

N° 612
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mai 2024

PROPOSITION DE LOI

visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles,

PRÉSENTÉE

Par Mme Christine LAVARDE, MM. Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE, François PATRIAT, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Claude RAYNAL, Jean-François HUSSON, Mme Marie-Do AESCHLIMANN, MM. Pascal ALLIZARD, Jean-Claude ANGLARS, Mme Jocelyne ANTOINE, MM. Jean-Michel ARNAUD, Jean BACCI, Philippe BAS, Arnaud BAZIN, Bruno BELIN, Mmes Marie-Jeanne BELLAMY, Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, M. Christian BILHAC, Mme Annick BILLON, MM. Étienne BLANC, Jean-Baptiste BLANC, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. François BONHOMME, François BONNEAU, Philippe BONNECARRÈRE, Mme Nicole BONNEFOY, M. Michel BONNUS, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Gilbert BOUCHET, Mme Valérie BOYER, M. Jean-Luc BRAULT, Mme Isabelle BRIQUET, MM. Max BRISSON, Christian BRUYEN, Bernard BUIS, Laurent BURGOA, Frédéric BUVAL, Henri CABANEL, Alain CADEC, Christian CAMBON, Michel CANÉVET, Vincent CAPO-CANELLAS, Emmanuel CAPUS, Alain CAZABONNE, Mmes Samantha CAZEBONNE, Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, Patrick CHAUVET, Guillaume CHEVROLLIER, Édouard COURTIAL, Thierry COZIC, Pierre CUYPERS, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Raphaël DAUBET, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Marta de CIDRAC, Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Dominique de LEGGE, Louis-Jean de NICOLAÏ, Vincent DELAHAYE, Mmes Nathalie DELATTRE, Patricia DEMAS, M. Stéphane DEMILLY, Mme Chantal DESEYNE, M. Franck DHERSIN, Mmes Catherine DI FOLCO, Élisabeth DOINEAU, Sabine DREXLER, M. Alain DUFFOURG, Mmes Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, Nicole DURANTON, M. Vincent ÉBLÉ, Mmes Frédérique ESPAGNAC, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Agnès EVREN, MM. Gilbert FAVREAU, Rémi FÉRAUD, Bernard FIALAIRE, Mme Isabelle FLORENNES, MM. Stéphane FOUASSIN, Christophe-André FRASSA, Mmes Amel GACQUERRE, Laurence GARNIER, Françoise GATEL, M. Fabien GENET, Mme Frédérique GERBAUD, M. Éric GOLD, Mme Béatrice GOSSSELIN, MM. Daniel GREMILLET, Jacques GROSPERRIN, Mmes Pascale GRUNY, Jocelyne GUIDEZ, Véronique GUILLOTIN, M. André GUIOL, Mme Nadège HAVET, MM. Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Jean-Raymond HUGONET, Xavier IACOVELLI, Mmes Corinne IMBERT, Annick JACQUEMET, Micheline JACQUES, M. Éric JEANSANNETAS, Mmes Lauriane JOSENDE, Else JOSEPH, Mireille JOUVE, MM. Claude KERN, Khalifé KHALIFÉ, Christian KLINGER, Mikaele KULIMOETOKE, Marc LAMÉNIE, Ahmed LAOUEDJ, Mme Florence LASSARADE, MM. Daniel LAURENT, Ronan LE GLEUT, Stéphane LE RUDULIER, Antoine LEFÈVRE, Mme Marie-Claude LERMYTTE, MM. Henri LEROY, Pierre-Antoine LEVI, Martin LÉVRIER, Jean-François LONGEOT, Vincent LOUAULT, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Alain MARC, Mme Pauline MARTIN, MM. Pascal MARTIN, Michel MASSET, Hervé MAUREY, Thierry MEIGNON, Franck MENONVILLE, Mme Marie MERCIER, M. Damien MICHALLET, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Philippe MOUILLER, Mmes Laurence MULLER-BRONN, Solanges NADILLE, M. Georges NATUREL, Mmes Anne-Marie NÉDÉLEC, Sylviane NOËL, MM. Claude NOUGEIN, Jean-Baptiste OLIVIER, Saïd OMAR OILI, Olivier PACCAUD, Mme Guylène PANTEL, M. Jean-Jacques PANUNZI, Mme Vanina PAOLI-GAGIN, MM. Paul Toussaint PARIGI, Georges PATIENT, Philippe PAUL, Jean-Gérard PAUMIER, Cyril PELLELEVAT, Cédric PERRIN, Maurice PERRION, Mme Marie-Laure PHINERA-HORTH, MM. Stéphane PIEDNOIR, Bernard PILLEFER, Mme Kristina PLUCHET, M. Rémy POINTEREAU, Mmes Sophie PRIMAS, Frédérique PUISSAT, M. Didier RAMBAUD, Mme Salama RAMIA, MM. Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Hervé REYNAUD, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Olivier RIETMANN, Teva ROHFRIETSCH, Bruno ROJOUAN, Jean-Yves ROUX, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, Michel SAVIN, Mmes Elsa SCHALCK, Patricia SCHILLINGER, MM. Bruno SIDO, Jean SOL, Mme Nadia SOLLOGOUB, MM. Laurent SOMON, Philippe TABAROT, Mme Lana TETUANUI, M. Dominique THÉOPHILE, Mmes Sylvie VALENTE LE HIR, Anne VENTALON, Sylvie VERMEILLET, MM. Cédric VIAL, Jean Pierre VOGEL et Dany WATTEBLED,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis sa mise en place en 1982, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « régime CatNat », a fait la preuve de sa résilience. Ce régime, en associant étroitement les compagnies d'assurances aux institutions publiques, rend aujourd'hui possible une véritable solidarité face aux catastrophes naturelles sur l'ensemble du territoire français, tout en préservant les comptes publics.

Toutefois, le changement climatique représente désormais une menace considérable pour le régime CatNat, qui pourrait remettre en cause son équilibre. Selon la Caisse centrale de réassurance, la sinistralité devrait augmenter d'environ 40 % à horizon 2050 en raison de la seule progression des aléas naturels. Rien que le coût de la sinistralité « sécheresse » représentera 43 milliards d'euros entre 2020 et 2050, contre 13,8 milliards d'euros entre 1989 et 2020.

Or, 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 % du taux de la surprime prévu pour le 1^{er} janvier 2025 était nécessaire, mais il ne sera pas suffisant pour garantir l'équilibre du régime dans la durée. Cette mesure intègre les 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), mais elle ne prend pas en compte les effets du changement climatique, et ne laisse aucune marge de manœuvre si un nouvel événement exceptionnel devait survenir.

Le régime CatNat est également contesté en termes d'équité, pour le phénomène de retrait-gonflement des argiles. De nombreuses communes touchées par la sinistralité sécheresse se voient refuser l'éligibilité au régime

CatNat puisqu'en moyenne seules 50 % de celles qui ont déposé une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle l'obtiennent. Ensuite, la moitié des dossiers d'indemnisation déposés par les personnes victimes d'un sinistre dans ces communes sont classés sans suite par les experts mandatés par les sociétés d'assurance.

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.

Une nouvelle réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'impose donc. 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 2024¹.

Après avoir mené une trentaine d'auditions, elle a présenté un rapport intitulé « le régime CatNat : prévenir la catastrophe financière », devant la commission des finances le mercredi 15 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.

Les assurés ne doivent plus se sentir démunis face à la procédure d'indemnisation des catastrophes naturelles. De nouvelles garanties doivent

¹ Rapport d'information n° 354 (2022-2023) de Mme Christine Lavarde fait au nom de la commission des finances sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti, février 2022, et Rapport d'information n° 603 (2023-2024) de Mme Christine Lavarde fait au nom de la commission des finances sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti, mai 2024

être mises en place, autant en ce qui concerne l'application des franchises que l'encadrement de l'activité des experts en assurance et la liberté d'utilisation des indemnités d'assurance.

La politique de prévention des risques naturels majeurs doit quant à elle être rendue cohérente avec le régime CatNat, par l'intégration de la sécheresse et du recul du trait de côte parmi les risques finançables. Elle doit également 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 surprime². Or, l'acceptabilité de la taxe sur la garantie CatNat est liée au sentiment que les dépenses iront effectivement à la prévention des risques. Ce surplus pourrait permettre de financer des diagnostics de prévention des risques pour les particuliers, d'apporter un soutien aux mesures de prévention individuelle et de subventionner des dispositifs expérimentaux en matière de retrait-gonflement des argiles et de lutte contre le recul du trait de côte.

Cette recommandation relève cependant du domaine de la loi de finances, et fera donc l'objet de discussions lors de l'examen du budget de l'État pour l'année suivante.

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

Le chapitre I^{er} 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.

L'article 2 supprime l'application multiple des franchises en cas de succession d'un même aléa naturel sur le même territoire. L'exonération des

² Il est estimé que le prélèvement sur la garantie CatNat a rapporté 273 millions d'euros en 2023, tandis que 200 millions d'euros en crédits de paiement ont été inscrits au fonds Barnier la même année. Avec le relèvement du taux de la surprime prévue le 1^{er} janvier 2025, le montant du prélèvement sur la garantie CatNat pourrait atteindre 450 millions d'euros.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Proposition de loi visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

CHAPITRE I^{ER}

Améliorer le financement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et mieux protéger les assurés lors de la procédure d'indemnisation

Article 1^{er}

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 il est revalorisé le 1^{er} janvier de chaque année par application d'un coefficient. Avant le 1^{er} janvier 2026, puis tous les cinq ans, un décret définit le coefficient applicable. »

Article 2

Après la huitième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Les franchises ne s'appliquent qu'une seule fois lors de la succession d'un aléa de même nature sur une période courte, selon des modalités définies par décret. »

Article 3

Après la première phrase du sixième alinéa de l'article L. 125-6 du code des assurances, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le bien mentionné au premier alinéa du même article L. 125-1 est situé dans une zone exposée au risque de catastrophes naturelles, telle que définie par décret, le bureau central de tarification impose à l'entreprise d'assurance concernée la souscription du contrat demandé comprenant la garantie contre les effets des catastrophes, sauf à ce que l'entreprise d'assurance concernée prouve que son refus n'est pas motivé par l'importance du risque de catastrophes naturelles. »

Article 4

- ① Après l'article L. 125-2 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-2-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 125-2-1 A. – I. – Les sociétés d'expertise désignées par l'assureur pour évaluer un sinistre à la suite de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle doivent remplir les conditions suivantes :*
- ③ « 1° Elles sont dépourvues de lien capitalistique avec l'assureur ;
- ④ « 2° Elles ne réalisent pas auprès du même assureur une proportion de leur chiffre d'affaires supérieure à un seuil défini par décret.
- ⑤ « II. – Les contrats passés entre l'assureur et les sociétés d'expertise qu'il désigne à la suite de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne peuvent pas contenir de clause liant le montant de la rémunération globale de la société d'expertise au résultat de l'expertise menée. »
- ⑥ « III. – Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret. »

Article 5

- ① L'article L. 125-2 du code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° Les quinzième et seizième phrases du quatrième alinéa sont supprimées ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Lorsqu'il est établi que des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols sont la cause déterminante d'un sinistre, l'assureur notifie l'information au maire de la commune concernée dans un délai de 3 mois. »

CHAPITRE II

Renforcer la politique de prévention des risques naturels majeurs

Article 6

- ① Le quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° Après la septième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Dans le cas où l'assuré a mis en œuvre des mesures de prévention adaptées au regard de l'exposition au risque, le montant de la franchise est diminué au prorata de l'ampleur des mesures mises en œuvre selon des modalités déterminées par décret. » ;
- ③ 2° À la neuvième phrase, après le mot : « franchises », sont insérés les mots : « ainsi que les conditions de leur modulation en fonction de la mise en œuvre de mesures de prévention » et le mot : « également » est supprimé.

Article 7

- ① I. – L'article 244 *quater* U du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le 1 du I est ainsi modifié :
- ③ a) Les mots : « des travaux d'amélioration de la performance énergétique globale de logements achevés depuis plus de deux ans à la date de début d'exécution des travaux et utilisés ou destinés à être utilisés en tant que résidence principale » sont remplacés par le signe : « : » ;
- ④ b) Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « 1° Des travaux d'amélioration de la performance énergétique globale de logements achevés depuis plus de deux ans à la date de début d'exécution des travaux et utilisés ou destinés à être utilisés en tant que résidence principale ;
- ⑥ « 2° Des travaux de prévention des risques naturels majeurs. » ;
- ⑦ 2° Le seizième alinéa est ainsi modifié :
- ⑧ a) À la première phrase, après la référence : « 3° », sont insérés les mots : « du présent 2 et au 2° du 1 » ;
- ⑨ b) La deuxième phrase est complétée par les mots : « du présent 2 ».
- ⑩ II. – Le I n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

- ⑪ III. – La perte de recettes résultant pour l'État du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ⑫ IV. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Article 8

- ① I. – Le deuxième alinéa du II de l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 est complétée par deux phrases ainsi rédigées : « Lorsqu'une étude de diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels majeurs a établi que le logement se situe dans une zone d'exposition élevée à un ou plusieurs risques naturels majeurs, la prime de transition énergétique ne peut être versée que sous la condition de la réalisation de travaux de prévention adaptés. Le niveau d'exposition au risque empêchant le versement de la prime et les travaux de prévention requis sont définis par décret. »
- ② II. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Article 9

- ① Le III de l'article L. 561-3 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Il peut contribuer au financement d'études et de dispositifs expérimentaux de prévention des dommages provoqués par les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols ainsi que par le recul du trait de côte. »