l'on est hors du cadre réglementaire. Parfois, les collectivités ne souhaitent pas mettre en place des actions de prévention, pour éviter de faire peur à la population ou d'entraîner une dévaluation importante des biens. L'effondrement qu'a connu Reims en 2016 a été très marquant pour la population. Dans le cadre des travaux de réaménagement urbain, cette ville a engagé des actions de prévention. Le coût de la prévention est certes élevé, mais il correspond au coût induit par un seul accident matériel. Le rapport coût-bénéfice est donc, je le répète, nettement positif. La cavité n'interdit pas de construire : il

convient de bien pieuter la maison, de construire sur radier ou, si nécessaire, de combler le vide. De plus, dans le contexte du changement climatique et de transition énergétique, la recherche montre que les tampons thermiques permettent d'améliorer le bilan thermique des maisons construites au-dessus de ces cavités.

Le fait de connaître le risque conduit à prévoir des solutions de réaménagement, pour ne pas prendre de risques sur le long terme, car une cavité finira toujours par s'effondrer.

M. Stéphane Roy. – Dès lors que l'on connaît le terrain, on peut l'aménager en conséquence. Certes, cela aura un coût, mais c'est indispensable pour éviter la catastrophe.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les constructeurs sont-ils suffisamment informés et formés ?

M. Stéphane Roy. – Ils le sont partiellement selon les cas. Pour l'heure, les données scientifiques en matière de risques ne sont pas exhaustives.

M. Pierre Pannet. – La méthode que je vous ai présentée précédemment date de moins d'un an. Nous recommandons aujourd'hui faire des efforts sur la prévention.

M. Stéphane Roy. – La culture du risque est très différente en outre-mer parce que les habitants ont malheureusement l'habitude de subir des phénomènes climatiques beaucoup plus forts. Nous avons beaucoup à apprendre dans ces territoires. Par exemple, des exercices d'évacuation sont prévus annuellement dès l'entrée en crèche et tout au long de la scolarité. L'éducation à l'appréhension du risque et à la réactivité est une piste sur laquelle il convient de réfléchir.

M. Pierre Pannet. – En France, le suraccident lié à la méconnaissance et au mauvais comportement en cas de catastrophe est à l'origine d'un grand nombre de victimes supplémentaires. Au Japon, un enfant de quatre ans sait exactement comment réagir en cas de séisme. Alors que la force des séismes possibles dans la région de Nice, par exemple, sera cent fois inférieure à celle des séismes au Japon, ceux-ci feront des victimes à cause de l'habitat et de l'absence totale de culture du risque parmi les élus, les enseignants, la population.

L'éducation et la prévention sont donc deux sujets majeurs. Si des efforts sont réalisés en la matière, la France sera beaucoup mieux armée dans une dizaine d'années.

M. Stéphane Roy. – Et la population ne doit pas être surprise de l'occurrence de ces phénomènes. Chaque Français doit être conscient qu'il peut être soumis à tel ou tel risque dans la région dans laquelle il habite. Alors qu'il n'y a eu aucun dégât, le séisme qui a eu lieu dans la région de Bordeaux la semaine dernière a créé un grand émoi au sein de la population.

Mme Pascale Bories. – La catastrophe de l’Aude a eu lieu en pleine nuit. Comment informer la population ? L’élue doit réfléchir à la manière d’informer en urgence selon le phénomène.

Je suis arrivée au moment où vous parliez de la loi Elan et des dispositions visant les constructions neuves. J’aimerais revenir sur les critères très techniques retenus pour évaluer l’état de catastrophe naturelle. J’ai du mal à comprendre pour quelles raisons des collectivités très proches les unes des autres ont été pour certaines déclarées en état de catastrophe naturelle et d’autres non, même si les poches argileuses sont parfois de petite taille.

M. Pierre Pannet. – Ce sujet a été évoqué précédemment. Vous abordez la question des petites poches argileuses. Le BRGM a réalisé la carte d’aléas à l’échelle nationale, département par département. Dans certains cas, vu l’échelle de la carte, on est peut-être passé à côté de certaines poches. Ce problème pourrait être réglé par les collectivités. Quant au problème des critères météo, ils sont effectivement très restrictifs.

M. Stéphane Roy. – C’est un verrou.

M. Pierre Pannet. – Vous l’avez dit, la loi Elan comporte de bonnes mesures pour l’avenir ; la situation est plus problématique pour l’habitat ancien. À cet égard, je mentionnerai les modulations de franchises. Sans PPR, comme le prévoit la loi Elan, chaque fois qu’une commune subira une catastrophe naturelle, la franchise augmentera. Elle augmentera tous les ans et pourra atteindre cinq fois le montant de la franchise initiale, ce qui correspond *grosso modo* au coût moyen du dégât.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) nous a indiqué travailler sur de nouveaux critères pour ce qui concerne la sécheresse, en prenant en compte les niveaux de pluviométrie, la température globale, le niveau des nappes phréatiques, le niveau de rivière, l’évaporation des végétaux. Êtes-vous associés à ce travail ?

M. Pierre Pannet. – L’un de nos spécialistes est consulté dans le cadre de la réflexion en cours sur ce sujet. Dans l’idéal, il faudrait tenir compte du type d’argile et, surtout, de l’environnement. Si l’ensemble de l’argile se rétracte de manière uniforme, la maison ne bougera pas ou presque ; il en va autrement pour les maisons construites à moitié sur des argiles et des sables. De plus, s’il y a des arbres près de la maison, ils vont assécher les argiles et, donc, un seul côté de la maison. Il faut donc prendre en compte un grand nombre de critères.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Pas seulement les critères météorologiques donc ?

M. Pierre Pannet. – Non. En fait, les critères d’aménagement du territoire sont presque aussi importants que les critères météorologiques pour l’ensemble des risques que nous avons évoqués. Sur le littoral, par

exemple, on constate que l'accélération des phénomènes d'érosion tient plus aux aménagements qu'aux phénomènes de changement climatique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Ne pourrait-on pas dès lors prévoir des critères nationaux mais aussi territoriaux ?

M. Pierre Pannet. – Ce serait plus juste, mais cela a un coût et, il faut en avoir conscience, le coût des assurances dommages risque d'exploser.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Nous sommes là pour répondre au mieux et au plus juste en cas de dommages.

M. Stéphane Roy. – Les effets de mouvements se situent entre 5 et 10 millimètres, et ils suffisent pour casser une maison en deux.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Un chercheur du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) nous a indiqué que nous connaîtrions dans un avenir proche une sécheresse tous les deux ans.

M. Pierre Pannet. – Les simulations montrent que nous allons connaître une sécheresse telle que celle de l'année 2003 tous les trois ans à l'horizon de 2030-2050.

M. Michel Vaspert, président. – Le Gouvernement fait une différence entre les catastrophes naturelles, imprévisibles, telles que les inondations, la sécheresse, la submersion marine, et les phénomènes dits prévisibles comme le recul du trait de côte. Dans le cadre de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique défendue par la députée Pascale Got, que j'avais souhaité reprendre dans la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, nous avons suggéré des évolutions à ce sujet. A titre personnel, j'estime qu'il y a un lien direct avec la montée des eaux et les phénomènes climatiques violents, qui vont nécessairement amplifier le recul du trait de côte. Comment distinguer clairement les phénomènes imprévisibles de ceux qui sont prévisibles ? Nous avons le sentiment que le Gouvernement veut se retourner vers les collectivités territoriales au motif que l'aménagement du territoire fait partie de leurs responsabilités. Estimez-vous ces distinctions pertinentes ?

M. Pierre Pannet. – Nous avons travaillé sur ce sujet pour le compte de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), et le rapport n'apporte pas de conclusion tranchée sur cette question.

Le recul du trait de côte est prévisible, tout comme le sont les mouvements de terrain en milieu continental. Cet argument vaut pour toutes les catastrophes naturelles en France.

M. Michel Vaspert, président. – Pas les inondations.

M. Pierre Pannet. – Je vous l'accorde ; je parlais des phénomènes d'érosion.

Que ce soit sur les côtes sableuses ou rocheuses ou à l'intérieur des terres, les aléas naturels sont liés, d'une part, au climat pour l'élément

déclencheur et, d'autre part, au contexte géologique. À nos yeux, le recul du trait de côte est un risque naturel. La seule différence, c'est que le phénomène peut être réversible pour les côtes sableuses, selon les conditions de la mer, de la houle.

La succession de tempêtes en 2004 a créé des reculs de trait de côte de vingt mètres sur les communes touchées comme Lacanau ou Biscarosse. Mais les reculs majeurs n'excèdent pas vingt mètres, à l'exception de Dieppe avec quarante mètres. Les événements de référence font apparaître des reculs similaires, avec une soudaineté similaire. En termes de sinistralité, on ne peut donc pas établir de différenciation.

Notre conclusion : cette question est plus politique que scientifique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Disposez-vous de moyens suffisants ?

M. Stéphane Roy. - Les effectifs sont constants, mais avec des compétences et des tâches élargies.

M. Michel Vaspert, président. - Avez-vous aujourd'hui les moyens de mettre en place une prévention sur l'ensemble du territoire pour permettre à tous les élus locaux de s'emparer pleinement de ces sujets ?

M. Stéphane Roy. - Je suis moi-même élu local dans une petite commune. Même si le BRGM n'a pas cette capacité ni en termes de temps ni en termes budgétaires, l'action doit être transversale. Pour mailler le territoire, plusieurs organismes doivent porter le message pour qu'il soit plus impactant. Il faut montrer aux élus locaux des cas concrets sur le terrain.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Il faut que l'État se donne les moyens de le faire.

M. Stéphane Roy. - Nous pouvons coordonner ces actions, mais nous ne pouvons agir seuls.

M. Pierre Pannet. - Je le redis, c'est certes un investissement, mais c'est un investissement pour l'avenir. Pour ce qui concerne les coulées de boues, à l'échelle de cinquante communes, le coût de toute la procédure s'élève à 150 000 euros, soit 3 000 euros par commune. Mais une coulée de boue sur l'une de ces communes représente des dégâts de l'ordre de 150 000 euros *a minima*. Actuellement, il y a une coulée de boue tous les dix à vingt ans dans le nord de la France ; à l'horizon de 2030-2050, trois coulées de boue auront lieu tous les dix ans. À court terme, le bénéfice net est de plusieurs centaines de milliers d'euros.

M. Michel Vaspert, président. - Sans parler des drames humains.

M. Pierre Pannet. - En effet. Ni de l'impact environnemental sur les rivières, par exemple. Il faut communiquer auprès des élus locaux pour que ceux-ci investissent dans la prévention.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les associations d'élus n'interviennent-elles pas ?

M. Stéphane Roy. – Nous sommes en relation avec un certain nombre d'associations, notamment Régions de France. Mais si l'on veut être efficace, il faut aller sur le terrain.

M. Michel Vaspert, président. – Merci beaucoup de votre participation à cette audition.

I. AUDITION DE MM. VALÉRY LAURENT, CHEF DU SERVICE « NORMALISATION », ET DIDIER VALEM, CHEF DU SERVICE « QUALITÉ-CONSTRUCTION », ET DE MMES MARINA GROSJEAN, CHARGÉE D'ÉTUDES AU SERVICE « ASSURANCE », ET ANNABELLE LAVERGNE, MEMBRE DE LA DIRECTION DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES, DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT (FFB) – JEUDI 4 AVRIL 2019

M. Michel Vaspert, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir plusieurs représentants de la Fédération française du bâtiment (FFB) : M. Valéry Laurent, chef du service « normalisation », M. Didier Valem, chef du service « qualité-construction », Mme Marina Grosjean, chargée d'études au service « assurance », et Mme Annabelle Lavergne, membre de la direction des relations institutionnelles. Je vous propose de commencer par une présentation liminaire avant de passer aux questions des membres de la mission d'informations.

Mme Annabelle Lavergne, membre de la direction des relations institutionnelles, Fédération française du bâtiment. – La FFB, fédération professionnelle, représente 60 000 entreprises, surtout des TPE et des PME, et 35 000 artisans, sur tout le territoire français. Elle est structurée en fédérations régionales et départementales, et rassemble 32 unions et syndicats de métiers.

M. Valéry Laurent, chef du service « normalisation », Fédération française du bâtiment. – Chef du service « normalisation », je coordonne la veille sur la normalisation volontaire – au sens de l'Association française de normalisation (Afnor) – et les réglementations techniques européennes. La FFB est vigilante à ce que les réglementations techniques de l'État soient lisibles, claires, applicables et contrôlables, pour éviter toute déviance, et pour s'assurer que les entreprises puissent agir de façon loyale selon une libre concurrence. Le cadre réglementaire sur les catastrophes naturelles est dense, et s'appuie essentiellement sur le code de la construction et le code de l'environnement. Nous avons beaucoup travaillé sur la réglementation parasismique, et localement sur les plans de prévention des risques établis par arrêté préfectoral, en relation avec les collectivités territoriales.

Les normes volontaires applicables, au sens de l'Afnor, sont d'origine soit nationale, soit européenne et c'est le plus souvent le cas.

Transposées à l'identique, les normes européennes remplacent alors les normes nationales préexistantes. La prise en compte des catastrophes naturelles est traitée indirectement, sans norme spécifique. Il existe des normes internationales sur les secours. Les normes européennes sur la construction concernent l'ingénierie et la conception des ouvrages d'art ; 59 normes appelées « Eurocodes » couvrent tous les aspects de la conception des bâtiments, dont le parasismique et la sécurité incendie.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Y a-t-il des différences selon les territoires ?

M. Valéry Laurent. – Non car ces normes sont communautaires. Mais il existe des annexes nationales sur les zones de vent ou sur l'argile.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Ces normes européennes, complétées par des mesures françaises, prennent-elles en compte les spécificités de chaque territoire en termes de risques ?

M. Valéry Laurent. – Elles ne prennent pas en compte tous les risques. Il existe des cartographies spécifiques, notamment sur le vent ou la neige.

M. Didier Valem, chef du service « qualité-construction », Fédération française du bâtiment. – Ces cartographies définissent l'effet des phénomènes climatiques comme le vent, la neige, les températures...

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Et les inondations ?

M. Didier Valem. – Non, car les inondations sont liées à un niveau d'eau. Ces normes ne traitent pas de l'inondation en tant que telle, mais des moyens de calibrer les ouvrages par rapport au niveau de la nappe phréatique ou au niveau des plus hautes eaux exceptionnelles. Ces référentiels de calcul permettent de dimensionner les ouvrages d'une manière partagée entre tous les acteurs. Ainsi, une soupape pourra être prévue dans un sous-sol pour préserver la structure d'un parking, quitte à sacrifier quelques voitures en cas d'inondation. Plutôt que de résister, on cède. Ce sont des normes de conception.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Ces normes évoluent-elles ?

M. Valéry Laurent. – Les normes européennes et françaises sont réexaminées tous les cinq ans – ce qui n'empêche pas des modifications intermédiaires si besoin.

Les normes d'ingénierie géotechnique s'appliquent aux sols. La majorité des normes européennes et nationales concernent les produits de construction, qui font l'objet d'un règlement européen sur le marquage CE. Aucune de ces normes ne porte directement sur des aspects touchant à des catastrophes naturelles, hormis une norme internationale sur les vitrages de protection résistant aux tempêtes destructrices, une norme française sur les barrières à neige protégeant des avalanches et une norme européenne sur les ascenseurs soumis à des conditions sismiques.

D'autres normes reflètent les techniques de construction mise en œuvre, à savoir les documents techniques unifiés (DTU) inventées par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), missionné par le ministère de la construction dans les années 1960 à la suite de l'effondrement d'un mur de soutènement avec mort d'hommes. Le CSTB a recensé les meilleurs cahiers des charges des maîtres d'ouvrage pour en faire des documents techniques, devenus depuis les années 1990 des normes Afnor, qui passent par une enquête publique. Ces DTU reflètent les techniques de construction pour lesquelles les différents corps d'état ont un retour d'expérience avéré et réussi, avec des produits courants. Ces normes servent aussi dans les marchés de travaux en bâtiment et leur conception. Elles ne s'appliquent que si le maître d'ouvrage et le concepteur - architecte ou bureau d'études - a donné des éléments aidant les entreprises de travaux.

Dans les Eurocodes, des cartes de neige ou de vent et des méthodes de calcul sont données à l'entreprise pour qu'elle construise selon des techniques fiables. Sans ces éléments donnés en amont, l'entreprise aura du mal à anticiper les catastrophes naturelles. Ce n'est pas au niveau de l'entrepreneur qu'il faut définir ces critères - ce serait trop tard.

Trois révisions de DTU sont en cours pour le cas des retraits-gonflements d'argile pour les fondations profondes, les fondations superficielles et les dallages, qui prennent en compte les avancées récentes de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), qui a créé l'article L. 112-20 du code de la construction et de l'habitation, exigeant la fourniture d'une étude de sols.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Ce sont des nouvelles normes ?

M. Valéry Laurent. - Non, il s'agit de révisions de normes de construction préexistantes, intégrant les évolutions juridiques récentes. Le maître d'ouvrage devra donner à l'entreprise les informations relevant des études de sol.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Les entreprises les demandaient ?

M. Valéry Laurent. - Oui, mais elles ne les obtenaient pas systématiquement. La FFB a beaucoup insisté pour que ces informations soient obligatoirement données.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Quel était l'intérêt pour ces entreprises de les demander ? Des sinistrés, par exemple à cause de la sécheresse, se retournaient-ils parfois contre les constructeurs ?

M. Didier Valem. - Les deux principales causes de sinistres en France sont l'inondation et le retrait-gonflement d'argile, cette dernière cause étant surtout apparue depuis 1992 et a connu un pic avec la canicule de 2003. Il fallait mener des actions, mais encore fallait-il avoir les informations nécessaires. Le BRGM a établi une cartographie des zones argileuses. Désormais, la loi oblige à fournir des éléments à la vente du terrain, pour qualifier sa constructibilité. Pour une maison individuelle, dont l'ingénierie est moins importante et les coûts assez tendus, un sondage de sol peut représenter 10 % du coût. Certains prenaient alors des risques inconsidérés... Le parc construit sur argile est important, et seulement 1% du parc immobilier est renouvelé chaque année. Ces améliorations seront donc longues à mettre en place.

Lorsque le sinistre a lieu dans les dix ans, la garantie décennale prend le relais. Au-delà, il est difficile de faire face aux coûts générés - diagnostic, sondage de sol, travaux - hormis en cas de reconnaissance de catastrophe naturelle. Sur les constructions neuves, l'entrepreneur connaît son département, mais le maître d'ouvrage peut choisir une entreprise prenant davantage de risques. La cartographie de l'argile, l'obligation d'étude de sol et les évolutions de normes fiabilisent les constructions. Le maître d'ouvrage devra fournir une étude de sol adaptée à son projet. Tous ces progrès ont été faits en dix ans.

M. Valéry Laurent. - Le dispositif Géorisques, national et public, de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) fournit des informations sur les différents types de risques sur une parcelle.

À la suite d'incidents liés aux travaux ayant percé des canalisations de gaz ou d'électricité, désormais, le maître d'ouvrage doit déposer une déclaration d'intention de commencer les travaux (DICT) sur internet. Les gestionnaires des réseaux donnent alors toutes les informations, que le maître d'ouvrage transmet ensuite à l'architecte.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Les artisans du bâtiment sont-ils suffisamment formés, et par qui ? Ont-ils une bonne connaissance des risques ?

M. Didier Valem. – Chaque professionnel maîtrise les techniques spécifiques à son corps de métier. Il est difficile de lui demander d'assimiler tous les impacts climatiques globaux sur son territoire. L'implantation d'un ouvrage dans son environnement revient au maître d'ouvrage, qui s'appuie sur les normes de conception. Lorsqu'un facteur de risque est identifié, la conception du bâtiment peut le prendre en compte notamment pour le gros œuvre ou la charpente, si le maître d'ouvrage consulte les entreprises. C'est plus difficile pour les entreprises effectuant les finitions. Les normes sur les produits gèrent l'étanchéité du bâtiment mais ne sont pas prévues pour intégrer les accidents climatiques.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Si un particulier fait construire une maison, son entrepreneur sait-il apprécier la nature du sol pour conseiller un type de maison ?

M. Didier Valem. – Le maçon se conforme aux plans établis par un bureau d'études. Il suit ce qui a été fixé en amont lors de la conception et dans le permis de construire. En zone sismique par exemple, les fondations sont calculées pour résister aux sollicitations sismiques. Celui qui construirait sans étude ne pourrait se dire professionnel du gros œuvre !

M. Michel Vaspart, président. – Vous avez mentionné une réflexion actuelle pour intégrer des dispositifs particuliers – dans le cadre du DTU, je suppose – pour les parcelles reconnues comme argileuses. C'est donc le DTU qui déterminera les types de fondations à réaliser ? Si l'on continuait à construire les pavillons à la manière d'aujourd'hui, le législateur n'aurait pas fait œuvre utile avec la loi Elan, ni le BRGM avec sa cartographie. Il faut que changent les habitudes des maîtres d'œuvre, pour les maisons neuves.

M. Didier Valem. – Le DTU est un guide des bonnes pratiques pour la réalisation d'ouvrages conçus sur la base d'une étude géotechnique et de référentiels de calcul des données techniques. Le DTU précise comment faire un chaînage, comment bien réaliser les fouilles. Dans sa nouvelle version, qui est à l'enquête, il renverra explicitement à l'étude de sol règlementaire, laquelle prend en compte la cartographie des zones argileuses. Les sollicitations climatiques, dont la localisation et l'intensité sont identifiées par les cartes du BRGM, conduisent à exiger dans les zones sensibles des sondages de sol, des éléments de sécurisation ou des dispositions forfaitaires - définies règlementairement. Le DTU sert à accompagner la réalisation dans les règles de l'art.

M. Valéry Laurent. – Les DTU ne définissent pas de réglementation et ne reprennent pas la réglementation : ils concernent les gestes techniques, et mentionnent des points singuliers, qui sont fonction des données établies dans la phase de conception.

Pour les collectivités territoriales, l'État fait la promotion des normes ISO relatives au développement durable. Il s'agit de mettre en place des systèmes de management pour le développement durable, intégrant par exemple la notion de résilience : lorsqu'un événement s'est produit, l'objectif

est d'identifier quelles méthodes adopter, comment gérer les risques, quels intervenants associer, etc. C'est du management de projet et de la gestion des risques.

M. Michel Vaspart, président. – Cela concerne les constructions neuves. Mais il y a aussi le stock : existe-t-il des possibilités pour renforcer les constructions existantes par des travaux qui ne coûtent pas aussi cher que la maison elle-même ? Avec la poursuite du changement climatique, il sera difficile de tout indemniser. On peut songer, pour aider les particuliers à financer certains travaux, à des subventions par les collectivités territoriales ou par l'État, à un fonds de péréquation, à des crédits d'impôt... Avez-vous des idées à proposer sur ce point ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – La sécheresse a provoqué dans mon département des fissures profondes, et le coût des travaux peut atteindre 100 000 euros, soit le prix de la maison... Je connais des ménages qui se sont endettés à trente ans. Ils ne bénéficient pas d'une reconnaissance de catastrophe naturelle. Les conséquences humaines sont épouvantables. Nous tentons de proposer des solutions en termes de reconnaissance, de prévention, de réparation. La loi Elan comporte de nouvelles dispositions applicables aux constructions à venir, et c'est tant mieux, mais pour l'existant ?

M. Didier Valem. – Les entreprises de construction n'ont pas de baguette magique. Les épisodes alternés de sécheresse et de forte hydratation provoquent une fatigue des ossatures. Malheureusement des reprises en sous-œuvre à bon marché ne sont pas possibles. Certaines études, notamment menées par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) recommandent plutôt de réhydrater les sols, mais on en est encore au stade de l'expérimentation. D'autres méthodes sont possibles, par injection - le coût est un peu moindre mais lorsque la maison est déjà endommagée, la réparation est beaucoup plus onéreuse.

M. Michel Vaspart, président. – Au-delà des maisons déjà endommagées, la prévention est intéressante, également, dans les zones les plus à risque. Il serait utile de pouvoir faire des propositions techniques aux ménages dont les propriétés présentent des risques de désordre, et ce, afin de prévenir des drames humains et un coût très élevé pour tout le monde, y compris pour les assurances. S'il existe des techniques fiables, il serait important de pouvoir les proposer, et peut-être d'imaginer des aides pour les financer. Réfléchissez-vous à des solutions techniques ?

M. Didier Valem. – Les plans de prévention des risques comprennent souvent des prescriptions pour les constructions neuves, mais également des mesures, à horizon de quelques années, pour maîtriser l'humidité autour de la maison, prévoir l'évacuation des eaux de pluies, gérer les trottoirs périphériques, éloigner les arbres à tiges et les arbustes qui aspirent l'eau...

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les gens ne le savent pas !

M. Didier Valem. – C'est la conclusion que nous voulions formuler, car nous parlons ici du retrait-gonflement des argiles mais il y a aussi le trait de côte, la montée des eaux, les inondations... Dans tous les cas, la première prévention, c'est une information lisible et compréhensible ! Les entrepreneurs nous appellent souvent car ils doivent tenir compte de PPR qu'ils ne parviennent pas à consulter... Les documents ne sont pas mis en ligne sur les sites de la préfecture ou de la commune. Le portail de la DGPR « Ma commune face aux risques » comprend néanmoins des éléments d'information intéressants. Et il faut consulter l'historique des catastrophes naturelles lorsque l'on envisage l'achat d'un terrain, afin d'évaluer son environnement et les risques. Il serait bon de faciliter l'accès direct au contenu des PPR.

Mme Pascale Bories. – Tout cela figure dans les annexes du plan local d'urbanisme (PLU).

M. Didier Valem. – Mais dans les faits, l'information n'est pas toujours facile à trouver.

M. Valéry Laurent. – Quelques remarques sur la gestion de l'après-catastrophe : après des tempêtes de vent comme celle de 1999 ou comme Xynthia, les entreprises de réparation ont déploré la difficulté d'approvisionnement en matériaux. Celle-ci a freiné les réparations.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – C'était sans doute lié à l'ampleur de l'événement ?

M. Valéry Laurent. – Oui, mais c'est un facteur à prendre en compte. Il y a peut-être des dispositifs à imaginer concernant la chaîne des fournisseurs.

Mme Marina Grosjean. – En 2015, un protocole relatif à la gestion des situations de crise a été signé entre l'État, la FFB, la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) et la Fédération des sociétés coopératives du bâtiment et des travaux publics, afin d'optimiser la mobilisation des moyens et de faciliter les interventions. Il prévoyait des marchés publics sous le régime de l'urgence impérieuse, sans publicité préalable ni mise en concurrence ; il visait également les modalités de réquisition des entreprises ou encore la préparation à la gestion des crises. Le document a été largement diffusé par la FFB mais il est encore peu connu par les collectivités territoriales, nous l'avons encore constaté lors des inondations dans l'Aude en 2018. Il serait utile de mieux faire connaître ce protocole.

M. Valéry Laurent. – La connaissance des entreprises de travaux est inégale selon les administrations. Pour l'élaboration de certaines réglementations, visant notamment le changement climatique ou la prise en compte de tel ou tel type de risques, il serait bon d'associer les représentants de nos professions plus en amont. Nous sommes souvent consultés tardivement dans les discussions touchant des textes qui ont un impact sur les entreprises de travaux. Il y a des progrès à faire dans l'élaboration.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Parlons du désamiantage. L'orage de grêle du 4 juillet 2018, en Charente, a rayé de la carte une dizaine de communes. Tout le monde s'est mobilisé, mais il fallait désamianter les bâtiments détruits ou endommagés avant de les reconstruire. Or peu d'entreprises savent le faire. Elles ne sont pas encore passées partout ! La FFB m'avait alertée dans le cadre de la cellule de crise ; il serait bon effectivement de desserrer le marché, car la situation actuelle incite des non professionnels à se charger de cette tâche, dans des conditions dangereuses. Avez-vous des propositions à formuler ?

M. Didier Valem. – C'est un matériau délicat, et les entreprises qui le manipulent doivent respecter un cadre réglementaire strict, elles sont soumises à certification... et elles sont effectivement peu nombreuses. Il y a un problème sanitaire.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Rencontrez-vous souvent ce problème ?

M. Didier Valem. – Oui, y compris hors situation de catastrophe naturelle ! Cela pose le problème des interventions après sinistre. Mais là non plus, nous n'avons pas de baguette magique. Il est difficile d'imaginer des dérogations, car les mesures de protection ou les règles de gestion des déchets sont exigeantes.

Dans les interventions en urgence, on manque de temps pour faire les mesures et les prélèvements nécessaires pour évaluer la présence d'amiante. On peut décider de procéder comme si celle-ci était confirmée, mais cela a un coût - comme de travailler à l'humide, car il faut alors gérer le problème des déchets. Du reste, si un bâtiment a été inondé jusqu'au plafond ou presque, les murs sont imbibés d'eau, et il est impératif d'attendre le séchage et le retour à la normale avant toute reconfiguration du bâtiment.

Permettez-moi d'évoquer en complément la question de l'accompagnement des maîtres d'ouvrage qui découvrent après publication d'un PPRN qu'ils vivent en zone inondable. Un document a été établi en 2012, le référentiel de travaux de prévention de l'inondation dans l'habitat, par le ministère de l'égalité des territoires, la DGPR et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) après la tempête Xynthia, pour accompagner les maîtres d'ouvrage dans la réparation et les actions préventives.

M. Valéry Laurent. – La FFB conduit une action importante avec les outre-mer, pour adapter les DTU à ces régions et apprendre quelles sont les techniques de construction adaptées aux écosystèmes climatiques locaux. Ce travail est conduit en relation avec votre délégation aux outre-mer.

M. Michel Vaspert, président. – Pour revenir sur l'amiante, il s'agit d'un débat très sensible. Dans les régions agricoles, beaucoup de bâtiments sont construits en amiante ciment, avec à la fois de la plaque ondulée sur le toit et de la plaque plane sur les murs. Les agriculteurs n'auront pas les moyens de faire appel à des professionnels spécialisés pour le démontage et

les bâtiments vont pourrir sur place. En Bretagne par exemple, ce sera un lourd sujet. Pourtant, et je le sais pour avoir travaillé pendant plusieurs années à Eternit Industries, les risques sont faibles hors tronçonnage des plaques. On traite pareillement toutes les opérations de désamiantage, ce n'est pas légitime.

Nous vous remercions pour vos éclairages et vous solliciterons si nous avons besoin d'informations complémentaires.

J. AUDITION COMMUNE DE MM. JEAN-LOUIS FENART, PRESIDENT DE LA COORDINATION RURALE DU PAS-DE-CALAIS, BAPTISTE GATOULLAT, VICE-PRESIDENT DES JEUNES AGRICULTEURS, ET JOËL LIMOUZIN, VICE-PRESIDENT DE LA FNSEA, ET DE MME CECILE MURET, SECRETAIRE NATIONALE DE LA CONFEDERATION PAYSANNE - MARDI 9 AVRIL 2019

M. Michel Vaspert, président. - Mes chers collègues, avant de commencer notre audition, je vous informe de l'ouverture sur le site internet du Sénat d'un espace participatif, permettant à toute personne intéressée de s'exprimer sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, qu'il s'agisse d'un particulier, d'un élu local, d'un représentant d'entreprise ou d'une association.

La consultation prend la forme d'une douzaine de questions à choix multiples avec la possibilité de présenter des observations complémentaires. Ce questionnaire est simple à compléter, en seulement quelques minutes.

Je vous invite à relayer autant que possible l'information dans vos territoires car ces remontées de terrain nous seront particulièrement utiles, en complément des informations recueillies lors des auditions.

Nous avons le plaisir d'entendre aujourd'hui M. Joël Limouzin, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), M. Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes agriculteurs, M. Jean-Louis Fenart, président de la Coordination rurale du Pas-de-Calais, et Mme Cécile Muret, secrétaire national de la Confédération paysanne.

Les aléas climatiques de forte intensité représentent des enjeux particuliers pour les activités agricoles, comme les auditions précédentes l'ont montré. L'indemnisation des pertes pour les exploitations agricoles fait l'objet d'un régime spécifique dédié à la prise en charge des calamités agricoles, distinct du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et qui présente un fonctionnement particulier. La couverture assurantielle des activités agricoles face aux risques naturels semble présenter des difficultés particulières par rapport à celle des biens des particuliers, dont le taux avoisine les 100 % en métropole.

Mme Cécile Muret, secrétaire national de la Confédération paysanne. - Je suis paysanne dans le Jura, dans une ferme familiale que j'ai reprise il y a une douzaine d'années, et dont la production principale est

constituée de légumes de plein champ, de maraîchage, d'un peu de céréales et de luzerne pour les rotations. Sur douze années de production, on mesure la vitesse à laquelle avance le dérèglement climatique. Imaginez à l'échelle d'une vie humaine. D'autant que les changements climatiques s'analysent historiquement plutôt à l'échelle géologique.

Quand je me suis installée, on m'annonçait que le Jura connaîtrait le climat d'Avignon en 2050. Désormais, on parle de 2040. Et vous n'êtes pas sans savoir que le Jura et le Doubs sont une terre de production du comté, fromage qui valorise la production d'herbe par son cahier des charges. On nous annonce désormais une perte de production de matière sèche à l'hectare de 30 % environ dès 2030. Il y a toujours eu des aléas climatiques en agriculture, mais ils sont grandissants et leurs conséquences sont inédites.

Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) privilégie la prévention, ce qui implique de développer une meilleure résilience des exploitations, en les faisant gagner en efficacité et en résistance aux aléas. Cela passe par une diversification des productions à l'échelle de la ferme, mais aussi du territoire, et par une valorisation de cette diversification. Cependant, et c'est là les limites de ce fonds, les seuils définis et les barèmes évalués ne sont pas adaptés à ces schémas de diversification. Les barèmes sont en quelque sorte désuets au regard de l'estimation de la valeur ajoutée dégagée par des exploitations en agriculture biologique, par exemple.

Dans ma ferme, nous cultivons une trentaine d'espèces, dont des carottes, sur un hectare. Une perte accusée sur cette culture ne permettra pas forcément d'entrer dans les critères généraux pour bénéficier du fonds, car il faudrait atteindre le seuil de 30 % de l'ensemble de la production. La situation devient d'autant plus compliquée quand on passe à la culture d'herbe qui est valorisée par l'élevage des ruminants. Bien souvent, les éleveurs qui achètent du fourrage pour compenser les pertes de production de fourrage se retrouvent écartés des critères de perte de production.

Un autre point faible de ce fonds tient au souci du zonage et d'évaluation des pertes, question dont vous avez certainement entendu parler. Enfin, dernière faiblesse et pas des moindres, la lenteur extrême du système. Des dossiers concernant la sécheresse de 2018 continuent d'arriver pour que les directions départementales des territoires (DDT) les défendent. Cela signifie que certaines fermes attendent 18 mois après l'aléa pour être indemnisées.

Quant au régime assurantiel privé, pris en charge par le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), il se heurte à un problème qu'on pourrait qualifier de concurrence, dès lors que ce deuxième pilier accompagne la diversification des exploitations et la transition écologique. Ceux qui diversifient, font la transition écologique et génèrent de la valeur ajoutée subissent la double peine en cas d'aléa : ils n'ont pas pu s'assurer et ils ne peuvent pas bénéficier du FNGRA. Quant à recourir à une assurance privée, sur une production à haute valeur ajoutée comme la miennne, cela représenterait 8 % de mon chiffre d'affaires, autrement dit 18 000 euros. Sans compter le parcours de reconnaissance compliqué à mener auprès de l'assureur privé qui adopte une approche culture par culture sans vision globale.

La dernière loi de finances a mis en place l'épargne de précaution, outil intéressant dans le principe si on l'applique aux aléas, car il permet de lisser les revenus sur les mauvaises et les bonnes années. Cependant, toutes les fermes ne peuvent pas bloquer 50 % de leur trésorerie, en particulier les fermes d'élevage. Et pour faire de l'épargne, il faut du revenu.

M. Jean-Louis Fenart, président de la Coordination rurale du Pas-de-Calais. - Je suis agriculteur dans le Pas-de-Calais, et aussi dans le département de l'Eure, près de Rouen. J'ai constaté en une trentaine d'années que les moissons ont été avancées de trois semaines. Je suis producteur de céréales, en grandes cultures, avec des légumes d'industrie, des pommes de terre de consommation et du lin textile. Les aléas sont de tous ordres, climatiques, économiques ou sanitaires. Comme je le disais, les moissons ont été avancées de trois semaines dans le Pas-de-Calais et on commence à voir de la vigne sur les terrils.

Du temps du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), nous payions tous nos contrats d'assurance, et il y avait une surprime pour les calamités agricoles. L'État a souhaité se désengager parce que les risques étaient trop grands, et les assureurs privés ont repris la main. Ils se sont heurtés au même problème, et ont estimé qu'il était dangereux d'assurer les agriculteurs, parce qu'ils ne connaissaient pas bien les risques.

Nous n'avons jamais été favorables à l'assurance récolte qui suppose que l'on assure 70 % de l'exploitation, alors même que certaines cultures n'ont pas d'intérêt à être assurées. Prenez les pommes de terre de consommation : moins je produis et plus je gagne, car il vaut beaucoup mieux vendre 35 tonnes de pommes de terre à 280 euros que 45 tonnes à

50 euros. Les producteurs de betteraves pourraient en dire autant. Et pourtant, il faudrait que l'on s'assure à 70 %.

Nous préférons favoriser la prévention, en développant l'irrigation et le drainage, en veillant à ne pas trop nous spécialiser, en favorisant les filets paragrêles et les retenues d'eau collinaires, comme au lac de Caussade, où le ministère avait donné un avis favorable, mais par un tour de passe-passe, les écologistes y ont mis un coup d'arrêt. Quoi de plus intelligent, pourtant, que de récolter l'eau l'hiver pour irriguer l'été ? Nous souhaitons aussi développer des techniques nouvelles comme les semis directs et simplifiés, qui favorisent une meilleure rétention de l'eau tout en évitant les ruissellements et les coulées de boue dans les villages. J'ai investi dans des roues anti-ravines pour planter mes pommes de terre, afin que l'eau puisse s'infiltrer dans les micro-ravines au lieu de couler vers l'aval.

Nous ne sommes pas favorables non plus au financement par la PAC, car certains budgets sont réorientés vers l'assurance-récolte sans qu'on ait encore clairement identifié la pénétration dans les grandes cultures. On l'estime à 30 % et si on dépasse l'enveloppe, c'est le coup de rabot, de sorte qu'au lieu d'être subventionnés à 65 % de leur contrat d'assurance, les gens touchent beaucoup moins dans le contrat socle. Bien sûr, des contrats complémentaires existent. Cependant, tout laisse à penser que 100 % des agriculteurs financent les contrats de 25 à 30 % des personnes assurées. Il faudrait un budget de la PAC colossal pour remettre 100 % des agriculteurs dans l'assurance-récolte. Les États-Unis ont fait marche arrière sur ce point. Par conséquent, nous voulons laisser la liberté aux agriculteurs de s'assurer et de constituer de l'épargne de précaution.

Laisser transiter l'argent de la PAC sur les comptabilités des assureurs n'est pas idéal non plus. Avec la PAC 92, le prix du blé s'est effondré, sans pour autant que cela se répercute sur le prix de la baguette de pain. Ce sont les intermédiaires qui en ont profité. Lorsqu'on baisse un peu le prix du blé, on ne dit rien ; s'il augmente de 10 %, tout le monde crie. Le blé n'est pas à un prix excessif. Preuve en est, ce fameux patron qui a vendu 30 000 hectares en Ukraine, sacrifiant un tiers de sa ferme, à cause de problèmes de trésorerie.

Il faut développer l'épargne de précaution et éviter trop de diversification, même si celle-ci aide à faire face aux risques financiers.

M. Joël Limouzin, vice-président de la FNSEA. - Je suis agriculteur en Vendée, vice-président de la FNSEA, chargé des dossiers sur la gestion des risques climatiques et sanitaires, et je préside également le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE). Enfin, je suis président de la chambre d'agriculture de mon département. Mon exploitation compte 380 hectares, en groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) comportant six associés plus un salarié, en polyculture d'élevage : nous avons 60 vaches laitières, 150 charolaises avec engraissement de taurillons et 300 truies de type naisseur-engraisseur, avec fabrication d'aliments. La ferme est complètement autonome, grâce à une production de blé, d'orge et de

maïs avec irrigation, et les deux tiers de l'exploitation sont drainés. Le département de la Vendée a été très touché par les sécheresses, un peu moins cependant en 2018 que d'autres régions du Grand Est, mais l'aspect climatique reste fondamental.

À la FNSEA, nous développons une vision à plusieurs niveaux. Nous poussons très fortement l'épargne de précaution et je suis ravi de constater un soutien unanime chez mes collègues. C'est un outil adapté pour faire du stock, notamment dans le secteur de l'élevage. Les assureurs privés gèrent très bien les bâtiments et le matériel. Pour l'aspect climatique, le FNGCA est un dispositif intéressant, avec une contribution de 11 % de nos primes d'assurance, soit une bonne centaine de millions d'euros chaque année, et un accompagnement équivalent de l'État en cas d'aléas, qui portait la masse financière à environ 250 millions d'euros. En 2003, on est même monté à 600 millions d'euros. Ce dispositif était parfaitement adapté il y a 50 ou 60 ans. Il ne l'est plus, car nos exploitations ont changé de physionomie en se diversifiant : leurs productions sont animales et végétales à la fois, pour faire face à la volatilité du climat mais aussi des prix, notamment pour les productions qui sont hors de la PAC.

L'année 2018 a donné le parfait exemple de la non-adaptabilité du dispositif. La sécheresse a duré de juillet à décembre, et les stocks ont été consommés dès juillet pour tout le Grand Est peu habitué à ce type de situation. La sécheresse a duré tout l'automne, et il n'y a pas eu de repousse. Le ministère de l'Agriculture a été contraint de revoir le système du FNGRA. Une expertise de terrain a été lancée et la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) a établi un panel des exploitations les plus représentatives dans chaque département pour évaluer la perte globale par département. Des dossiers individuels ont été montés. Si je partage l'idée que le dispositif du fonds d'indemnisation est beaucoup trop lent à opérer, l'année 2018 a permis de l'accélérer : un acompte de 50 % a été versé à certains départements dès la mi-janvier, ce qui a permis aux agriculteurs d'acheter du fourrage.

Sa lenteur et son inadaptation aux exploitations d'aujourd'hui, telles sont les deux faiblesses du fonds pour les calamités. Autre problème, comment justifier le seuil de 13 % de perte sur la totalité du produit brut de l'exploitation pour pouvoir émarger individuellement au fonds ? Les agriculteurs qui diversifient leur production risquent de se heurter à ce blocage, car avec ce seuil, le dispositif privilégie la monoproduction et l'élevage herbager.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Que faire pour améliorer la situation ?

M. Joël Limouzin. – Il faudrait que le fonds pour les calamités soit complémentaire du système assurantiel, sans bien sûr qu'on puisse émarger aux deux. Il faudrait aussi modifier le critère des 13 %, trop bloquant : même si un agriculteur a perdu 50 % de sa production fourragère, il ne pourra pas émarger au fonds pour les calamités, si cela ne correspond pas au seuil des

13 % du produit brut de son exploitation. Ce critère suffit à exclure entre 20 et 30 % des agriculteurs de Meurthe-et-Moselle.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les 13 % ont été fixés pour des exploitations en monoculture, alors que c'est désormais la polyculture qui prévaut ?

M. Joël Limouzin. – Oui. Voilà pourquoi, nous souhaitons privilégier un système assurantiel par bloc de production, grandes cultures, viticulture, arboriculture et prairies. Le taux de pénétration est à 30 % pour les grandes cultures et la viticulture, et il monte doucement chaque année. En Espagne, il est plutôt à 60 ou 70 %, résultant d'un choix opéré il y a des années. Le système assurantiel ne peut pas se mettre en place en claquant des doigts. Il faut des années pour rendre le dispositif le plus robuste possible, car des imperfections existent. Je m'assure quand bien même j'ai mis en place irrigation et drainage sur mon exploitation, car elle est très diversifiée et n'a pas la structure idéale pour bénéficier du fonds des calamités. Le système assurantiel m'a indemnisé pour l'inondation de ma production de céréales, l'an passé, mais en cas de coup de grêle sur mes cultures, je serai perdant, car il faudra que j'achète des céréales pour nourrir mes animaux, et l'irrigation n'y pourra rien. Voilà pourquoi j'ai fait le choix de m'assurer. . .

En revanche, nous poussons auprès des assureurs pour qu'ils adaptent bien leur dispositif assurantiel en fonction de la résilience de chaque exploitation. Une exploitation qui a un système d'irrigation et de drainage est beaucoup moins vulnérable qu'une exploitation qui n'a pas de dispositif d'irrigation. La priorité, c'est quand même de faire de la prévention, notamment avec des systèmes antigel.

Dans le Massif central, des agriculteurs assurés ont été remboursés trois ou quatre fois plus qu'avec le Fonds des calamités lors d'un coup de gel intempestif. Aujourd'hui, je ne peux pas laisser dire que système assurantiel ne marche pas. À la FNSEA, nous considérons qu'il est tout à fait complémentaire du fonds des calamités. C'est une panoplie, car certaines grandes cultures, comme la viticulture, n'émargent pas au fonds des calamités.

Lors des inondations de 2016, des champs de céréales sont tombés de 80 quintaux à 15 ou 20 quintaux à l'hectare, et les exploitants assurés ont pu s'en féliciter, d'autant que le versement de l'indemnisation est rapide, de l'ordre de 2 à 3 mois après.

Il faut donc garder le fonds des calamités, l'adapter et développer le système assurantiel en rendant les dispositifs plus acceptables, car c'est aujourd'hui trop onéreux. De plus, il faut des options adaptées à chaque type d'exploitation.

M. Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes agriculteurs. – Je suis agriculteur dans le département de l'Aube en production de grande culture : céréales, luzerne, betterave, pois fourrager, tournesol, colza.

Les risques sont nombreux sur une exploitation. Ils peuvent être d'ordre économique, social, environnemental et climatique. Il y a plusieurs acteurs sur le risque climatique. Tout d'abord, l'exploitant sur les risques mineurs, grâce à l'épargne de précaution. Nous préconisons de pouvoir lisser les dépenses obligatoires des agriculteurs pour que les agriculteurs puissent bénéficier d'un revenu décent lorsqu'un tel risque se réalise.

Le second acteur, c'est l'assurance privée. C'est un outil que nous défendons. Il y a déjà 30 % des agriculteurs qui se sont assurés en 12 ans. Cependant, il y a des obstacles à lever sur le taux de subvention, sur la pérennité de la subvention sur les cultures assurables et sur les barèmes. Des évolutions sont nécessaires sur les moyennes olympiques de rendement. Il faudrait notamment prendre en compte une échelle beaucoup plus grande pour apprécier les tendances climatiques.

Le troisième niveau d'intervention, c'est l'État et l'Europe. Voilà deux ans, on a connu une grande catastrophe avec des pertes de rendement de 40 % à 50 %. Dans ces cas-là, c'est à l'État et à l'Europe, *via* la PAC, de prendre leurs responsabilités.

Enfin, je tiens à rappeler que la profession a particulièrement mal vécu la ponction par l'État de 250 millions d'euros sur le fonds des calamités, même si on est en train de récupérer cet argent. Cette attitude est tout bonnement scandaleuse.

Pour conclure, je dirai comme M. Limouzin que la gestion des risques, c'est avant tout une question de prévention. Les Jeunes agriculteurs ont produit un rapport en 2017 sur cette question. Je le tiens à votre disposition, tant il est vrai, Mesdames et Messieurs les sénateurs, que nous avons besoin du législateur pour faire évoluer le droit sur certains points.

M. Michel Vaspart, président. – Nous avons eu un problème similaire de prélèvement avec le fonds Barnier.

M. Daniel Gremillet. – Je tiens à rappeler que l'agriculture est le seul secteur économique dont les membres ont accepté de participer à équivalence avec l'État à la gestion du risque. Pour l'anecdote, dans les Vosges, lorsque les canons à neige n'ont pas pu fonctionner les premières années, après de gros investissements, les stations de ski se demandaient pourquoi l'État n'intervenait pas comme pour les agriculteurs. Ils n'avaient pas voulu contribuer à un fonds de prévention des risques ...

Le problème, aujourd'hui, avec des agricultures très diversifiées, c'est que l'on peut « boire le bouillon » avec un seul secteur, ce qui n'est pas bien pris en compte par le système assurantiel. Par ailleurs, lorsque l'on est confronté à deux ou trois années difficiles de suite, le système n'est plus efficace.

Comme M. Gatouillat l'a très bien dit, chacun doit prendre sa part de responsabilité.

Enfin, il faut revoir les moyennes olympiques, qui ne sont pas adaptées.

Comment pouvons-nous améliorer le système ? Par ailleurs, pour être un peu provocateur, trouvez-vous normal que l'assurance récolte ne soit pas obligatoire ? Plus on élargira l'assiette, plus le coût sera supportable.

Pour conclure, je veux moi aussi souligner l'attitude scandaleuse de l'État lorsqu'il a ponctionné le fonds des calamités.

Le principe de l'épargne de précaution, c'est qu'elle doit être préservée pour les années difficiles.

M. Baptiste Gatouillat. - Au sein des Jeunes agriculteurs, lors de l'élaboration du rapport que je viens d'évoquer, nous avons proposé à notre réseau l'obligation de souscrire une assurance multirisques climatiques lors de l'installation, mais nous avons fait marche arrière. Nous avons plutôt choisi de mettre en place un outil fortement incitatif.

Il y a un problème d'ordre psychologique chez les agriculteurs : ils voient l'assurance comme un investissement et s'attendent donc à pouvoir récupérer les sommes qu'ils y ont mises. C'est à nous de leur faire comprendre l'enjeu par une meilleure communication.

Comme vous l'avez dit, il faut de la stabilité dans les critères et une évolution des barèmes et des moyennes olympiques. Nous mobilisons des instituts techniques afin de mesurer le plus précisément possible, pour chaque filière et dans chaque région, les rendements potentiels afin de coller au plus près de la réalité. Si les assureurs sont réceptifs, cela permettra de nous assurer sans surcoût.

M. Joël Limouzin. - Nous n'avons pas réussi à imposer l'idée de l'obligation de s'assurer au sein de notre réseau, mais pourquoi ne pas imaginer conditionner certaines aides à l'installation ? Nous avons expérimenté cela pour améliorer la fertilisation en modulant l'octroi de la dotation jeunes agriculteurs (DJA) en cas de réalisation d'un plan de fumure. C'est une forme d'incitation, car c'est bien beau de respecter la liberté des gens, mais, après, tout le monde vient pleurer quand un sinistre survient. Il faudra bien que l'on arrive à être plus ambitieux.

Par ailleurs, le seuil de déclenchement à 30 % est trop élevé, de même que les franchises. La FNSEA regrette qu'il n'y ait pas eu une ambition de l'État français pour activer le règlement Omnibus dès 2018, comme les Italiens l'ont fait. C'est navrant, parce que le règlement permettrait de passer le taux de subvention de 65 % à 70 % et d'abaisser le seuil de déclenchement de 30 % à 20 %.

Mme Cécile Muret. – Notre position est différente de celle de la FNSEA. N'oublions pas que cette prime d'assurance est prise en charge à 70 % par le deuxième pilier de la PAC. Vous nous exhortez à une prise de responsabilité individuelle, mais nous ne sommes pas responsables des dérèglements climatiques. C'est à la collectivité de faire face. Surtout, les aléas climatiques et sanitaires sont totalement liés. Ainsi, les dégâts occasionnés par certains parasites sont potentialisés par les dérèglements climatiques.

Pour conclure, je dirai qu'il y a une part de responsabilité des agriculteurs, qui doivent contribuer à un fonds de mutualisation, mais c'est à l'État et à l'Europe d'assumer collectivement les dérèglements climatiques.

M. Jean-Louis Fenart. – Pour nous, le système assurantiel débouche sur une épouvantable usine à gaz. Il faudrait presque un contrat spécifique pour chaque exploitation, tant les rendements diffèrent selon les productions et les régions.

Il faut aussi évoquer les risques médiatiques. J'entends par là que, désormais, sortir un pulvérisateur devient un vrai problème...

M. Baptiste Gatouillat. – Je compléterai en rappelant que l'assurance peut permettre de redémarrer une année avec de la trésorerie et de conforter des exploitations, surtout les plus jeunes, qui, sans cela, auraient déjà disparu.

Mme Évelyne Perrot. – Voilà 25 ans, dans ma région, on a drainé des prairies pour semer du blé, de la betterave, et aujourd'hui, avec le réchauffement, ces terres se lézardent en été. Comment calculer la perte d'exploitation ? Doit-on retirer les drainages ?

M. Baptiste Gatouillat. – Permettez-moi de répondre, car je suis du même département, et que je connais ce problème. C'est vrai, ces terres ont été beaucoup retournées, parce que l'on n'a pas réussi à y pérenniser l'élevage. Ces drainages nous ont permis d'évacuer l'eau vers les fossés et les cours d'eau. Aujourd'hui, avec le dérèglement climatique, nous observons des pics d'eau et des pics de sécheresse, ce qui empêche cette régulation. Avec de la prairie, la régulation serait plus facile, mais si l'on n'avait pas retourné ces terres à l'époque, elles seraient devenues des friches, faute d'élevage. On ne transformera pas des céréaliers en éleveurs.

M. Jean-Louis Fenart. – Dans les Hauts-de-France et en Normandie, nous n'avons pas le droit de retourner les pâturages. Nous sommes limités par un seuil de 5 %.

Pour ma part, je suis très favorable à l'installation de bandes tampons dans les zones un peu escarpées et difficiles d'accès pour éviter les glissements de terrains.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les bâtiments d'exploitation sont-ils correctement assurés contre les aléas climatiques ?

M. Joël Limouzin. – Oui, un important travail a été mené avec les assureurs sur la prévention et l'identification des sinistres, souvent d'origine électrique. Des expertises sont menées sur les accès pour les pompiers, la présence d'extincteurs. Cela coûte cher, mais c'est indispensable. En revanche, les agriculteurs oublient trop souvent d'assurer la perte d'exploitation. Nous devons communiquer sur ce point auprès de nos adhérents.

M. Jean-Louis Fenart. – Nous recommandons de faire faire des audits et des diagnostics, notamment sur l'installation électrique. C'est une bonne chose, mais cela a un coût.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les chambres d'agriculture remplissent-elles bien leur mission d'information et de documentation ?

M. Joël Limouzin. – Dans la région des Pays-de-la-Loire, la sensibilisation à la gestion des risques fait partie du parcours d'installation des jeunes agriculteurs proposé par la chambre d'agriculture. C'est ensuite aux assureurs de prendre le relai.

M. Baptiste Gatouillat. – Nous avons suggéré de créer une association agricole proposant des audits de gestion des risques pour l'ensemble des exploitations : cette structure, qui n'aurait rien à vendre, assurerait une mission de conseil et un suivi indépendant.

S'il est ainsi épaulé dès son installation, l'exploitant prendra certaines habitudes qu'il conservera toute sa vie.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Cette mission pourrait être assurée par la chambre d'agriculture.

M. Baptiste Gatouillat. – Nous pensions plutôt à un organisme totalement indépendant. Mais, au lieu de créer une nouvelle structure, il serait également possible de détacher et de former spécifiquement les représentants d'organismes existants : compagnies d'assurances, chambres d'agriculture, coopératives, etc. Ainsi, l'on anticiperait certains risques.

M. Vincent Segouin. – L'assurance se fonde sur le principe de mutualisation : plus les personnes assurées sont nombreuses, meilleures sont les cotisations, et donc les indemnisations. Comment comptez-vous mettre en œuvre le système incitatif de « l'assurance-récolte » ?

De plus, à vous entendre, les rendements de référence sont censés diminuer au fur et à mesure des aléas climatiques. Or le ministère de l'agriculture n'a pas la même analyse que vous. Dans son esprit, si l'aléa revient tous les dix ans, il n'est pas forcément considéré comme aléa

climatique au titre du fonds de gestion des calamités agricoles : en pareil cas, l'agriculteur est tenu d'adapter ses cultures à l'évolution du climat.

M. Joël Limouzin. – J'ai donné quelques exemples de mesures incitatives : la plus radicale serait sans doute de jouer sur les aides de la PAC...

Bien sûr, tous les acteurs doivent assumer leurs responsabilités face au changement climatique. Mais, quand un sinistre survient, il faut commencer par y faire face : c'est précisément notre rôle.

Il faut proposer la panoplie d'instruments la plus large possible, notamment en matière sanitaire, domaine dans lequel les problématiques sont désormais mondiales. Pour notre part, nous avons opté pour la création d'un Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental, le FMSE. À ce titre, la cotisation de 20 euros par agriculteur et par an est obligatoire. Au total, ce fonds de mutualisation reçoit ainsi 10 millions d'euros par an. La FNSEA a défendu sa création, parce qu'elle était possible dans le cadre de la PAC. La France est le seul pays au monde à avoir fait ce choix.

Je précise que toutes les organisations syndicales représentatives siègent au conseil d'administration de ce fonds et que, jusqu'à présent, tous les programmes mis en œuvre dans ce cadre ont été votés à l'unanimité. Nous sommes bel et bien passés aux actes.

Cela étant, le FMSE n'a pas vocation à se substituer à l'autorité politique, même s'il s'agit d'un choix justifié d'un point de vue scientifique : je pense notamment à la décision d'interdire l'emploi d'une molécule pour la culture de la carotte de Créances.

Les crises sanitaires sont facilement identifiables ; en revanche, ce n'est pas le cas des phénomènes climatiques. Nous pouvons mettre en œuvre un programme d'adaptation des cultures sur plusieurs années, par exemple avec des rotations. Mais il faut conserver le fonds des calamités agricoles, que le ministère pourrait vouloir supprimer : face aux pertes de fonds des agriculteurs, le système assurantiel ne suffit pas.

En parallèle, il faut « booster » les assureurs, afin qu'ils proposent une offre acceptable pour les agriculteurs. Les nouvelles technologies, notamment les systèmes satellitaires, doivent nous permettre d'avancer. En outre, les assureurs doivent rendre leurs coûts de fonctionnement plus transparents au titre des expertises : c'est aussi ce que demande l'État.

Enfin, pour ce qui concerne les rendements de référence, la moyenne olympique concentre les difficultés. Dans l'idéal, il faudrait mettre au point un système fondé sur le potentiel agronomique d'une exploitation ; mais, pour l'heure, un tel dispositif est beaucoup trop complexe, compte tenu des aléas climatiques.

M. Vincent Segouin. – Ne craignez-vous pas certaines dérives au sujet de telle ou telle culture ? Dans le nord du département de l'Orne, dont je suis l'élu, les cultures de tournesol commencent à apparaître : on les voit se développer de plus en plus au nord, mais, dans ces territoires, elles ne vont jamais à terme.

M. Joël Limouzin. – Ce n'est pas le système assurantiel qui incitera à faire pousser du tournesol en Normandie.

M. Vincent Segouin. – Mais il faut garder à l'esprit la question des phénomènes structurels, qui n'auraient pas vocation à être pris en charge. C'est un enjeu pour certaines variétés et pour certaines cultures.

M. Joël Limouzin. – Nous avons eu un débat similaire au sujet des cultures de cerises dans le sud de la France : les sinistres se répétant, l'administration a pu suggérer d'arrêter cette production dans le Var ou dans le Vaucluse... Encore faut-il tenir compte des choix faits par le passé : il y a une vingtaine d'années, certains territoires ont investi dans des paragrêles, qui peuvent tout changer !

Plus largement, dans le cadre du grand plan d'investissement, il convient de prendre les bonnes décisions pour limiter le risque. Bien sûr, on ne peut pas transformer la PAC d'un seul coup, et il faut conserver un premier pilier robuste. Mais la gestion des risques économiques, sanitaires et climatiques doit faire véritablement partie de la PAC pour 2021-2027 : dès lors, ce soutien deviendra plus légitime aux yeux du contribuable.

M. Michel Vaspert, président. – Merci pour votre participation à cette audition. N'hésitez pas à nous communiquer par écrit toute précision ou information complémentaire que vous souhaiteriez nous apporter.

K. AUDITION COMMUNE DE MM. PHILIPPE LAURENT, MAIRE DE SCEAUX, SECRETAIRE GENERAL DE L'AMF, DANIEL BENQUET, MAIRE DE MARMANDE ET PRESIDENT DE VAL DE GARONNE AGGLOMERATION, MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ADCF, ET LIONEL QUILLET, VICE-PRESIDENT DU DEPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME, MEMBRE DE L'ADF - MARDI 28 MAI 2019

M. Michel Vaspert, président. – Bonjour à tous et merci pour votre présence aujourd'hui. Je rappelle que cette mission d'information a été constituée le 22 janvier à l'initiative du groupe socialiste. Nicole Bonnefoy en a été nommée rapporteure et moi-même président.

Nous atteignons la fin de notre cycle d'auditions et avons bien perçu un certain nombre de difficultés liées à l'indemnisation des catastrophes

naturelles et à leur prévention. Le rapport de Nicole Bonnefoy sera achevé à la fin du mois de juin, avec un certain nombre de suggestions et de propositions, qui appelleront peut-être pour certaines des modifications législatives.

La table ronde de cet après-midi rassemble les principales associations d'élus locaux concernés par ce sujet. Je vous propose, en préambule, de faire un point sur les problèmes d'indemnisation et de prévention tels qu'ils vous apparaissent. Notre rapporteure Nicole Bonnefoy aura sûrement des questions complémentaires à formuler, ainsi que nos collègues.

M. Lionel Quillet, vice-président du département de la Charente-Maritime, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF). – Monsieur le président, mesdames, messieurs, les questions portent sur deux volets, l'indemnisation et la prévention. Je pense que nous partageons à peu près les mêmes constats. Les représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en parleront mieux que nous mais, pour les départements, la procédure, les critères et leur restitution sont complexes, les élus ne siégeant pas dans les commissions ministérielles compétentes.

La demande des représentants des départements est d'être davantage associés à la discussion afin de faire ressortir la réalité du terrain – par exemple avec le Conseil supérieur de météorologie.

Les départements sont divers : milieu ultramarin, montagne, littoral et autres. Chacun, au moment de l'indemnisation, voit souvent revenir des dossiers de communes, en particulier en matière de sécheresse. Les critères sont parfois difficiles à établir. La procédure promet généralement d'être longue, alors que l'étude se révèle finalement extrêmement rapide. Il conviendrait d'ouvrir davantage ces commissions aux élus.

S'agissant des procédures de reconnaissance de catastrophe naturelle, le déploiement en ligne du dispositif iCatNat reste très intéressant mais également compliqué.

La procédure centralisée dans les services ministériels pose souvent des problèmes aux élus sur le terrain. Les réponses, qui doivent remonter au plus haut niveau de l'État avant de redescendre, ne sont pas toujours évidentes. Certains proposent une procédure plus départementale, décentralisée au profit des préfets, en particulier en matière de prévention.

S'agissant de la réponse, beaucoup d'échelons se mélangent. Les communes sont toutefois toujours en première ligne : c'est le maire qui se retrouve, à 3 heures du matin, face à une difficulté et qui appelle le service départemental d'incendie et de secours (Sdis) et les services de l'État. Leur réponse est toujours très adaptée, mais c'est le département qui demeure le premier mobilisateur des ressources humaines et financières. On l'a vu avec Xynthia : une fois passés les problèmes de submersion et d'aide à la

personne, il faut mobiliser très rapidement les aides financières, les services sociaux, l'hébergement.

La loi NOTRe avait dans un premier temps laissé cet aspect de côté, ce qui constitue une erreur fondamentale. Ainsi, lors de la survenue de Xynthia, une cellule d'urgence avait été constituée par le département. La région était également intervenue. Les départements disposent tous aujourd'hui de véritables plans d'intervention, en collaboration avec l'État, qu'il s'agisse d'un collègue en feu, d'une marée noire, d'inondations, de submersion, etc. Il ne faut donc pas négliger les moyens financiers des départements, qui savent se mobiliser et qui ont encore des moyens.

Pour nous, en matière d'indemnisation, le cas le plus difficile est celui de la sécheresse.

Cependant, l'ADF considère qu'il existe un véritable retard en matière de prévention. Nous ne savons et n'avons jamais su y répondre au niveau national, malgré la qualité de nos intervenants - pompiers, militaires, service civil, etc.

Le principe est toujours le même : il est centralisateur. Il s'agit de définir un plan « digue », un plan « séisme », et de les imposer aux collectivités. Pour la submersion, on a les fameux plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Ils ont certes un rôle extrêmement intéressant, puisqu'ils définissent des zones à risque, mais après ? Si on définit les zones à risque, il faut que cela se traduise en matière d'urbanisme, et non pas simplement par une interdiction.

En France, nous avons un véritable problème : nous sommes toujours dans la gestion de crise, rarement dans l'anticipation du risque. On ne vit pas avec le risque, mais contre le risque.

En matière de submersion et d'inondations, il faudra bien admettre un jour que ceux qui habitent dans une vallée qui peut être inondée ou sur un littoral qui risque d'être submergé ne sont pas entièrement responsables. On sait en effet que 71 % des Français sont dans une zone à risque, qu'il s'agisse d'un risque d'avalanche, d'inondation, de submersion marine ou de séisme. Pratiquement tout le monde vit, travaille ou se déplace quotidiennement dans une zone à risque.

On établit sur le littoral des plans de prévention draconiens et difficiles à mettre en place pour les élus locaux, faute de moyens. Alors que moins de 50 % des plans communaux de sauvegarde (PCS) sont en place - dix ans après Xynthia - et nous n'avons toujours pas réformé notre urbanisme. On ne sait toujours pas faire des maisons sur pilotis, et on attend encore un grand plan national d'urbanisme pour le littoral, alors que les Néerlandais réalisent déjà des maisons qui flottent.

On ne favorise pas la prévention face aux risques, et on est toujours à la recherche d'indemnisations. Le fonds Barnier est une vraie problématique. Il est tout d'abord insuffisant étant donné les risques que l'on va devoir affronter. S'il n'augmente pas, il ne répondra pas aux besoins. Il

peut à la rigueur servir à réaliser des systèmes de digues. C'est une très bonne chose, mais les digues ne répondent pas à tous les besoins. Nous le savons, en Charente-Maritime, où on doit reprendre 230 kilomètres de digues, soit 50 % de notre littoral.

Le fonds Barnier n'intervient pas, par exemple, en matière de repli stratégique et d'érosion. On ne peut financer l'érosion. Or beaucoup de pays européens et d'autres ont déjà des réponses. Quand cela casse, des ressources existent, pas quand cela s'érode. On est dans un repli stratégique, mais on ne s'est pas replié stratégiquement. Il faut une loi pour imposer que des zones soient réservées à des personnes. La commune de Lacanau essaye de réaliser un repli stratégique et, au fur et à mesure du financement, s'aperçoit qu'elle va au-devant de difficultés sans nom. Elle n'a pas les instruments juridiques pour le faire ni les terrains.

Quels doivent être les niveaux d'indemnisation en cas d'expulsion de propriétaires ? La solution apportée à l'immeuble du Signal à Soulac-sur-Mer ne répond qu'au cas d'espèce. Cela ne constitue pas une jurisprudence, dix ans après Xynthia. Comment déménager les personnes ? Si on ne le fait pas, il faut les protéger. Pour cela, il faut y mettre des millions et des millions. Comme en matière d'environnement durable, la meilleure consommation, c'est de ne pas consommer, mais on consomme sans arrêt, puisque les personnes sont toujours là.

Il faut donc revoir complètement le volet relatif à la prévention. On a l'impression

- et les départements le ressentent très bien - qu'on recherche plutôt des responsabilités. C'est bien d'identifier des responsables, mais cela ne suffit pas.

Une vraie ambition serait un projet de loi qui définisse complètement la prévention et qui aille beaucoup plus loin : soit on vit avec le risque et on change alors profondément notre approche de l'urbanisme, soit on demande aux gens de partir, mais si on reste dans l'entre-deux que nous connaissons actuellement, cela revient à conduire une voiture sans pare-chocs.

Le département doit rester au cœur du sujet. On le voit avec la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), dont le département avait été écarté. On s'est aperçu que les EPCI de 15 000 à 18 000 habitants, avec leurs limites budgétaires, ne seraient pas en mesure de faire face sans les 20 % du département ou de la région.

Comme toujours, le maillage du territoire est fondamental. Le département conserve une position de centralisateur décentralisé. Nous voulons rester – c’est la proposition de notre président Dominique Bussereau – dans cette solidarité, dans les procédures et dans le financement. Les départements ne peuvent s’écarter des financements, qu’ils soient en zone de montagne, littorale, ultramarine ou autres. Ils prendront leurs responsabilités et resteront dans la compétence générale en cas d’événement climatique majeur.

M. Daniel Benquet, maire de Marmande et président de Val de Garonne agglomération, membre du conseil d’administration de l’Assemblée des communautés de France (AdCF). – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs, Val de Garonne agglomération, c’est 62 000 habitants, 160 kilomètres de digues sur le bassin de la Garonne, 4 000 emplois menacés en cas de crue centennale et dix-sept communes totalement inondées dans ce même cas. C’est donc pour nous un véritable enjeu. C’est pourquoi nous avons endossé la compétence Gemapi par anticipation en 2015.

Je pense qu’il en est de même dans toute la France, où 17 millions de résidents sont en permanence exposés aux inondations, 1,4 million aux risques de submersion marine, 9 millions d’emplois et 20 % d’habitations. Nous sommes ici face à un phénomène où l’on parle de prévention, de résilience et d’indemnisation.

La prévention est importante, mais il ne faut pas se tromper : elle entraîne trop souvent un déplacement du risque vers un territoire voisin. C’est en ce sens qu’il nous faut être plus prudent dans les systèmes que nous mettons en place. Il est important que nous portions beaucoup plus attention à la résilience, de façon à ce que les dégâts dus à certains aléas climatiques soient moins importants dans leurs conséquences en matière humaine et en matière de biens.

Il faut apprendre à vivre avec les catastrophes naturelles, les anticiper, adapter nos territoires et surtout les réglementations. On a là beaucoup de progrès à faire. L’enjeu, dans cette discussion, est de limiter l’indemnisation afin qu’elle soit abordable donc soutenable pour tous.

L’une des difficultés de ce dossier, c’est d’abord la récurrence : lorsqu’un territoire est soumis de manière récurrente à certains aléas, faut-il continuer à indemniser ou exiger que le territoire se prépare ? Nous n’avons pas encore de réponse. Peut-être faudrait-il imposer une culture de bassin, notamment en matière de risque d’inondation, afin que, dans chaque bassin-versant, il existe une obligation de coordination des protections, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui, ainsi qu’une vision d’établissement public foncier. La taxe Gemapi pourrait s’appliquer au niveau local et au niveau du bassin, de façon à accentuer les efforts sur certains points, notamment les territoires à risque important d’inondation (TRI).

Il n'est pas normal que certains territoires reçoivent toute l'eau du bassin et que la taxe Gemapi y soit très élevée, alors qu'elle est quasi nulle sur les sommets. Il faut donc une vision globale par bassin dans toutes les dimensions de ce dossier.

La Gemapi a été une grande avancée pour les territoires, même si elle a été fortement décriée et très difficile à appréhender. Nous sommes en effet passés d'une culture de la protection à une culture d'analyse du risque, de prise en charge globale et d'appropriation par les élus.

Il y a, je crois, deux priorités à ne pas perdre de vue. La première, c'est cette vision par bassin. Je le disais : on ne peut accepter que certains territoires, dans le même bassin, supportent beaucoup plus de charges que d'autres, alors que l'eau concerne tout le monde.

Concernant le fonds Barnier, il va également falloir résoudre le problème de baisse des dotations. Aujourd'hui, ce fonds ne répond pas à l'enjeu. Les indemnisations représentent 600 millions d'euros, alors que les mesures de protection s'élèvent à 380 millions d'euros : il y a là un problème. Il faut donc absolument adapter le niveau du fonds Barnier à l'enjeu des inondations et, surtout, considérer que certains territoires éligibles au fonds Barnier peuvent avoir un surplus lorsque le risque est majeur et lorsque ce territoire répond à toutes les demandes administratives et de planification territoriale.

En second lieu, il ne faut pas perdre de vue l'importance de l'information. Je pense qu'il faudrait un jour répertorier l'ensemble des risques dans un même document, qui pourrait être présenté chaque année aux assemblées intercommunales, puis décliné par commune. Les élus ne sont pas des surhommes. Ils ne savent pas tout, même s'ils disposent de techniciens. Souvent, dans les petites communes, ils manquent même d'ingénierie. Avoir aujourd'hui, dans chaque intercommunalité, une concentration de l'information sur l'ensemble des risques du territoire – climatiques, géotechniques, industriels, voire énergétiques avec les centrales nucléaires – permettrait d'informer les populations, mais aussi les élus, qui pourraient ainsi prendre en compte l'ensemble de ces problématiques afin de les décliner dans leurs missions de service public. Ce rapport devrait être ensuite décliné par commune, suivant les spécificités de chacune.

Face aux inondations et au retrait des sols – pour lequel la prévention me semble difficile, même si les dernières évolutions devraient permettre de mieux cerner les territoires qui doivent bénéficier d'indemnisations –, l'enjeu se calcule en termes de vies humaines et de biens.

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF). – Monsieur le président, mesdames et messieurs, ce que j'ai entendu va tout à fait dans le sens de ce que pense et souhaite développer l'AMF. En l'état actuel des choses, le système fonctionne, mais je veux insister sur le fait que les risques vont inévitablement augmenter.

Nous voyons d'ailleurs se développer le risque sécheresse, et l'on sait que le risque climatique va doubler dans les années qui viennent.

Le plan global des risques me paraît une très bonne idée, et nous la soutenons. Comme vous le savez, 25 collectivités ont été retenues en France pour expérimenter la certification des comptes des collectivités territoriales. Ma commune fait partie de cette expérimentation. Nous avons donc régulièrement des réunions de travail avec la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes chargées de cette expérimentation, ainsi qu'avec la Compagnie des commissaires aux comptes, qui va être amenée à intervenir. La question des provisions pour risques a été évoquée la semaine dernière. Nous devons aller beaucoup plus loin sur ces questions de prévention.

Je me souviens avoir travaillé il y a une vingtaine d'années pour la Communauté urbaine de Lyon à propos de la mise en place d'un service de gestion des risques. Les grandes collectivités sont prêtes à travailler sur cette question, et il nous faut aller plus loin en matière de prévention. On dispose pour ce faire des expertises scientifiques nécessaires. Il faut maintenant une volonté politique, et surtout que l'ensemble de la population soit informé. Ce sont des sujets extrêmement sensibles, et nous avons besoin du soutien et de l'engagement des services de l'État sur ces questions.

Vous avez également évoqué le montant du fonds Barnier. Vous savez que la solidarité territoriale, souvent relayée par les associations d'élus, joue de façon importante lorsque des communes de taille relativement modeste sont touchées par une catastrophe naturelle. Il ne peut toutefois s'agir que d'un pis-aller. Nous devons donc continuer à mener une réflexion approfondie, et je remercie votre mission d'information de mettre l'accent sur ces questions, dont personne ne veut trop parler. Ces sujets inquiètent en effet, mais il est de notre responsabilité d'en faire état.

M. Michel Vaspert, président. - Le Sénat constitue l'assemblée des territoires. Nous sommes évidemment très attentifs et sensibles aux problématiques rencontrées par les élus locaux dans l'exercice de leurs missions. Avec les nouvelles grandes régions, le département a toute sa place en matière de proximité.

J'ai été impressionné par le nombre de personnes sinistrées que l'on recense. Ces gens sont profondément atteints psychologiquement et ont quasiment perdu tout leur capital lorsqu'il n'y a pas eu de reconnaissance de catastrophe naturelle concernant un phénomène de retrait-gonflement des argiles. Leur maison est fissurée et ne vaut plus rien. Ce phénomène, qui touche une grande partie du territoire français, est pervers. Il n'est pas de même nature en termes de communication qu'une vague de submersion ou des inondations. Comment peut-on mieux cerner les périmètres de catastrophes naturelles en matière de sécheresse ? Comment peut-on apporter des réponses à ces personnes aujourd'hui dans une situation catastrophique ? Avez-vous des idées sur le sujet en tant que représentants des élus de France ?

Ce sont des questions que nous allons devoir nous poser pour savoir quelle orientation donner à nos suggestions concernant les problématiques liées à la sécheresse.

M. Daniel Benquet. - J'ai le sentiment que l'information est importante, même s'il existe dans les actes de vente une information minimale sur de nombreux risques. Les porteurs de projet, immobilier ou professionnel, pourraient se référer à un document recensant l'ensemble des risques de la commune et voir comment réagir en matière de construction. L'information préalable est donc partout nécessaire - mais cela ne règle pas le cas des situations existantes.

M. Philippe Laurent. - Le système est aujourd'hui bien adapté aux événements brutaux - tempêtes, inondations, etc. En revanche, en cas de phénomènes sournois, avec des mouvements souterrains, il est plus difficile d'établir des preuves. Ma commune connaît un phénomène de ce type, quoiqu'assez limité. Certains propriétaires font analyser régulièrement l'état de leur maison pour évaluer les détériorations. Il faut pouvoir le faire, être très informé et, bien sûr, en avoir les moyens - mais la plupart des gens ne le font pas.

L'information est certes importante. Celle qui est délivrée par le biais des actes notariés n'est pas suffisante, et quand bien même le serait-elle, elle n'est pas assez consultée. Quelqu'un qui achète une maison met en général ces éléments de côté. On touche là à l'intime.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. - Merci de votre présence. Vos interventions rejoignent totalement nos réflexions au regard des auditions que nous avons déjà pu mener. Nous avons demandé la création de cette mission d'information parce que les risques climatiques sont plus importants qu'hier et seront probablement encore plus importants demain. Cela nécessite de savoir si les régimes d'indemnisation et la politique de prévention sont en adéquation avec ces problématiques, et s'il faut les corriger ou non.

Nous avons bien sûr relevé que le régime CatNat constituait un bon système qu'il fallait adapter, en lui conférant plus de transparence, de rapidité, et en associant mieux les uns et les autres.

Notre mission a aussi pour but d'améliorer la prévention. Il faut à présent s'adapter et prévenir au lieu de songer uniquement à réparer, vous venez de le confirmer.

Je partage votre avis sur le fait qu'il nous faut récupérer tous les financements nécessaires, en particulier le fonds Barnier, qui est destiné à mettre en œuvre une véritable politique de prévention.

Vous avez évoqué un guide à destination des élus. Nous considérons que c'est également une bonne idée.

Nous avons enfin reçu la Fédération française du bâtiment (FFB), qui ne s'est pas montrée aussi sensible aux problématiques liées aux aléas

climatiques que les élus et les sinistrés. Cela nous a étonnés. Est-ce un élément que vous avez vous-mêmes mesuré ?

M. Lionel Quillet. - Vous avez entièrement raison. Dix ans après Xynthia, on n'a toujours aucune obligation dans les PLU ou dans les PLUi. Seul s'impose le PPRL, qui fixe les hauteurs des digues, mais si on s'est trompé, l'eau passera par-dessus. L'île de Ré connaîtra d'autres phénomènes de vive mer. Il y en a eu 40 en 500 ans, et on en aura d'autres. Quoi qu'on fasse, il restera toujours une personne qui aura trop d'eau. Cependant, on n'a toujours pas d'obligations de construire sur pilotis !

Pour établir le PLUi de l'île de Ré, nous avons eu recours à l'appel à projets lancé par l'État avec le concours des meilleurs architectes de France. Prenant en exemple ce que font les Américains, les Néerlandais, les Allemands, les Belges, nous avons réclamé de nouvelles règles face aux enjeux climatiques. Il n'existe toujours pas de planification adaptée de l'urbanisme sur le littoral dix ans après Xynthia. On est en train de reconstruire des maisons à l'identique, certes avec un petit peu plus de béton, mais avec les mêmes plaques de plâtre, les mêmes volets roulants électriques. On a obligation de prévoir une zone de refuge à l'étage, mais c'est comme ajouter une cinquième roue de secours sur une voiture sans avoir changé le modèle de pneus. On continue à déraper et à glisser. C'est affolant !

Les experts étrangers estiment que la France n'a toujours pas compris : nous vivons contre le risque, nous recherchons la responsabilité. C'est ce que nous a dit le plus grand spécialiste mondial des digues, le Néerlandais Van der Meer, que nous avons consulté. Il n'existe ni loi ni urbanisme adaptés, et nous continuons à construire comme au XIX^e siècle ou au XX^e siècle !

Les professionnels du bâtiment peuvent construire des maisons différentes, mais personne ne leur a rien dit. Même EDF refuse de changer un transformateur en zone inondable pour ne pas avoir à payer. En matière de prévention, on a encore du travail !

Mme Françoise Cartron. - Une éleveuse établie dans de vieux bâtiments construits à l'ancienne sur des terres inondables veut les rebâtir sur pilotis : le permis de construire lui a été refusé ! C'est trop innovant et ce n'est pas reconnu. Elle ne peut donc poursuivre son activité. Je vous rejoins donc : il faut absolument modifier les règles d'urbanisme. On ne peut conserver les mêmes schémas.

Par ailleurs, il faut modifier le régime d'utilisation du fonds Barnier : actuellement, on ne peut y avoir facilement recours à cause d'un règlement extrêmement contraignant et inadapté.

M. Daniel Benquet. - Il faut que l'on change le logiciel de réflexion concernant le risque d'inondation. C'est une question de résilience. Il faut que chaque territoire se prépare à vivre avec l'aléa climatique. Il ne faut plus lutter contre : cela ne sert à rien. À Marmande, nous avons une digue de

11 mètres. On m'empêche aujourd'hui de transformer une école vide de la vallée de la Garonne en logements. Elle est construite sur pilotis. Il n'y a jamais eu d'eau au premier étage. On m'oppose qu'elle est située en zone rouge, bien qu'elle soit à l'abri.

On empêche les territoires d'organiser la résilience face à l'aléa, alors que la sagesse populaire d'autrefois était beaucoup plus efficace que la réglementation actuelle. Les gens vivaient tout à fait bien avec la Garonne, cela ne posait aucun problème. Il faut donc adapter la réglementation de manière à vivre avec l'aléa en toute sécurité.

M. Michel Vaspert, président. - Je connais un cas similaire à Saint-Cast, en Bretagne nord, avec un endroit classé en dispersion d'énergie marine. Le propriétaire d'un hôtel désaffecté veut réaliser des appartements sur trois niveaux en libérant le rez-de-chaussée : il lui est impossible de changer d'affectation ! Cependant, la préfecture autoriserait la réouverture d'un hôtel, ce qui est invraisemblable ! Ces positions sont totalement inadaptées.

S'agissant du fonds Barnier, les gouvernements successifs l'ont toujours utilisé pour alimenter le budget général, en faisant des prélèvements ponctuels et désormais grâce à un plafonnement systématique. C'est un non-sens total.

Comme Nicole Bonnefoy, je partage votre avis concernant l'urbanisme. En matière de sécheresse, la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a permis une avancée. On doit aujourd'hui pouvoir faire une analyse de sol, mais celle-ci manque de portée.

Concernant les problèmes de submersion marine et d'érosion, on a du mal à comprendre que le Gouvernement fasse une distinction entre les deux sujets, qui sont assez liés. Le sujet est bien connu depuis plusieurs années. Le Parlement a proposé à plusieurs reprises de donner des moyens juridiques aux élus locaux pour la relocalisation. Il faut leur laisser le choix. Cela n'a pas abouti jusqu'à présent. Le Gouvernement vient de nommer un député pour une énième mission sur le sujet. Nous avons du mal à comprendre une telle inaction. Je pense qu'il va falloir que nous accélérions face à l'attente des territoires. C'est un dossier complexe, mais il est indispensable de faire évoluer le droit sur ces questions.

M. Philippe Laurent. - On a vécu d'autres situations ubuesques s'agissant des normes d'urbanisme en matière de rénovation énergétique et d'isolation par l'extérieur. Certaines personnes qui dépassaient la limite en hauteur ou l'emprise au sol n'ont pu réaliser leurs travaux. Ceci a été réglé par la loi. On est dans le même sujet : c'est une question de rigidité des règles.

S'agissant de la Fédération française du bâtiment, l'adaptation des bâtiments entraîne généralement des coûts supplémentaires. Sensibiliser la population est long et difficile, mais il faut aller plus loin et informer les futurs propriétaires.

Le message selon lequel il faudra vivre avec les aléas climatiques commence à passer, mais il reste cependant encore difficile.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Certaines communes évitent même de parler des phénomènes de sécheresse afin de ne pas provoquer une dépréciation des biens.

Mme Pascale Bories. – Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous venez de dire.

Les services de l'État rendent les zones bleu clair ou bleu marine inconstructibles. Nous avons auditionné un architecte qui, pour un aménagement de quartier, avait anticipé le passage de l'eau et même prévu l'adaptation des trottoirs et des parkings en fonction de l'évacuation de l'eau. Avez-vous déjà étudié ce genre de choses avec les services de l'État ?

M. Lionel Quillet. – Sur l'île de Ré, le PPRL est extrêmement poussé. Toutes les initiatives amenant des architectures nouvelles ont été refusées. L'État réagit fort logiquement en raisonnant en termes de responsabilité et de sécurité. Cela peut se comprendre. C'est une question de modélisation. Parfois, le fait de prévoir des brèches dans la digue tous les 300 mètres amène plus d'eau en cas de submersion que si la digue n'existait pas ! On a parfois des surprises. Allez expliquer cela à la population !

Avec Dominique Bussereau, il y a une dizaine d'années, nous avons rencontré un ministre de l'environnement qui nous avait conseillé de pratiquer le repli stratégique sur l'île de Ré. Je lui ai expliqué que sur une île, ce n'était pas simple. C'est toujours un peu la même histoire, toutes politiques confondues !

Le problème financier est évident. Nous sommes quelque peu spécialistes dans le domaine des digues et avons lancé un programme de 300 millions d'euros. Les experts néerlandais estiment que c'est trop peu, que nous n'allons pas au bout de nos responsabilités, que nous n'avons toujours pas choisi face au risque et que nous ne cherchons qu'à établir des responsabilités.

Le problème de confiance est tout aussi fondamental. Quand nous voulons ajouter un étage à un immeuble désaffecté, les services de l'État nous soupçonnent de vouloir faire de l'immobilier et de construire derrière la digue. Nous avons démontré que nous voulions nous sécuriser, mais on nous a rétorqué que nous étions des élus et que nous avions des arrières-pensées immobilières !

La décentralisation du risque ne se fait donc pas en matière d'aménagement du territoire. Tout ceci fait qu'on n'arrive pas à accéder à la modernité. Les Anciens le savaient bien : on pouvait prendre l'eau, mais l'eau venait, passait et repartait. On ne l'admet plus. On ne peut parvenir à la résilience. Sur qui la tempête ou les inondations vont-elles tomber ? Pour un élu, c'est extrêmement compliqué.

Quant aux Architectes des bâtiments de France, je ne parle même pas de modernité, de nouveaux volumes, de nouvelles maisons, de nouveaux pilotis. C'est très complexe. On est un peu conservateur en matière de risque.

M. Henri Cabanel. - Je pense que la notion du bassin-versant, avec toutes les terres agricoles en amont, est essentielle en matière de gestion. Certes, les inondations proviennent du changement climatique, mais le ruissellement y est pour beaucoup. Je pense qu'il faut, en amont, retenir au maximum ces eaux de ruissellement pour éviter de gros dégâts en aval.

Personne n'a évoqué le modèle d'urbanisation de nos villes et l'imperméabilisation des sols. N'y aurait-il pas là une solution qui permettrait de minimiser ces risques ?

M. Daniel Benquet. - S'agissant de la notion de bassin, aujourd'hui, le Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (Smeag) n'a aucune vision opérationnelle de protection contre les inondations. Cela nous pose problème : qui assure la coordination de la protection des populations ? Personne ! Seul le préfet coordinateur peut nous imposer certaines choses et nous demande de lâcher un peu d'eau chez nous pour préserver Bordeaux en aval.

On n'a aucune vision globale en termes de gestion administrative, pas plus qu'en termes d'écoulement des eaux ou en termes de financement. Il faudra bien un jour ou l'autre trouver des solutions.

Concernant la gestion des eaux de pluies urbaines (Gepu), il faut impérativement une limitation à l'imperméabilisation dans tous les documents de planification. Lorsque c'est impossible, il faut qu'on ait la possibilité d'envoyer l'eau ailleurs avant de la concentrer dans de plus gros égouts, sans quoi on n'y arrivera pas. Tout l'enjeu de la Gepu va être d'envoyer le moins possible d'eau au bout du tuyau. Aujourd'hui, peu de responsables de collectivités locales en ont vraiment pris conscience. Nous allons l'inscrire dans le PLU : une goutte qui tombe est une goutte qui ne doit pas être évacuée.

Mme Évelyne Perrot. - Pourquoi ne multiplie-t-on pas davantage les réservoirs ? Dans mon département, nous avons 5 000 hectares de

réservoir pour éviter que Paris ne soit inondé. Aujourd'hui, il en faudrait au moins deux supplémentaires, dont celui de La Bassée, dans les premières boucles de la Seine. J'ai posé la question à Mme Péresse. Elle m'a répondu que c'était du ressort de la région. Qui est responsable et comment recréer des réservoirs pour éviter que des zones ne soient inondées ?

M. Philippe Laurent. - Je peux répondre en tant qu'élu de la région et maire. Vous faites allusion aux grands barrages qui sont gérés par l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du Bassin de la Seine. J'ai été administrateur de cette institution quand j'étais conseiller général des Hauts-de-Seine. C'est en effet une instance interdépartementale, mais les choses se compliquent dans la mesure où la métropole du Grand Paris, qui est une intercommunalité, a la compétence Gemapi et a lancé une réflexion à ce sujet il n'y a même pas un an. Il y a effectivement quelque chose à faire dans la répartition des compétences entre les départements, cette institution interdépartementale et la métropole du Grand Paris.

Cela étant, on parle depuis longtemps de développer les barrages-réservoirs. Des travaux ont lieu, mais il s'agit pour l'instant d'entretien et non d'extension de capacités.

Mme Pascale Bories. - Estimez-vous qu'en matière de prévention, les compétences sont clairement distribuées entre les différentes collectivités ou constatez-vous au contraire certaines difficultés ?

M. Philippe Laurent. - Pour ce qui me concerne, en région Île-de-France, ce n'est pas clair pour l'instant. C'est le département de la Seine qui a créé ces premiers barrages-réservoirs. Lorsque le département a éclaté, on a créé un syndicat interdépartemental, et chaque nouveau département a pris une part de financement. Il s'agit d'une forme de participation au syndicat, alors que la Gemapi relève de la métropole du Grand Paris et des 130 communes.

M. Daniel Benquet. - Lorsque c'est un territoire inondable, il n'y a pas de problème, mais lorsque c'est une rivière qui n'a pas l'habitude de déborder et qu'elle n'a pas les infrastructures pour cela, l'intercommunalité hérite d'une compétence qu'elle ne sait pas organiser. C'est un premier problème.

En outre, la frontière entre tout ce qui relève de la Gemapi et ce qui n'en relève pas n'est pas toujours très claire. Cela a constitué une très grande avancée sur le plan administratif, mais les contours doivent être redessinés sur le plan opérationnel.

Pour en revenir aux bassins, on inonde certains territoires pour en protéger d'autres, transférant ainsi le risque sur d'autres. Tant qu'il n'y aura pas une vision globale opérationnelle ou de soutien opérationnel auprès des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) de la part des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), on n'y parviendra pas.

Mme Évelyne Perrot. - Je suis d'accord avec vous, mais les zones inondées ne sont pas habitées et constituent des sites dont la biodiversité est intéressante...

M. Daniel Benquet. - Ces bassins existent déjà. En ajouter d'autres signifie que l'on va prendre sur des terres agricoles. On ne peut le faire sans cette vision globale au niveau du bassin.

Mme Évelyne Perrot. - Cela ne s'est pas bien passé chez nous non plus. Certains agriculteurs qui ont perdu leurs terres se sont suicidés !

M. Daniel Benquet. - Le bassin de la Garonne, qui pourrait être concerné par un bassin d'expansion, représente aujourd'hui 800 habitants. La digue est d'environ 11,50 mètres. On va certainement nous demander de la raser. Il va falloir que je prenne la décision d'inonder 800 habitants. Je ne vais pas le faire de gaieté de cœur et, si je peux faire autrement, je le ferai, mais je ne sais ce qui peut être fait en amont faute de vision globale. Tant que ce sera le cas, on ne pourra rien faire, et on imposera des solutions qui confinent à l'hérésie.

M. Lionel Quillet. - Dix ans après Xynthia, de très nombreuses communes littorales n'ont toujours pas de PCS ! Qui sera responsable ? Le premier sera le maire qui, à 4 heures du matin, n'aura pas pu évacuer une personne âgée oubliée dans une maison. C'est ce qui s'est passé lors d'un exercice auquel je participais... Je caricature, mais il y aura toujours quelqu'un qui restera.

Avant Xynthia, on pensait que la protection des digues relevait de l'État. Or la plupart étaient orphelines. Avec la décentralisation du risque, on a mis en place les PCS, les EPCI étant responsables des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI). Cependant, il y a « des trous dans la raquette » !

Certains EPCI ont des moyens financiers importants, et vous pouvez y habiter sans risque. L'EPCI de moins de 20 000 habitants, avec un budget de 10 millions d'euros, attend toujours ses premiers travaux ! Les départements sont encore dans le coup parce qu'ils ont été volontaires, les régions se posent des questions et l'État y réfléchira peut-être un jour. Ce n'est pas une solution. On aurait dû obtenir une réponse de l'État et avoir une approche globale.

Il faut bien regarder où l'on habite. Les bassins-versants sont fondamentaux en termes d'inondations et il faudrait renforcer le rôle des agences de l'eau. Celles-ci n'interviennent d'ailleurs pas en matière de submersion marine.

Il y a un vrai problème de fond : on est passé d'un risque d'État à des risques locaux. Entre les deux, on n'est pas arrivé à tout coordonner. Il est normal que le maire ait la responsabilité des premiers secours.

Je crois que la perspective d'un plan national du risque impressionne nos gouvernants. Nous sommes la deuxième façade littorale

d'Europe, l'un des premiers pays en matière fluviale, en matière de séisme, mais ce n'est pas dans notre culture - même si les élus font tout ce qu'ils peuvent. Sur le littoral, on a en outre beaucoup de résidences secondaires. Allez les informer ! Que faire ?

M. Michel Vaspert, président. - Un nombre élevé de communes exposées aux risques naturels majeurs restent dépourvues de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Cette situation évolue peu depuis plusieurs années. Quelles sont pour vous les principales difficultés liées à la libération de ces plans ? Comment accélérer le déploiement si c'est nécessaire ? Et quels sont les obstacles à l'élaboration des PCS ? Comment inciter les communes à se doter d'un tel plan et à le mettre à jour régulièrement ?

M. Daniel Benquet. - Il me semble encore une fois que cette vision transversale de l'ensemble du risque par commune ou par territoire est essentielle. Aujourd'hui, les élus sont « la tête dans le guidon », et tout ce qui correspond au risque est un peu laissé de côté. Tant qu'on n'est pas tenu de le faire, on ne le fait pas. Les études de danger relatives aux digues étaient obligatoires avant fin 2015. Aucun syndicat sur mon territoire ne les avait réalisées. On a donc un vrai problème par rapport à la responsabilité vis-à-vis du risque.

Établir un atlas de l'ensemble des risques par territoire et par commune permettrait à chaque fois de pointer les vides, et les élus seraient au bout d'un moment contraints de faire ce qu'il faut. La manière de faire est une autre question, mais il y aurait au moins une prise de conscience de la nécessité de répondre à l'ensemble des problématiques.

M. Michel Vaspert, président. - Je vous remercie tous pour votre participation à ces échanges très intéressants.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS EN REUNION PLENIERE

- **MM. Bertrand Labilloy**, directeur général, et **Antoine Quantin**, directeur des réassurances et des fonds publics, de la Caisse centrale de réassurance (CCR) (*mercredi 6 février 2019*)
- **M. Robert Vautard**, directeur de recherche CNRS, au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement - Institut Pierre-Simon Laplace des sciences de l'environnement (LSCE-IPSL) (*mercredi 6 février 2019*)
- **M. Stéphane Pénet**, directeur des assurances de dommages et de responsabilité, de la Fédération française de l'assurance (FFA) (*mercredi 13 février 2019*)
- **Me Jean Merlet-Bonnant**, avocat associé du cabinet Exème Action X Ulysse (*mercredi 13 février 2019*)
- **Mme Laure Tourjansky**, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques, et **M. Nicolas Monié**, chef de bureau au service des risques naturels et hydrauliques, de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique et solidaire (*mercredi 20 février 2019*)
- **Mme Odile Mérel**, administrateur et membre du bureau, et **M. Christian Sanchidrian**, délégué général, de l'Union nationale de lutte contre les inondations (UNALCI) (*mercredi 20 février 2019*)
- **M. Patrick Josse**, directeur de la climatologie et des services climatiques, **Mme Alima Marie-Malikité**, directrice de la communication, et **M. Sylvain Mondon**, chef du département des missions institutionnelles, de Météo-France (*mercredi 20 février 2019*)
- **MM. Stéphane Roy**, directeur des actions territoriales, et **Pierre Pannet**, directeur régional Hauts-de-France, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (*jeudi 4 avril 2019*)
- **Mme Marina Grosjean**, chargée d'études au service « assurance », et **MM. Valéry Laurent**, chef du service « normalisation », et **Didier Valem**, chef du service « construction et normes », de la Fédération française du bâtiment (FFB) (*jeudi 4 avril 2019*)
- **MM. Jean-Louis Fenart**, président de la Coordination rurale 62, **Baptiste Gatouillat**, vice-président des Jeunes Agriculteurs, et **Joël Limouzin**, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), et **Mme Cécile Muret**, secrétaire nationale de la Confédération paysanne (*mardi 9 avril 2019*)

- **MM. Philippe Laurent**, maire de Sceaux, secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF), **Daniel Benquet**, maire de Marmande et président de Val de Garonne agglomération, membre du conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), et **Lionel Quillet**, vice-président du département de la Charente-Maritime, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF) (*mardi 28 mai 2019*)

II. AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION

- **MM. Jacques Witkowski**, directeur général, et **Guillaume Fornasier**, chef de la mission catastrophes naturelles, de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur (*mardi 19 mars 2019*)
- **M. Jean-Luc de Boissieu**, président du conseil d'administration, **Mme Guylaine Gaudin-Lesurtel**, responsable mission assurances, **M. Philippe Troutot**, élu de l'Assemblée générale (et président de l'Institut des risques majeurs), de SMACL Assurances (*mardi 19 mars 2019*)
- **M. Pascal Berteaud**, directeur général, **Mme Marianne Chahine**, directrice technique du domaine géotechnique, et **M. Yann Deniaud**, chef de la division risques hydrauliques et aménagements, du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) (*mardi 2 avril 2019*)
- **MM. Lionel Corre**, sous-directeur « Assurances », et **Louis Boillot**, adjoint au chef du bureau « Marchés et produits d'assurance », de la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances (*mardi 9 avril 2019*)
- **M. Serge Lhermitte**, chef du service compétitivité et performance environnementale, et **Mme Karine Serrec**, sous-directrice compétitivité, de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (*mardi 9 avril 2019*)
- **Me Solenne Daucé**, avocat associé, et **Me Clémence du Rostu**, avocat à la Cour, du cabinet Seban & Associés (*lundi 29 avril 2019*)
- **MM. Éric Daniel-Lacombe** et **Jérôme Bulteau**, architectes (*lundi 29 avril 2019*)
- **Mme Stéphanie Bidault**, directrice du Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI) (*lundi 29 avril 2019*)

- **Mme Christiane Baryla**, responsable Ile-de-France du Comité français du bouclier bleu (CFBB), et **M. Éric Petitpas**, conseiller de la Mission Risques Naturels (MRN), de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) (*lundi 29 avril 2019*)
- **Mme Guilaine Debras**, maire de Biot (Alpes-Maritimes) (*lundi 29 avril 2019*)
- **MM. Hugues Brier**, président, et **Gérard Chenedey**, vice-président, de l'Association des sinistrés d'Indre-et-Loire (ASSIL), **M. Christian Gatard**, président de l'Association des communes en zones argileuses (ACZA), et **Me Marc Morin**, avocat (*lundi 29 avril 2019*)
- **MM. Gérald Grosfilley**, président, et **Bernard Denys**, référent pour le département de la Nièvre, et **Mme Solange Dumay**, référente pour le département d'Eure-et-Loir, de l'association Les oubliés de la canicule (*mardi 30 avril 2019*)
- **MM. Laurent Peyrondet**, maire de Lacanau, et **Camille André**, chargé de mission gestion des risques, du GIP Littoral (*mercredi 22 mai 2019*)
- **Me Gwenahel Thirel**, avocat au Barreau de Rouen (*mercredi 22 mai 2019*)
- **MM. Bruno Depresle**, administrateur général du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), et **Jean-Pierre Menanteau**, inspecteur général des finances (*mardi 4 juin 2019*)
- **M. Frédéric Richard**, directeur général, et **Mme Stéphanie Mangel**, directrice de la maîtrise d'ouvrage du développement et du foncier, de l'Office métropolitain de l'habitat (OMH) du Grand Nancy, et **M. Jérôme Fougeron**, directeur de l'agence de Nancy de Fondasol (*mardi 4 juin 2019*)

LISTE DES DEPLACEMENTS

I. DEPLACEMENT DANS LE DEPARTEMENT DE LA CHARENTE - LUNDI 20 MAI 2019

Composition de la délégation :

M. Michel Vaspert, président, Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure,
et M. Guillaume Gontard

- **Réunion à la préfecture :**
 - Mme Marie Lajus, préfète de la Charente ;
 - Mme Bénédicte Genin, directrice départementale des territoires ;
 - M. Lionel Lagarde, directeur de cabinet de la préfète.

- Réunion à la mairie de l'Isle-d'Espagnac avec des représentants de plusieurs communes du département et de l'Association des sinistrés de la sécheresse sur les propriétés bâties de la Charente (ASSPB16).

- Visite d'habitations endommagées par la sécheresse et entretiens avec des résidents des communes de l'Isle-d'Espagnac.

II. DEPLACEMENT DANS LE DEPARTEMENT DE L'AUDE - DIMANCHE 2 ET LUNDI 3 JUIN 2019

Composition de la délégation :

M. Michel Vaspert, président, Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure,
Mmes Gisèle Jourda et Maryse Carrère, et M. Michel Magras

- **Visite d'une exploitation agricole à Trèbes endommagée par les inondations d'octobre 2018.**

- **Réunion à la Préfecture :**
 - M. Alain Thirion, préfet de l'Aude ;
 - Mme Anne Leybourne, directrice de cabinet du préfet ;
 - M. Claude Hong Son Vo-Din, secrétaire général.

- **Réunion à la mairie de Trèbes avec des maires de communes du département touchées par les inondations d'octobre 2018.**

- **Visite de sites sinistrés par les inondations à Trèbes avec M. Éric Menassi, maire de Trèbes.**

- **Réunion avec des élus locaux :**
 - **M. André Viola, président du Conseil départemental de l'Aude ;**
 - **M. Régis Banquet, président de Carcassonne Agglo ;**
 - **M. Éric Menassi, maire de Trèbes ;**
 - **Mme Hélène Giral, conseillère régionale d'Occitanie.**

- **Entretien avec des résidents de Trèbes dont les habitations ont été endommagées par les inondations.**

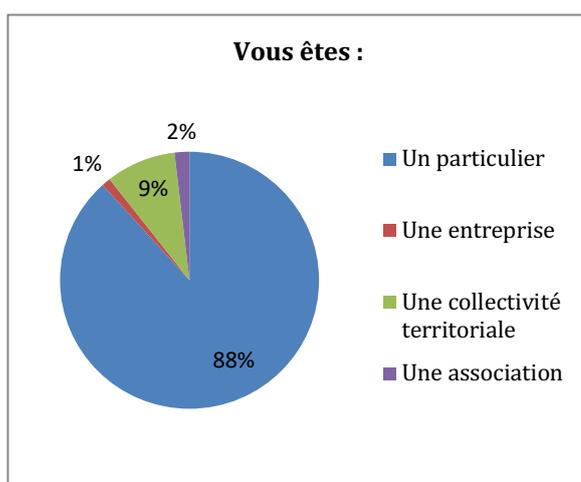
- **Réunion à la mairie de Villegailhenc avec des élus de la commune et visite de plusieurs sites sinistrés avec M. Michel Proust, maire de Villegailhenc.**

ANNEXE : SYNTHÈSE DE L'ESPACE PARTICIPATIF

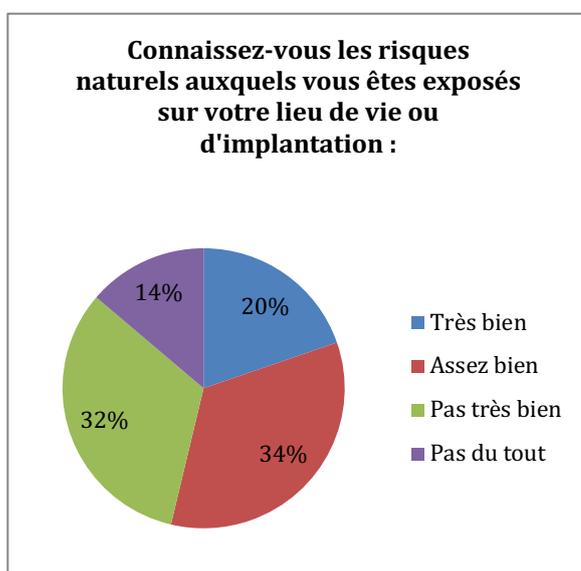
En vue d'enrichir et de diversifier ses sources d'information, la mission a décidé l'ouverture d'un espace participatif sur le site internet du Sénat. Accessible du 9 avril au 17 mai, cette consultation a recueilli près de 600 contributions.

La synthèse suivante vise à identifier les principaux résultats quantitatifs et les tendances statistiques qui se dégagent de cette consultation.

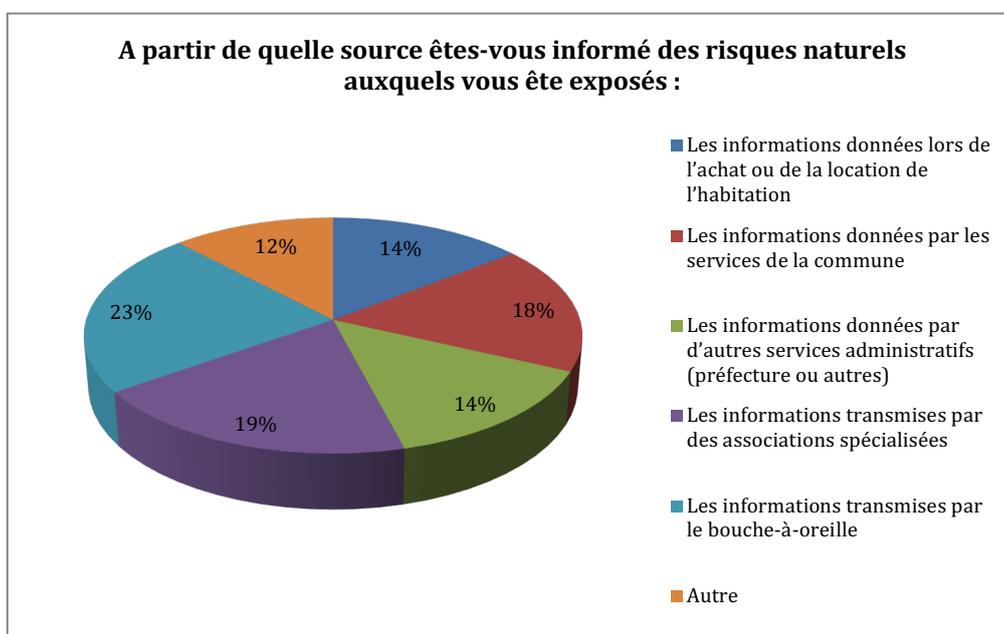
La mission adresse ses vifs remerciements à l'ensemble des contributeurs, en particulier pour les documents et informations complémentaires dont la plateforme en ligne a permis la transmission, pour celles et ceux qui le souhaitent.



Les participants à la consultation ont été très majoritairement des particuliers (88 % des réponses), suivis par les collectivités territoriales (9 %), et plus marginalement les associations (2 %) et les entreprises (1 %).

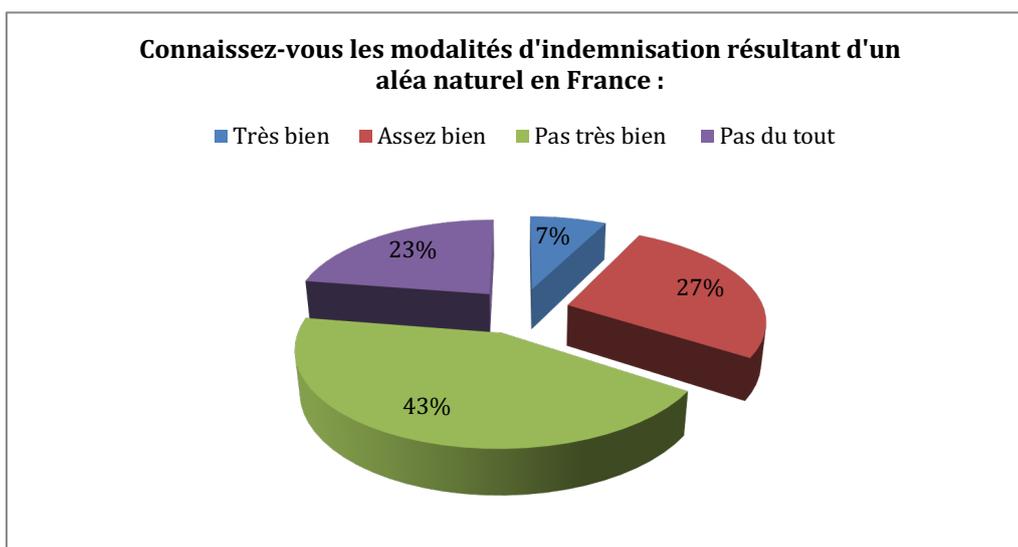


54 % des répondants ont indiqué connaître les risques naturels auxquels ils sont exposés. A *contrario*, 32 % ne les connaissent « pas très bien » et 14 % ne les connaissent « pas du tout ».

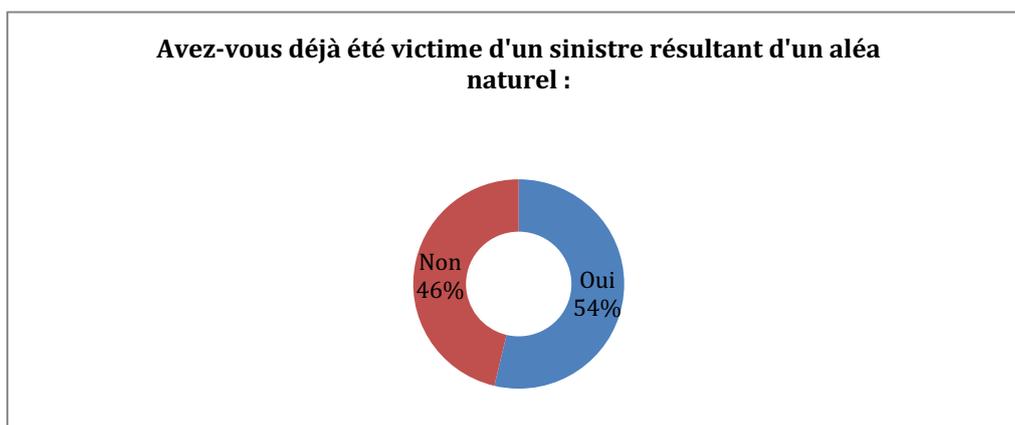


Les sources d'information relatives aux risques naturels sont diverses. Cependant, il est à noter que la source d'information la plus importante résulte du bouche-à-oreille (23 %), suivie par les associations spécialisées. Les sources publiques et les documents administratifs représentent une part minoritaire puisque les informations données par les services communaux et les autres services administratifs représentent respectivement 18 % et 14 %¹.

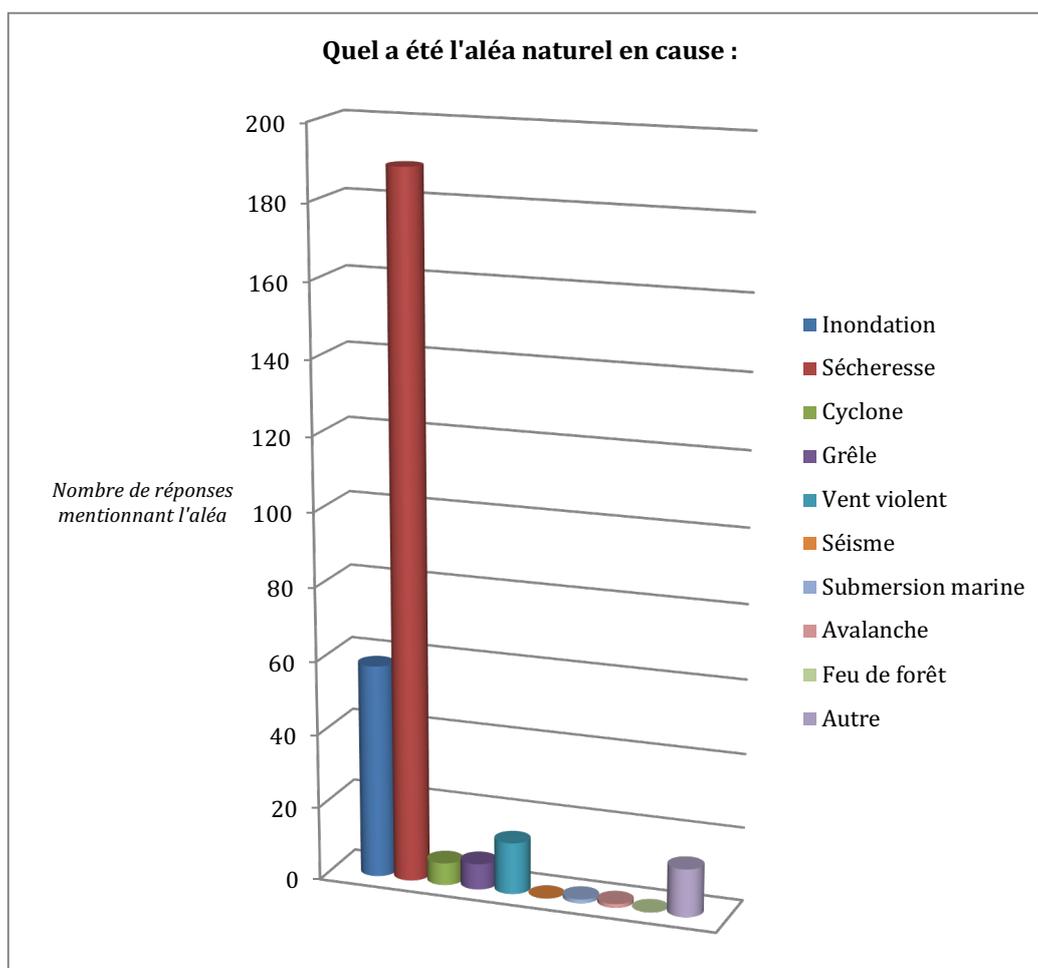
¹ 764 réponses ont été apportées à la présente question. Ainsi, au vu du nombre de réponses, les participants ont pu répondre à plusieurs questions posées.



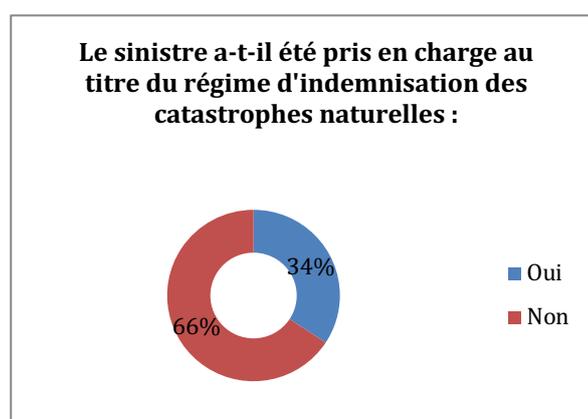
Peu de participants au questionnaire estiment avoir une connaissance précise des modalités d'indemnisation résultant d'un aléa naturel en France : seulement 7 % d'entre eux déclarent disposer d'une connaissance approfondie des modalités d'indemnisation, et 27 % en ont une connaissance intermédiaire. 43 % ne les connaissent « pas très bien » et 23 % ne les connaissent « pas du tout ».



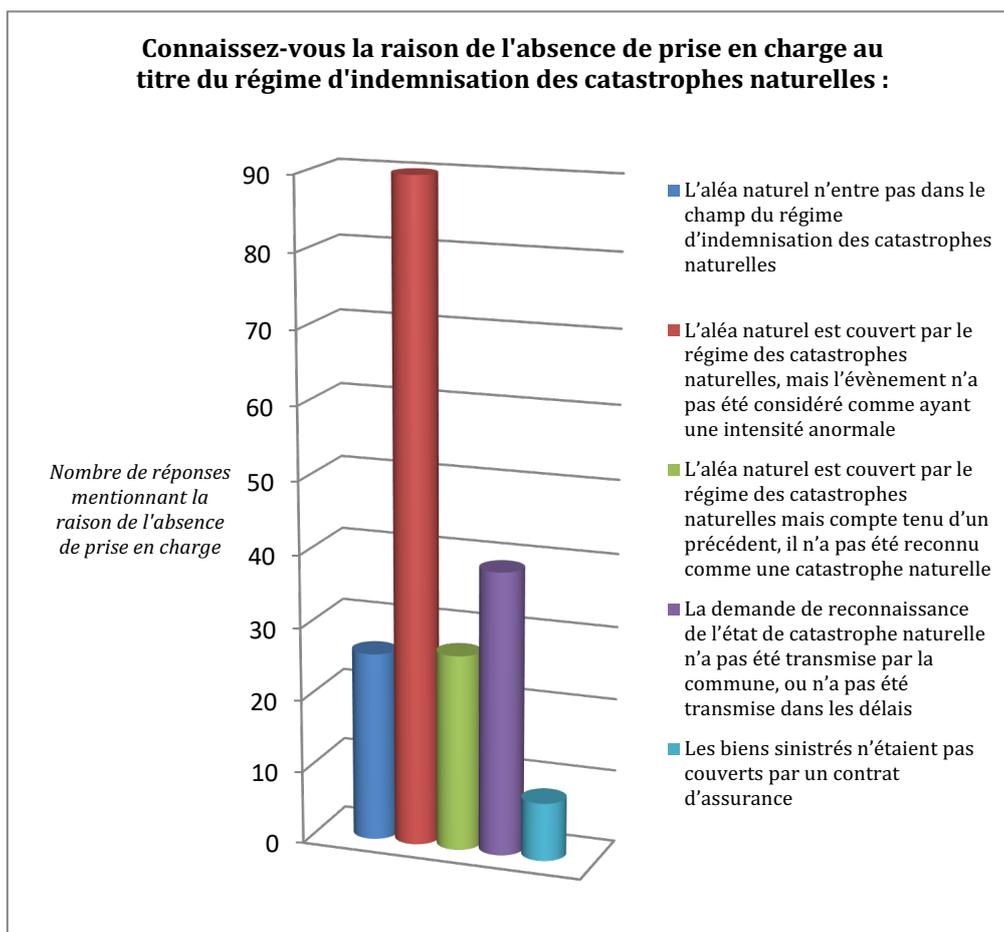
Plus de la moitié des participants (54 %) ont déjà été victimes d'un sinistre résultant d'un aléa naturel.



Comme l'illustre le graphique suivant, l'aléa naturel le plus récurrent pour les participants est la sécheresse : celle-ci représente 65 % des cas. L'inondation vient en second lieu, représentant quant à elle 20 % des réponses.

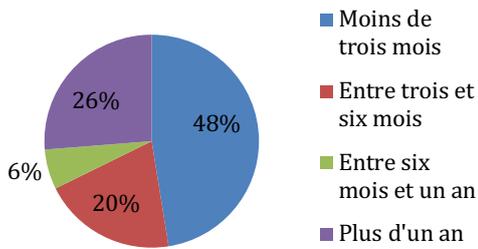


Les deux tiers des participants sinistrés ont déclaré ne pas avoir été pris en charge au titre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

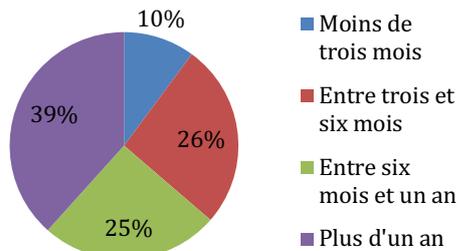


La raison principale de l'absence de prise en charge du sinistre résulte du fait que l'aléa naturel est couvert par le régime des catastrophes naturelles mais que l'évènement n'a pas été considéré comme ayant une intensité anormale (près de 50 % des réponses). La seconde raison s'explique par la non-transmission ou l'absence de transmission de la demande de reconnaissance dans les délais prévus (20 %).

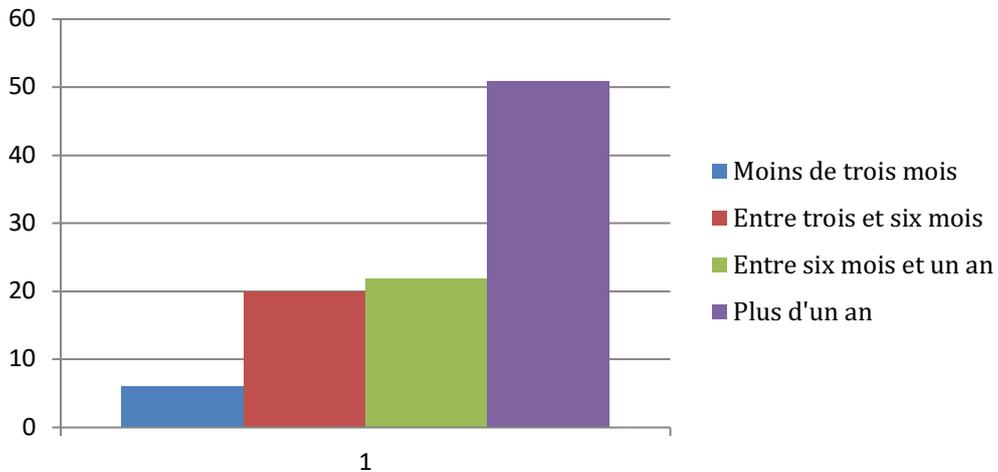
Entre le sinistre et la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, combien de temps s'est écoulé :



Entre la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et l'indemnisation totale des dommages, combien de temps s'est écoulé :

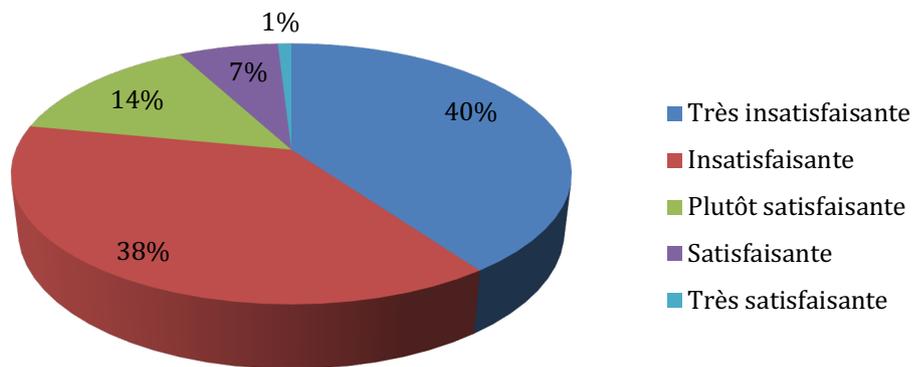


Entre le sinistre et l'indemnisation totale des dommages, combien de temps s'est écoulé :

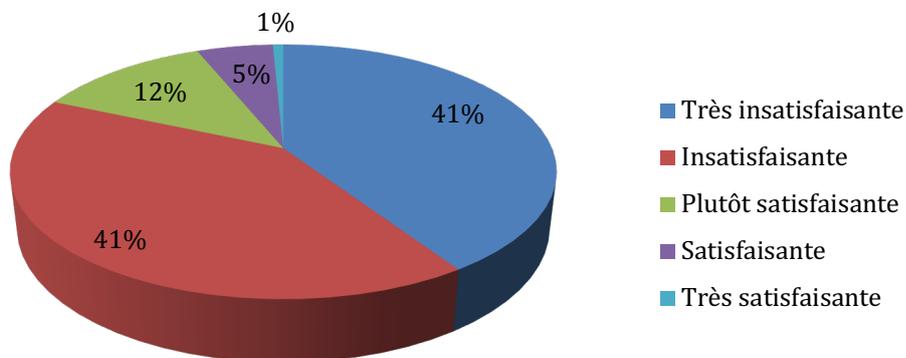


S'agissant du déroulement de la procédure, celui-ci présente une durée élevée, notamment si on l'examine dans son ensemble. Certes, la durée est de moins de trois mois entre le sinistre et la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour 48 % des répondants mais elle passe à plus d'un an pour 39 % d'entre eux entre la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et l'indemnisation totale des dommages. En somme, entre le sinistre et l'indemnisation totale des dommages le temps nécessaire est supérieur à un an dans 52 % des cas.

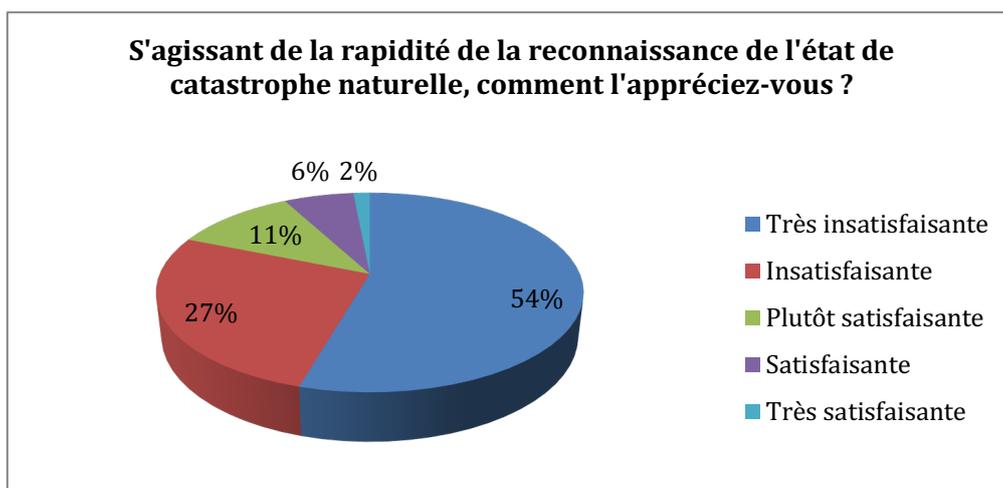
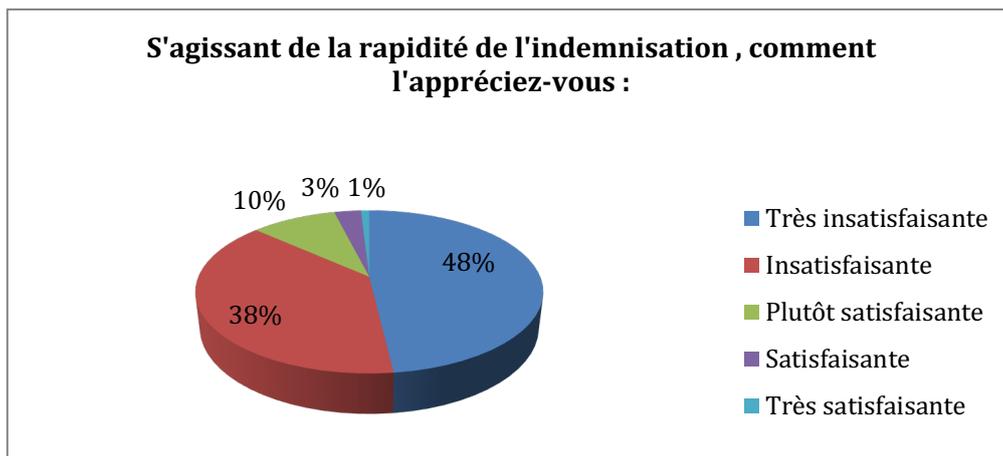
S'agissant de la transparence des critères retenus par l'administration pour reconnaître ou non l'état de catastrophe naturelle, comment les appréciez-vous :



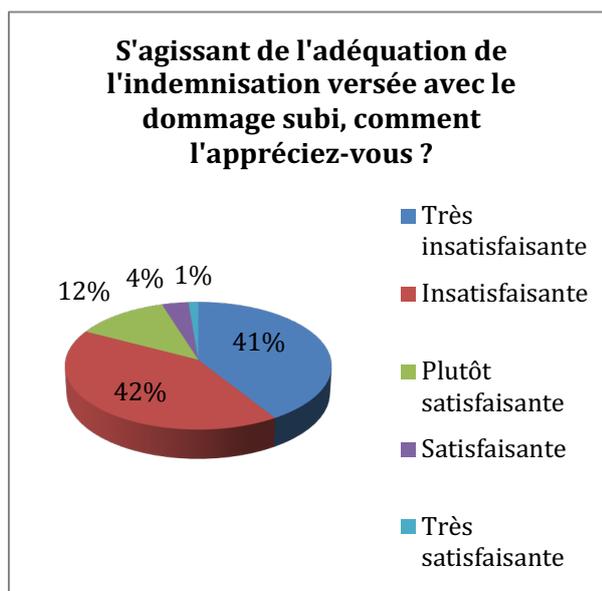
S'agissant de la transparence de la procédure aboutissant ou non à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, comment l'appréciez-vous :



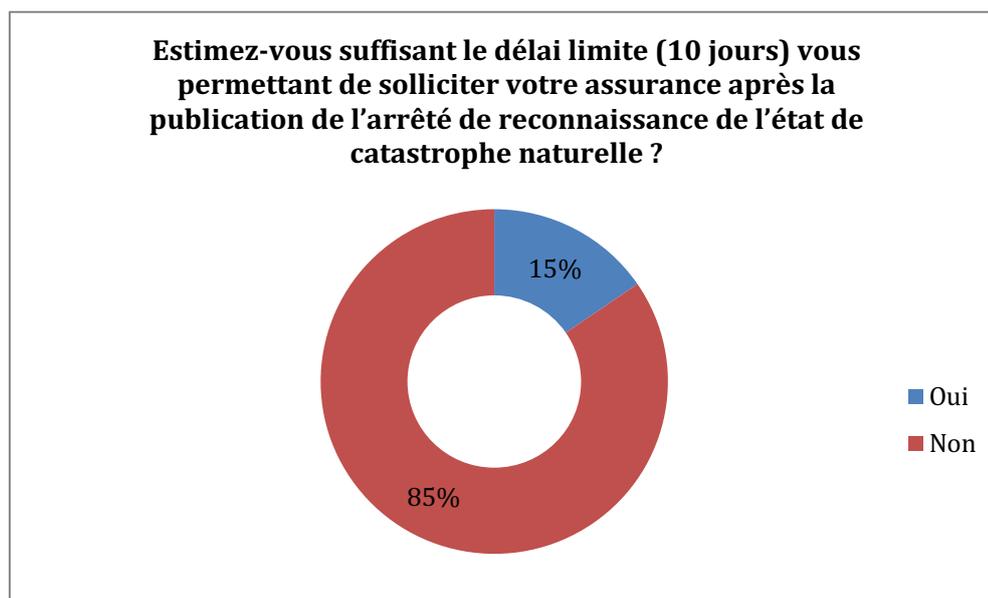
Concernant la transparence de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, les participants sont très majoritairement insatisfaits. Comme l'illustrent les deux graphiques ci-dessus, environ 80 % d'entre eux sont insatisfaits des critères retenus par l'administration ainsi que de la procédure aboutissant ou non à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.



Cette insatisfaction s'exprime également vis-à-vis des délais procéduraux : 86 % des répondants sont « insatisfaits » ou « très insatisfaits » de la rapidité de l'indemnisation et 81 % ont le même avis à l'égard de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.



En sus, pour 83 % des participants, l'adéquation de l'indemnisation versée avec le dommage subi est très insatisfaisante. Seulement 17 % d'entre eux en sont satisfaits.



Enfin, les participants considèrent très largement que le délai de 10 jours prévu pour solliciter leur assurance après la publication de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est insuffisant (85 % des réponses).

* *

*

CONTRIBUTION DE M. GUILLAUME GONTARD AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE, REPUBLICAIN, CITOYEN ET ECOLOGISTE (CRCE)

Le groupe CRCE salue l'initiative du groupe socialiste et républicain d'avoir demandé et conduit au nom du Sénat une mission d'information sur les risques climatiques et plus précisément sur l'indemnisation de ces risques. Avec le récent rapport sénatorial sur l'adaptation de la France au changement climatique¹, le Sénat remplit pleinement son rôle de chambre haute, capable de s'extraire des urgences du temps présent pour anticiper les bouleversements futurs auxquels nos sociétés doivent faire face.

Le dérèglement climatique compte parmi les plus grands défis que l'humanité a eu et aura à affronter et mérite à ce titre que nous concentrons nos forces vives pour tenter d'en limiter les effets et pour se préparer à ses conséquences. L'excellent rapport de mes collègues Nicole Bonnefoy et Michel Vaspard que vous tenez entre les mains, s'inscrit dans cette démarche et apporte des solutions pour réformer notre système assurantiel mis à mal par la multiplication des aléas climatiques. Je les remercie au passage d'avoir intégré dans leurs conclusions un certain nombre de mes remarques et propositions.

Ce rapport décrit avec une grande précision le fonctionnement actuel des régimes « catastrophes naturelles » (CatNat), et « calamités agricoles », système assurantiel hybride à la fois privé et public permettant de faire face aux aléas climatiques d'ampleur exceptionnelle en s'appuyant sur la solidarité nationale pour ne pas faire exploser le prix des assurances privées. Il prend ensuite acte de la multiplication des aléas climatiques (tempêtes, inondations, orages de grêle, sécheresses...) induite par le dérèglement climatique, aléas dont chacun constate la recrudescence et la violence accrue. On a désormais du mal à compter les maisons fissurées par le retrait-gonflement des argiles lié à la sécheresse, les villages dévastés par les inondations et les coulées de boue ou les exploitations agricoles ravagées par les orages de grêle. Les exemples se multiplient à un rythme qui devient difficilement soutenable pour la pérennité du régime actuel pourtant indispensable pour éviter à tant de nos concitoyens de perdre les fruits d'une vie de travail. La multiplication des risques ne manquera pas de poser, à terme, la question du financement du régime de « CatNat » et de « calamité agricole » que le rapport commence d'ailleurs à évoquer.

¹ *Rapport d'information n° 511 (2018-2019) « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : Urgence déclarée » de MM. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective.*

Ce rapport souligne aussi les manques, les ambiguïtés et les insuffisances des régimes d'indemnisation et propose à chaque fois des pistes d'amélioration judicieuses. On pense en premier lieu à la nécessité d'améliorer la transparence du régime dont les critères ne sont pas toujours clairs et dont le fonctionnement de la commission décisionnaire n'est pas toujours compris. On pense aussi à la nécessité d'accompagner les élus locaux qui sont en première ligne et sont souvent démunis face à la détresse de leurs administrés et la complexité de la procédure administrative. Même le ministre de l'Agriculture s'est emmêlé les pinceaux après les récents orages alpins (juin 2019), ajoutant de la confusion et de la frustration au désespoir des sinistrés...

Le rapport préconise également de renforcer le régime « calamités agricoles » en améliorant les garanties pour les agriculteurs et abaissant les seuils de déclenchement du régime. Nous saluons la proposition d'ouvrir l'indemnisation dès que l'un des deux critères (préalablement nécessaires) est rempli (perte de rendement ou perte de produit brut).

Le rapport se conclut par un chapitre entier sur l'indispensable effort de prévention qu'il faut engager face à la multiplication des risques naturels complétant ainsi efficacement la cinquantaine de préconisations formulées.

Ce travail très riche ne pouvait pas être exhaustif et les récents orages dans les Alpes sont venus souligner d'autres fragilités de notre système assurantiel qui n'ont pas pu, à ce stade, être intégrées à la réflexion globale mais qui méritent que l'on s'y arrête quelques instants pour envisager de futurs travaux au Sénat ou ailleurs.

Le cas de la grêle est à ce titre emblématique. Aujourd'hui uniquement couvert par le régime assurantiel privé (la garantie multirisque dite TGN pour Tempête Grêle Neige) et par des contrats grêles spécifiques pour les agriculteurs, le risque de grêle devient de plus en plus important avec des orages redoublant d'intensité et dont les ravages vont même jusqu'à emporter des vies humaines.

La multiplication de ces orages de grêle entraîne un renchérissement du coût des assurances privées jusqu'à des montants qui deviennent prohibitifs pour certains de nos concitoyens, en particulier pour les agriculteurs, les plus exposés à ce risque, et qui ne sont que 60 % à être en mesure de s'assurer. A titre d'exemple, pour un petit arboriculteur, le coût de l'assurance grêle peut représenter jusqu'à la moitié de son bénéfice annuel...

Aussi, comme c'est le cas pour le risque tempête, assuré par le privé mais qui entre dans le régime de la « CatNat » quand les épisodes venteux dépassent 145 km/h, il nous faut réfléchir à la possibilité, d'intégrer le risque grêle au régime « CatNat » et au régime des calamités agricoles quand les orages dépassent un certain seuil.

Pour mesurer ces seuils, des classements existent comme le « grêlimètre » proposé par l'Association Nationale d'Etude et de Lutte contre

les Fléaux Atmosphériques (ANELFA)¹. En tout état de cause, il conviendrait que Météo-France mette en œuvre un classement similaire dont les usages seraient multiples.

L'inscription de la grêle comme catastrophe naturelle et surtout en « calamités agricoles » nous paraît indispensable. En effet, ce risque devient chaque année de plus en plus prégnant et de plus en plus dévastateur. Il touche en premier lieu les agriculteurs qui n'ont aucune manière de le prévenir et qui peuvent parfois tout perdre et mettre la clé sous la porte. Si le système assurantiel privé n'est pas en mesure de faire face et il faut lui donner la possibilité de s'adosser à la puissance publique. Il nous paraît légitime de faire jouer la solidarité nationale pour protéger davantage nos agriculteurs des aléas climatiques et notamment de la grêle.

Plus largement, et le propos du ministre de l'Agriculture à l'issue des orages alpins sont venus l'étayer, c'est tout le système assurantiel agricole qu'il convient de remettre à plat. Il n'est plus acceptable que les agriculteurs n'aient pas les moyens de s'assurer contre les risques climatiques alors que c'est leur travail qui est directement exposé. Il n'est pas acceptable non plus qu'ils aient à choisir entre assurer leurs cultures ou assurer leurs bâtiments et leurs engins, faute de moyens suffisants. Enfin, il n'est pas acceptable que ce soient les petites fermes qui soient le plus exposées.

Si le système privé n'est pas en mesure de faire face et de protéger efficacement nos agriculteurs et donc nos moyens de subsistance, il est indispensable que la puissance publique prenne le relais en imaginant un système hybride inspiré du régime « CatNat ». Avec le groupe CRCE, pour prolonger cet excellent travail, nous invitons le législateur à poursuivre sa réflexion et ses travaux en ce sens.

¹ <http://www.anelfa.asso.fr/L-Echelle.html>.