



## AVIS SUR LA PROPOSITION DE LOI N° 154 VISANT À RÉFORMER LE RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES

Rapport pour avis n° 223 (2019-2020) de Mme Nelly Tocqueville, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 7 janvier 2020

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mardi 7 janvier 2020, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le **rapport pour avis de Mme Nelly Tocqueville sur la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles** déposée par Mme Nicole Bonnefoy et les membres du groupe socialiste et républicain, **et adopté douze amendements, dont quatre sur les articles 4 et 5 qui lui ont été délégués au fond**. Cette proposition de loi traduit sur le plan législatif plusieurs recommandations du rapport de la **mission d'information sur la gestion des risques climatiques de juillet 2019**, dont le président était M. Michel Vaspard et la rapporteure Mme Nicole Bonnefoy.

### ***I. Une proposition de loi qui vise à remédier aux dysfonctionnements du régime de prévention et d'indemnisation des catastrophes naturelles***

#### ***La nécessité de renforcer les actions de prévention des risques naturels majeurs (articles 1<sup>er</sup> et 3)***

- 1. Un plafonnement des recettes du fonds Barnier contradictoire avec le besoin de renforcer les mesures de prévention***

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », **constitue l'un des principaux outils de la politique nationale de prévention des risques naturels**.

Alors que ses dépenses se sont élevées à 174,1 millions d'euros en 2018, la loi de finances pour 2018 a **plafonné le montant de la taxe qui lui est affectée<sup>1</sup> à 137 millions d'euros**, le privant de 70 millions d'euros de recettes annuelles qui sont reversées au budget général de l'État.

Comme l'a relevé la mission d'information sénatoriale, ce plafonnement **dévoie le produit du prélèvement sur les primes d'assurance** payé par les assurés pour financer des mesures de prévention des risques et non le budget de l'État. De plus, il **n'est pas soutenable à brève échéance** puisqu'il menace l'équilibre financier du fonds.

Surtout, ce plafonnement est contradictoire avec la nécessité, face au changement climatique et à la multiplication des aléas naturels, **d'investir davantage dans des actions de prévention** afin de diminuer l'exposition des biens aux risques naturels, et donc de réduire les besoins d'indemnisation en cas de catastrophe.

Pour cette raison, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi **supprime le plafonnement des recettes du fonds Barnier**.

<sup>1</sup> Le FPRNM est financé par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles versées par les assurés au titre de la garantie catastrophe naturelle (« CatNat »).

## 2. Une nécessité : financer davantage les actions de prévention des risques des particuliers

Initialement conçu pour prendre en charge les indemnités d'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur, les missions du fonds Barnier ont été progressivement élargies de sorte qu'il finance aujourd'hui principalement des études et travaux de prévention menés par les collectivités territoriales et l'État. La part consacrée par le fonds aux dépenses de prévention des particuliers est marginale par rapport aux autres actions financées (0,6 % des dépenses du fonds en 2018).

La mission d'information sénatoriale a recommandé que le fonds Barnier soit davantage mobilisé pour subventionner les travaux de prévention réalisés par les particuliers. Tel est l'objectif de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, qui vise à permettre au fonds de financer les études et travaux de prévention réalisés par les particuliers même lorsqu'ils n'ont pas été prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

Dans la même logique, l'article 3 vise à créer un crédit d'impôt pour la prévention des aléas climatiques (CIPAC) permettant aux contribuables de déduire de leur impôt sur le revenu 50 % des dépenses engagées pour effectuer des travaux d'amélioration de la résilience du bâti aux effets des catastrophes naturelles.

## 3. Renforcer le pilotage du fonds Barnier et permettre une gestion plus souple de ses crédits

La mission d'information sur la gestion des risques naturels a souligné le besoin de renforcer le rôle du conseil de gestion, qui n'a aujourd'hui qu'un rôle consultatif limité, afin qu'il devienne « une véritable autorité stratégique dans le pilotage de l'attribution des aides à la prévention des risques naturels ». Tel est l'objet de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, qui prévoit notamment que ce conseil « fixe les orientations et les priorités du fonds » ainsi qu'un objectif pluriannuel de dépenses de prévention des particuliers.

La mission sénatoriale a également relevé la difficulté que pose pour la gestion du fonds l'existence de sous-plafonds pour plusieurs catégories de dépenses, qui contraignent l'utilisation des crédits. Afin

de permettre d'adapter les dépenses du fonds en fonction des besoins et des priorités, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit de supprimer la quasi-totalité de ces « sous-plafonds » de dépenses.

## Un régime d'indemnisation des catastrophes naturelles à réformer pour le rendre plus transparent et plus protecteur pour les assurés (articles 2, 4 et 5)

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (« CatNat »), qui permet aux sinistrés dont les biens assurés ont été endommagés par un phénomène naturel intense de bénéficier d'une indemnisation, présente un certain nombre de faiblesses historiques exacerbées par le changement climatique et la multiplication des aléas naturels extrêmes.

### 1. Une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle complexe et opaque

Pour que les personnes sinistrées puissent bénéficier d'une indemnisation au titre du régime « CatNat », il convient au préalable que l'aléa naturel ayant provoqué des dommages matériels soit reconnu comme catastrophe naturelle.

Pour cela, le maire de la commune touchée par un sinistre doit formuler une demande de reconnaissance auprès des services préfectoraux. Cette demande est ensuite instruite par une commission interministérielle chargée de se prononcer sur le caractère anormal ou non de l'aléa. Son avis est transmis aux ministres concernés, qui peuvent procéder à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel.

Comme l'a relevé la mission d'information sénatoriale, cette procédure, et en particulier le fonctionnement de la commission interministérielle – composée pour moitié de représentants susceptibles de défendre un point de vue financier – manquent de transparence.

C'est pourquoi l'article 4 de la proposition de loi vise à inscrire l'existence de la commission interministérielle dans la loi et renvoie à un décret le soin de définir sa composition, afin que celle-ci puisse être plus équilibrée. Il impose également la publication de ses avis ainsi que des rapports d'expertise qu'elle utilise.

## 2. Un régime d'indemnisation insuffisamment protecteur des assurés

La proposition de loi vise à pallier les faiblesses du régime d'indemnisation afin de le rendre plus protecteur pour les assurés, en :

- allongeant de deux à cinq ans le délai laissé aux assurés pour réclamer à leur assurance le règlement de l'indemnité qui leur est due et dénoncer une faute dans l'exécution du contrat. Le délai actuel peut en effet être trop court pour permettre aux sinistrés d'engager la responsabilité contractuelle de leur assurance si les moyens mis en œuvre pour réparer leur bien se révèlent insuffisants et que de nouveaux désordres apparaissent ;
- interdisant les modulations de franchises laissées à la charge des assurés. Ces modulations, qui dépendent du nombre de constatations de l'état de catastrophes naturelles intervenues pour le même risque au cours des cinq dernières années lorsque la commune concernée n'est pas couverte par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), pénalisent les sinistrés alors même qu'ils ne sont pas responsables du retard pris par les pouvoirs publics dans l'élaboration de ces documents ;
- prévoyant que les indemnités dues aux assurés « **doivent garantir une réparation pérenne et durable, de nature à permettre un arrêt complet et total de désordres existants** ». Il s'agit en cela de remédier au problème des prises en charge insuffisantes et inefficaces qui peuvent être proposées aux sinistrés en vue de réparer leurs biens endommagés par un phénomène de sécheresse ;
- intégrant dans la garantie « CatNat » les frais de relogement

d'urgence des sinistrés, pour une durée déterminée par décret.

## 3. Des communes insuffisamment accompagnées

En première ligne lors de la survenance de catastrophes naturelles, les maires peuvent se retrouver démunis lorsqu'il s'agit de gérer les conséquences des sinistres et d'aider les personnes touchées. Afin de les accompagner dans leurs démarches, l'article 5 de la proposition de loi prévoit de créer, au sein de chaque département, une « cellule de soutien » composée d'élus locaux et de personnalités qualifiées.

Les maires disposent d'un délai de dix-huit mois à compter du début de l'événement pour déposer une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Or un décalage peut apparaître lors des phénomènes de sécheresse entre la fin de l'épisode climatique et l'apparition des premiers désordres, ce qui conduit les sinistrés à saisir le maire de leur commune tardivement. Pour cette raison l'article 4 de la proposition de loi porte ce délai à vingt-quatre mois.

Cet article répond par ailleurs à une autre préoccupation exprimée par les communes : en cas de rejet de leur demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, ces dernières ne sont actuellement pas en mesure d'exiger que de nouveaux éléments soient portés à la connaissance des ministres afin qu'ils revoient leur décision. La proposition de loi donne par conséquent la possibilité aux communes de soumettre une deuxième demande de reconnaissance dès lors qu'elles sont en mesure de produire des données complémentaires résultant d'une étude de terrain.

## II. La position de la commission : améliorer et préciser les dispositifs initiaux

Au cours de sa réunion, la commission a adopté douze amendements de la rapporteure pour avis visant, pour l'essentiel, à améliorer et à préciser les dispositifs initiaux.

S'agissant des articles 1<sup>er</sup> et 3 relatifs à la prévention des risques naturels, la commission partage la volonté des auteurs

de la proposition de loi de dé plafonner les recettes du fonds Barnier et d'inciter les particuliers à réaliser des travaux de prévention par le biais d'un crédit d'impôt sur le revenu. Elle a adopté plusieurs amendements visant à :

- supprimer les dispositions de suppression des « sous-plafonds » de dépenses du fonds Barnier : lors de

l'examen du projet de loi de finances pour 2020, deux amendements identiques ont été adoptés par le Sénat à l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy et de M. Michel Vaspart afin de procéder à une telle suppression, dispositions qui ont été conservées dans la loi promulguée ;

- **supprimer le sous-plafond de 5 millions d'euros applicable au financement des frais de démolition des locaux à usage d'habitation informels** exposés à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines dans les départements et régions d'outre-mer et des aides financières versées aux occupants de ces habitations, cette dépense ayant été prolongée jusqu'en 2024 par la loi de finances pour 2020 ;

- **modifier les dispositions relatives au conseil de gestion du FPRNM** : depuis le dépôt de la proposition de loi, un décret<sup>2</sup> a été publié qui fusionne ce conseil avec le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM). Un amendement adopté par la commission tire les conséquences de ce regroupement pour attribuer au nouveau COPRNM le rôle de fixer les orientations et les priorités du fonds Barnier et de déterminer un objectif pluriannuel de dépenses de ce fonds ;

- **mieux encadrer le crédit d'impôt pour la prévention des aléas climatiques (CIPAC)**, en prévoyant que celui-ci pourra bénéficier aux propriétaires de biens d'habitation ou de bien utilisés dans le cadre d'activités de petites entreprises effectuant des études et travaux de prévention des risques naturels majeurs.

**S'agissant des articles 2, 4 et 5 relatifs au régime « CatNat », la commission a adopté deux amendements visant à mieux cibler les dispositifs prévus par la proposition de loi en :**

- limitant l'allongement du délai de prescription de deux à cinq ans **aux actions menées après des phénomènes de sécheresse**, les désordres qu'ils provoquent pouvant apparaître tardivement contrairement aux dommages causés par les autres risques naturels ;

- précisant que les indemnités versées aux assurés **doivent permettre un arrêt des désordres existants**, en tenant compte de l'évolution de techniques de réparation, afin qu'elles soient le plus durables possible.

La commission a également précisé que **l'extension de la garantie CatNat aux frais de relogement d'urgence** pourrait bénéficier aux personnes **dont la résidence principale est insalubre ou dangereuse**.

Afin de rendre le fonctionnement de la commission interministérielle « CatNat » plus transparent, la commission a prévu **qu'au moins deux élus locaux pourront siéger en son sein avec voix consultative**.

Enfin, elle a adopté un amendement pour préciser que les communes dont la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a été rejetée pourront déposer une deuxième demande lorsqu'elles disposent d'éléments techniques complémentaires, **dans un délai de six mois à compter de la notification du premier refus**.



**Hervé Maurey**  
Président de la commission  
Sénateur (Union Centriste)  
de l'Eure



**Nelly Tocqueville**  
Rapporteuse pour avis  
Sénatrice (Socialiste et républicain)  
de la Seine-Maritime



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-223/a19-223.html>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable  
[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html) - Téléphone : 01.42.34.23.20

<sup>2</sup> Décret n° 2019-1379 du 18 décembre 2019 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

