



**« COMPTE RENDU DE TRAVAIL
SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À ASSURER
L'ÉQUILIBRE DU RÉGIME D'INDEMNISATION
DES CATASTROPHES NATURELLES »**

SOMMAIRE

I.	CONTEXTE EXPOSÉ DANS LA PROPOSITION DE LOI	2
II.	CHAPITRE I DE LA PROPOSITION DE LOI	4
III.	CHAPITRE II DE LA PROPOSITION DE LOI	6
IV.	CONCLUSION	8

I. CONTEXTE EXPOSÉ DANS LA PROPOSITION DE LOI

Le régime CatNat est déjà à bout de souffle. Les sécheresses de ces dernières années ont considérablement diminué la provision d'égalisation de la Caisse centrale de réassurance, qui sera à la fin 2024 à un niveau presque nul.

Si des inondations de l'ampleur de celles connues à l'automne 2023 et au début de l'année 2024 devaient se reproduire, il pourrait même être fait appel à la garantie de l'État, pour la première fois depuis les tempêtes Lothar et Martin de 1999.

Le relèvement par arrêté de 12 % à 20 % et de 6% à 9% des taux de surprime prévu au 1er janvier 2025 était nécessaire suite aux évolutions législatives récentes (*loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 => voir nos lettres « adhérents » #8 de décembre 2022 et #9 de mars 2023*), mais les effets du changement climatique n'ont pas été pris en compte dans ces évolutions législatives ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre si un nouvel événement exceptionnel devait survenir.

Donc l'équilibre du régime CatNat dans la durée n'est pas garantie dans la durée malgré ces récentes évolutions. De plus le régime CatNat est également contesté en termes d'équité pour le phénomène de retrait-gonflement des argiles.

Il est cependant essentiel de préserver l'intégrité du régime CatNat. L'intervention directe et systématique de l'État pour l'indemnisation de l'ensemble des catastrophes naturelles serait en effet désastreuse autant pour les finances publiques que pour l'intérêt des sinistrés. À l'inverse, laisser le secteur privé prendre en charge toute la sinistralité CatNat conduirait à une forte diminution de la couverture assurantielle sur le territoire. L'équilibre entre l'intervention du secteur public et celle des compagnies d'assurances privées permet ainsi de garantir au mieux l'intérêt des assurés.

Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » au nom de la commission des finances du Sénat, a présenté un rapport sur le risque retrait-gonflement des argiles en 2023, puis a mené un contrôle plus large sur le régime CatNat de janvier à mai 2024.

Elle est arrivée à la conclusion :

- que les paramètres de financement du régime devaient être revus,
- que la procédure d'indemnisation devait mieux protéger les assurés et,

- que le renforcement de la politique publique de prévention des risques naturels majeurs était une condition sine qua non de la soutenabilité du régime sur le long terme.

Elle a ainsi formulé 16 recommandations, adoptées par la commission des finances, qui permettront de remplir l'ensemble de ces objectifs.

La présente proposition de loi vise à traduire neuf de ces recommandations, les autres relevant principalement du pouvoir réglementaire. D'autres dispositions, ne relevant pas du domaine financier, pourront être ajoutées au cours des débats.

De nouvelles garanties pour le régime CATNAT :

- ⇒ sur l'application des franchises,
- ⇒ sur l'encadrement de l'activité des experts en assurance,
- ⇒ sur la liberté d'utilisation des indemnités d'assurance.

La politique de prévention doit être cohérente avec le régime CATNAT :

- ⇒ elle doit intégrer la sécheresse et le recul du trait de côte,
- ⇒ elle doit donner une place plus importante aux actions menées par les particuliers, pour valoriser la prévention à une échelle plus locale et pour diffuser une véritable culture du risque au sein de la population

Le financement de la politique de prévention des risques doit également être relevé à un niveau cohérent avec le prélèvement sur la garantie des catastrophes naturelles. En effet, on constate depuis 2021 un décalage important entre le produit de ce prélèvement et les financements du fonds Barnier, qui sera amplifié avec le relèvement du taux de la surprime. Or, l'acceptabilité de la taxe sur la garantie CatNat est liée au sentiment que les dépenses iront effectivement à la prévention des risques.

La proposition de loi comprend neuf articles répartis au sein de deux chapitres.

L'UNACI-France Inondations a étudié chaque proposition, chaque article de la loi et a partagé son analyse par visioconférence avec les sénateurs et personnes présentes lors de la table ronde organisée le mardi 15 octobre 2024 à 9h au sénat.

II. CHAPITRE I DE LA PROPOSITION DE LOI

Le chapitre Ier comprend les dispositions visant à améliorer le financement du régime et à mieux protéger les assurés lors de la procédure d'indemnisation.

« L'article 1^{er} prévoit la mise en place d'un mécanisme de revalorisation automatique du taux de surprime, couplé avec une clause de revoyure quinquennale. Cette disposition doit permettre d'intégrer les effets du changement climatique dans le financement du régime CatNat. »

Ce qui nous interpelle c'est la systématisation de la revalorisation

En effet, l'augmentation en 2025, des taux de surprimes du régime CATNAT renforcera la capacité de couverture du régime CATNAT (qui passera à environ 3,8 Mds d'€) donc des réserves pourraient, malgré les effets du changement climatiques, s'opérer. La mise en place proposée, (*pour faire face à la sinistralité*) de ce mécanisme de revalorisation automatique des taux de surprime couplé avec une clause de revoyure quinquennale ne devrait, pour l'UNALCI, être réalisée qu'après épuisement effectif des réserves que la CCR et les assureurs constituent les bonnes années et cela n'apparaît pas dans la proposition du texte de loi.

D'où notre proposition de modification comme suit du code des assurances : *La seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances est complétée par les mots et une phrase ainsi rédigée : « , et si nécessaire¹ il est revalorisé chaque 1^{er} janvier par application d'un coefficient..»*

renvoi 1 : si épuisement des réserves constituées par les assureurs et la CCR

Une interrogation demeure :

Est-ce à dire que le mécanisme de la garantie de l'État, dont bénéficie la CCR aujourd'hui ne sera plus assuré ?

*« **L'article 2** supprime l'application multiple des franchises en cas de succession d'un même aléa naturel sur le même territoire. L'exonération de franchises multiples est déjà parfois appliquée pour certains sinistres majeurs, comme ce fut le cas pour les inondations de l'automne et l'hiver derniers. Elle ne repose toutefois sur aucune base légale et n'est permise que du fait d'un engagement des compagnies d'assurance. Cette situation est source d'incertitude pour les assurés et la loi permettra justement de clarifier les conditions d'exonération de franchises multiples. »*

Notre avis : Pour l'UNALCI cette proposition relève du bon sens.

« L'article 3 met en place une présomption de refus d'assurance pour motif d'exposition aux catastrophes naturelles dans les zones les plus à risque. Cette disposition a vocation à faciliter la saisine du Bureau central de tarification pour les personnes qui ne parviendraient plus à s'assurer, et ainsi à lutter contre la progression de la non-assurance

Notre avis : Pour l'UNALCI cette proposition relève du bon sens.

« L'article 4 renforce les garanties d'indépendance demandées aux experts d'assurance spécialisés dans les catastrophes naturelles: la rémunération des experts en fonction du résultat est désormais interdite, ainsi que les liens capitalistiques entre la société d'experts et l'assureur. L'expertise d'assurance connaît en effet une crise de confiance de la part des assurés, en particulier en matière de retrait-gonflement des argiles, et ces garanties d'indépendance participeront à l'amélioration de la perception des experts. »

Notre avis : Pour l'UNALCI cette proposition relève du bon sens. Dissocier les experts des assureurs évitera que les experts soient soumis aux assureurs et les rendra plus objectifs

« L'article 5 rétablit pleinement le principe de liberté d'utilisation des indemnités d'assurance en cas de sinistre provoqué par une catastrophe naturelle, y compris s'agissant du phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA). Il prévoit également que les assurances notifient systématiquement aux maires les dommages constatés sur le territoire de leur commune pour lesquels il a été établi que la cause déterminante résultait du phénomène de retrait-gonflement des argiles. »

Avis favorable pour la suppression de

« Pour ces sinistres, l'indemnité due par l'assureur doit être utilisée par l'assuré pour réparer les dommages consécutifs aux mouvements de terrain différentiels, sans que cette utilisation ne soit subordonnée à l'adoption préalable de l'arrêté mentionné au troisième alinéa de l'article L. 121-17. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de mise en œuvre de cette obligation, les cas de dérogation et les conséquences de sa méconnaissance par l'assuré. »

III. CHAPITRE II DE LA PROPOSITION DE LOI

Le chapitre II comprend des dispositions pour renforcer la politique de prévention des risques naturels majeurs afin de garantir la soutenabilité du régime CatNat sur le long terme.

« L'article 6 prévoit de diminuer la franchise payée par les particuliers en cas d'adoption par ceux-ci de mesures de prévention, à la manière de ce qui existe déjà pour les biens à usage professionnel, dans le cas d'entreprises dont la surface est supérieure à 300 m². Pour qu'une telle disposition soit effective, il sera indispensable que les assurés soient informés de cette nouvelle exonération. »

Notre avis : Pour l'UNALCI cette proposition relève du bon sens.

« L'article 7 met en place un nouveau prêt à taux zéro, « l'éco-PTZ prévention », qui doit permettre aux particuliers de mettre en œuvre des mesures de prévention des risques. Ce prêt aidera les ménages à financer les coûts de travaux de prévention des risques qui, dans certains cas, peuvent se révéler être particulièrement lourds. »

Notre avis : Le prêt à taux zéro est effectivement, **mais vraiment en dernier recours**, une bonne initiative.

Pour l'UNALCI-France Inondations, avant de recourir à cette initiative **il serait plus équitable d'uniformiser le financement des moyens de protection individuelle par le fonds Barnier (80%) ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.**

En effet, actuellement le recours partiel au FPRNM n'est possible, pour les projets de mise en place de moyens de protection portés par les particuliers résidant en zone bleue et rouge, que si les travaux réalisés répondent :

- ⇒ Soit, à une liste de travaux imposés par un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (TPPRN),
- ⇒ Soit, s'ils sont inscrits dans un programme d'actions de prévention des inondations (RVPAPI).

Donc, les citoyens qui résident en zone bleue ou rouge, mais dans une commune non couverte par un PAPI et dont le PPRI ne prévoit aucune obligation, ne peuvent pas bénéficier de la subvention du FPRNM lorsqu'ils mettent en place des moyens de protection pour réduire la vulnérabilité de leur habitation. Donc s'ils mettent en place des batardeaux ou créent un niveau refuge par exemple, ils doivent assumer l'intégralité du financement. Outre le côté inéquitable, il n'est pas toujours possible d'assumer cette dépense, du coup pas d'aménagement et le risque demeure entier. **Pour nous le prêt à taux zéro n'est pas une solution équitable.**

L'UNALCI-France Inondations pense qu'à partir de diagnostics de vulnérabilité établis par des professionnels habilités, les personnes de droit privé doivent

pouvoir réaliser avec un financement partiellement public (FPRNM) les travaux qui sont reconnus réducteurs de vulnérabilité : **ces mesures initiées par les particuliers font partie des voies conduisant à la résilience.**

Pour l'UNALCI-France Inondations, l'utilisation du surplus du Fonds Barnier (qui passera à environ 450 millions d'€), devrait permettre **(sans faire appel au prêt à taux zéro)** à tous les particuliers de mettre en place des aménagements individuels (type batardeaux) **qui ont une réelle efficacité lors des crues répétitives décennales.**

« L'article 8 prévoit de conditionner l'octroi de la prime de transition énergétique (MaPrimeRénov'), pour les logements les plus exposés aux risques naturels majeurs, à la réalisation de travaux de prévention des risques. En effet, la rénovation énergétique de logements fortement exposés au RGA, et pour lesquels aucune mesure de prévention n'est prise, conduit à une dépense publique inefficace, dans la mesure où ces logements disparaîtront potentiellement dans les prochaines décennies. Un conditionnement plus strict est nécessaire pour assurer la cohérence de la politique de rénovation énergétique et pour inciter à la réalisation de travaux de prévention des risques. »

Avis favorable : (RGA retrait gonflement argile)

« L'article 9 prévoit d'étendre le fonds Barnier au financement d'études et de dispositifs expérimentaux de prévention des dommages provoqués le retrait-gonflement des argiles ainsi que par le recul du trait de côte. Il ne s'agit pas de faire en sorte que l'ensemble des bâtiments exposés à ces risques puissent être financés par le fonds Barnier, mais de cibler les dispositifs les plus prometteurs en termes d'efficacité des mesures et d'économies potentielles sur le long terme. »

Concernant article L561-3 relatif au FPRNM, pour l'UNALCI-France Inondations, en plus de notre suggestion mentionnée pour l'article 7, le surplus du Fonds Barnier devrait permettre de ne plus tergiverser en ce qui concerne l'acquisition des biens systématiquement sinistrés et donc servir à racheter les habitations qu'on ne peut plus protéger (inondations longues et/ ou répétitives) à un prix permettant aux propriétaires sinistrés de s'installer décemment.

Pour exemple, les habitations à un étage exposées aux crues à répétition ne sont pas éligibles au rachat par les fonds Barnier alors qu'elles perdent de leur valeur et même deviennent invendables, insalubres, dangereuses et inhabitables pour leurs occupants. Occupants qui restent dans le stress dès lors qu'il pleut, il ne faut pas oublier l'accompagnement « psychologique ».

IV. CONCLUSION

Pour l'UNALCI-France Inondations, il est important de se mémoriser § 12 du préambule de la constitution française :

« La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales. »

Il faut donc effectivement maintenir le principe de solidarité concernant le régime d'indemnisation des CATNAT mais il faut aussi développer plus d'équité vis-à-vis de l'utilisation du FPRNM (comme évoqué ci dessus) et donc compléter l'article L561-3 relatif au FPRNM :

- pour une réelle prise en compte (*par un financement partiellement public (FPRNM)*) des travaux, qui sont reconnus réducteurs de vulnérabilité qui sont initiés par les particuliers et qui font partie des voies conduisant à la résilience,
- pour ne plus tergiverser en ce qui concerne l'acquisition des biens sinistrés de façon répétitive.

Par ailleurs, pour l'UNALCI-France Inondations, le système d'indemnisation des dommages n'est pas suffisant. En effet, la sémantique est importante et le terme dommage matériel correspond à « une atteinte à la structure ou à la substance d'une chose ». Cette chose pouvant être un bien ou un animal. Le dommage matériel s'oppose au dommage corporel qui représente une atteinte à la personne humaine.

C'est pourquoi pour l'UNALCI-France Inondations il faut élargir le champ des garanties du fonds CAT-NAT dans les dommages matériels directs à la remise en état du terrain, à l'accès à la propriété et au rétablissement des différents réseaux (branchement, remise en état, ...) => comme c'est le cas pour les biens rachetés par l'intermédiaire d'un EPF (établissement public foncier) => rien dans la loi à ce sujet. De même le confortement et la mise en sécurité du bâti des habitations devraient être d'office pris en compte par le code des assurances quel que soit le contrat socle.

Proposition de L'UNALCI-France Inondations :

Le troisième alinéa de l'article L. 125-1 pourrait être complété par deux phrases ainsi rédigées : *« Sont également considérés comme les effets des catastrophes naturelles au sens du présent chapitre et pris en charge par le régime de garantie associé, les frais de remise en état du terrain et de l'accès à la propriété ainsi que les frais afférents au rétablissement des différents réseaux (branchement, remise en état, ...).*

De même le confortement et la mise en sécurité du bâti des habitations devra être d'office pris en compte quel que soit le contrat socle. »

Et enfin et nous en terminerons là, il faudrait aussi accepter de relever les seuils pour ne pas systématiquement réparer à l'identique mais pour remettre en état de façon plus résiliente. Il n'est pas question-là de revenir sur le principe d'enrichissement sans cause mais de réduire la vulnérabilité de l'habitat, d'aller dans le sens de l'habitat plus résilient. C'est une possibilité qu'il faut admettre avec bien entendu un regard avisé des experts pour pallier à un gaspillage.

Oui le risque zéro n'existe pas mais pour l'UNALCI-France Inondations, face au changement climatique, il faut développer une réelle politique de prévention de la gestion du risque sur tout le territoire dans une démarche dynamique, globale, , déterminée et contrôlée.