



...la proposition de loi relative à

L'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES

« TRANSFORMER (ENFIN) L'ESSAI DE LA RÉFORME DU RÉGIME D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES »

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mardi 12 octobre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot a examiné le **rapport pour avis de Pascal Martin et Nicole Bonnefoy sur la proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2021, après engagement de la procédure accélérée.

La commission se **satisfait de plusieurs évolutions** apportées par ce texte, qui permettront de **renforcer la transparence** sur l'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de **mieux accompagner les communes** face à la gestion de tels événements et **d'améliorer la prise en charge des dommages** par les assureurs.

Toutefois, elle a formulé **plusieurs réserves et regrets**.

D'abord, la commission considère que **ce sujet aurait pu et dû être traité plus tôt** : après l'adoption de [la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles de Nicole Bonnefoy](#) et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), le 15 janvier 2020 à l'unanimité des présents, prolongeant les travaux de la [mission d'information du Sénat sur la gestion des risques climatiques](#), présidée par Michel Vaspard et dont Nicole Bonnefoy était rapporteure, **c'est la deuxième fois en moins de deux ans que la commission et le Sénat sont amenés à se prononcer sur des dispositions législatives modifiant les mêmes bases légales et avec les mêmes objectifs**. La commission regrette que le Gouvernement n'ait pas « joué le jeu » du **bicamérisme**, qui fait la force du travail parlementaire, en repartant du texte du Sénat transmis en janvier 2020, plutôt qu'en soutenant une proposition de loi concurrente, enregistrée le 14 décembre 2020 à la présidence de l'Assemblée nationale. **Du temps a donc été perdu.**

Ensuite, la commission regrette que le texte comporte **deux angles morts béants**. D'une part, la **dimension financière du texte est très limitée** et il n'y a pas de mesures d'accompagnement sur le volet de la prévention des risques et du renforcement de la résilience du bâti face aux aléas naturels. D'autre part, les mesures relatives au **traitement et à l'indemnisation des dommages résultant des mouvements de terrain consécutifs à des phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols argileux ne sont pas à la hauteur des défis**. En soutenant la demande de rapport inscrite à l'article 7, le Gouvernement montre qu'il n'a toujours pas pris la mesure des enjeux considérables tant pour les habitants des zones concernées que pour les élus. Les sénateurs de la commission ont partagé leur incompréhension face à des travaux administratifs qui se multiplient depuis 30 ans mais qui n'aboutissent jamais. **Ce texte n'est donc qu'une réponse embryonnaire aux fortes attentes de nos concitoyens.**

En dépit de ces manques et insuffisances, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption du texte. Le **21 octobre 2021**, le Sénat a adopté la proposition de loi. Le **16 décembre 2021**, plus de deux ans après le début des travaux parlementaires sur ce sujet, **le Sénat a adopté les conclusions de la commission mixte paritaire (CMP)** sur la proposition de loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

1. LA RECONNAISSANCE ET L'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES : UN RÉGIME À BOUT DE SOUFFLE QUE LE SÉNAT PROPOSE DE RÉFORMER DEPUIS 2019

A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ATTENDUE DU RÉGIME « CATNAT »

Le régime actuel d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, défini par la loi du 13 juillet **1982**, repose sur le **principe de solidarité** affirmé dans le Préambule de la Constitution de 1946. Ce cadre a connu plusieurs évolutions et demeure d'actualité dans son principe. Toutefois, l'ensemble des parties prenantes (citoyens, parlementaires, fonctionnaires) s'accordent à reconnaître qu'il est aujourd'hui **dépassé** et **souffre de faiblesses importantes**, qui ne permettent pas aux victimes de catastrophes naturelles de pleinement faire valoir leur droit à réparation. La **complexité des procédures**, leur **opacité** et leur **inadaptation** face à l'ampleur prise par certains risques naturels, à l'image des mouvements de terrain consécutifs de la sécheresse-réhydratation des sols argileux, justifient une intervention du législateur. D'ailleurs, **aucune des initiatives législatives** engagées depuis le début des années 2000 **n'a abouti à ce jour**¹.

B. UN TRAVAIL IMPORTANT RÉALISÉ AU SÉNAT ET UNANIMEMENT SALUÉ

Dans le prolongement des travaux de la **mission d'information** sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, présidée par Michel Vaspard et dont Nicole Bonnefoy était rapporteure, **le groupe SER avait déposé une proposition de loi** visant à réformer le régime des catastrophes naturelles le 27 novembre 2019 au Sénat. Ce [texte](#) avait été adopté par le Sénat à l'unanimité des présents moins une abstention le **15 janvier 2020** (texte n° 46, 2019-2020).

C. LE DÉPÔT D'UN TEXTE CONCURRENT PAR LES DÉPUTÉS, AVEC LE SOUTIEN DU GOUVERNEMENT

Le 14 décembre 2020, Stéphane Baudu et plusieurs députés du **groupe Modem** ont déposé un texte sur le même sujet, qui a été examiné dans le cadre de la niche de ce groupe à l'Assemblée nationale. C'est ce **véhicule juridique qui a été privilégié par le Gouvernement pour aboutir à une réforme du régime des catastrophes naturelles d'ici la fin de la législature**, par rapport à la proposition de loi de Nicole Bonnefoy. Outre le fait que la procédure accélérée n'avait pas été engagée pour l'examen de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy en première lecture au Sénat, **le Gouvernement avait indiqué être opposé à plusieurs de ses dispositions lors de son examen au Sénat.**

Si la commission comprend que des divergences existaient sur la proposition de loi précitée, elle considère que le Gouvernement n'a pas « joué le jeu » du bicamérisme, en repartant d'un texte nouveau. Il aurait pourtant été plus rapide d'inscrire le texte du Sénat à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et de le modifier dans le sens souhaité par la majorité présidentielle.

La proposition de loi n° 325 (2020-2021) visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistrée à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2021, comporte **8 articles**, après son examen par les députés.

¹ Deux propositions de loi sur le même sujet, n° 441 (2003-2004) et n° 302 (2004-2005), déposées au Sénat, et le projet de loi n° 491 (2011-2012) portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, déposé le 3 avril 2012 au Sénat mais jamais examiné.

2. LES ARTICLES DU TEXTE TRAITÉS PAR LA COMMISSION

La commission a travaillé en **étroite collaboration** avec la commission des finances, comme lors de l'examen de la proposition de loi précitée de Nicole Bonnefoy et des membres du groupe SER en 2019, dont elle a reçu une **délégation au fond pour traiter les articles 2, 4 et 7 du texte**.

L'article 2 tend à créer un **référént préfectoral à l'indemnisation des catastrophes naturelles**, dont le rôle sera d'informer, de conseiller et d'accompagner les communes. L'article 4 vise à inscrire dans la loi la **commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**, créée en 1984, et tend à créer une **commission nationale consultative des catastrophes naturelles**, chargée de rendre des avis annuels sur la pertinence des critères appliqués. L'article 7 prévoit la remise d'un simple **rapport du Gouvernement au Parlement** sur la **sécheresse-réhydratation des sols argileux**.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONFORTER LES APPORTS DES DÉPUTÉS ET AVANCER SUR LE CHEMIN D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES

A. DES AVANCÉES À CONFORTER ET À APPROFONDIR, AU BÉNÉFICE DES COMMUNES ET DES SINISTRÉS

Dans l'objectif de conforter et d'améliorer les dispositions qui lui sont soumises par les députés, la commission a adopté **8 amendements**, dont 6 à l'initiative du rapporteur **Pascal Martin**.

À l'article 2, la commission a adopté **4 amendements**, dont **3** du rapporteur visant à :

- prévoir **l'intervention du référént préfectoral auprès des communes même lorsque celles-ci n'ont pas obtenu satisfaction de leurs demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle** ([amendement COM-21](#)) ;
- marquer l'importance de la mission du référént préfectoral en ce qui concerne **l'information des collectivités territoriales** (communes, département), des habitants, des entreprises et des sinistrés à la fois pour la **gestion** et la **prévention** des catastrophes naturelles. Le référént devra aussi informer les communes régulièrement sur **les conditions d'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs** dans le département ([amendements COM-22](#) et [COM-23](#)) ;
- **réintroduire l'article 5 de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy**, portant création d'une **cellule de soutien** aux maires face aux catastrophes naturelles, dans chaque département ([amendement COM-7](#) de Dominique Estrosi Sassone et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains – LR).

À l'article 4, la commission a adopté **4 amendements**, dont **3** du rapporteur pour :

- prévoir explicitement la présence de **représentants des sinistrés** au sein de la commission nationale consultative des catastrophes naturelles, **supprimer la présence de parlementaires** en son sein et lui permettre de **procéder à l'audition de toute personne** qui serait utile à ses travaux ([amendement COM-24](#)) ;
- préciser et renforcer le rôle de la nouvelle commission consultative nationale des catastrophes naturelles, s'agissant de l'évaluation des conditions d'**indemnisation des sinistrés**, dans un souci de transparence ([amendement COM-25](#)) ;
- accroître la **transparence sur l'instruction des demandes** de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ([amendement COM-26](#)) ;
- prévoir la publicité des **comptes rendus des débats de la commission interministérielle** ([amendement COM-9 rect.](#) de Dominique Estrosi Sassone et plusieurs sénateurs du groupe LR).

B. ENRICHIR LE TEXTE POUR MIEUX APPRÉHENDER LES MOUVEMENTS DE TERRAIN LIÉS AU RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES (RGA)

Le phénomène RGA pose des **défis considérables** à la politique de prévention des risques.



Selon un constat unanimement partagé, **le régime « CatNat » n'est pas adapté à la prise en compte de ce phénomène**. Des progrès ont été réalisés dans la connaissance scientifique du phénomène mais son **appréhension dans nos politiques publiques demeure partielle et non satisfaisante**. Cette situation alimente un **légitime sentiment d'incompréhension et d'opacité** chez les élus locaux par rapport à l'instruction de leurs demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

La [mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques](#) avait recommandé à titre principal :

- d'organiser une **campagne d'information** sur le risque de RGA pour sensibiliser massivement la population (proposition 49) ;
- de mettre à l'étude la mise en place d'un **dispositif dédié au risque « sécheresse »** au sein du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit **fonds « Barnier »**, pour financer les travaux des particuliers (proposition 55).

La commission **regrette** que ce texte ne permette pas de traiter effectivement les problématiques connues de longue date liées au RGA, qui vont en outre **fortement s'accroître dans les années à venir avec le réchauffement climatique**.

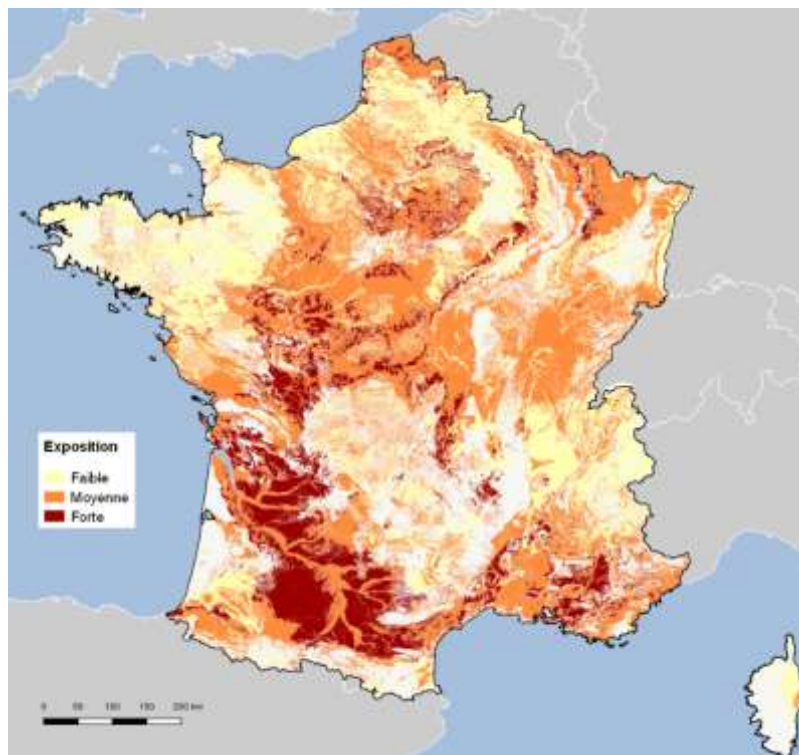
Coût potentiel des équipements à installer sur les maisons actuellement en zone d'aléa fort uniquement (mesures préventives ou réparatrices)



Nombre de communes exposées au retrait-gonflement des argiles par niveau d'exposition



La nouvelle carte d'exposition au RGA, réalisée en 2019, permet de cerner **93 %** de la sinistralité potentielle, concentrée sur **48 %** du territoire métropolitain.



Sources : ministère de la transition écologique,
ministère de l'intérieur, Caisse centrale de réassurance.

Au regard de la **nécessité de mener des consultations approfondies** avant toute réforme ambitieuse, ce que les délais d'examen du présent texte au Sénat ne permettaient pas, le rapporteur n'a **pas souhaité proposer de modification d'ampleur du régime d'indemnisation du RGA**. Le rapporteur s'est notamment interrogé sur **l'opportunité de généraliser un diagnostic obligatoire de vulnérabilité** pour les constructions existantes situées dans des zones fortement exposées au RGA. La **prise en charge financière** de telles opérations demeure cependant un point de difficulté à ce stade.

Toutefois, afin d'avancer sur le chemin d'une **meilleure connaissance locale et d'une meilleure prévention du risque RGA**, la commission a adopté un [amendement COM-27](#) du rapporteur pour prévoir :

- l'établissement d'une liste des **EPCI à fiscalité propre les plus exposés à ce phénomène** (aléa fort, représentant 12 405 communes, 35,2 % des communes) ;
- l'obligation, pour le préfet de département, de **réaliser un schéma de prévention des risques naturels majeurs** spécifiquement pour ces EPCI exposés au RGA, alors que l'élaboration de ce schéma n'est actuellement qu'une faculté. **Seule une dizaine de départements** a mis en place un tel schéma. La commission souhaite que cette disposition soit utilisée effectivement ;
- l'obligation, pour le référent préfectoral, de réaliser une **cartographie locale** du RGA, à la maille intercommunale ;
- l'intervention d'un décret visant à préciser les **conditions** dans lesquelles les habitants des zones concernées pourront être accompagnés dans la connaissance de la vulnérabilité de leurs biens (diagnostic) et le renforcement de sa résilience face au RGA (travaux, etc.) par le **fonds « Barnier »** ou d'autres **dispositifs existants**.

Elle a adopté un [second amendement COM-28](#) du rapporteur, visant à **enrichir le contenu du rapport remis au Parlement**, pour que celui-ci aille au-delà d'un **catalogue de constats** d'un intérêt limité pour le législateur, comme pour les services de l'État.

– inscrire dans le code de l'environnement l'existence d'un portail national d'information sur les risques naturels, afin de faire converger les trois sites existants vers une interface unique (Observatoire national des risques naturels de la Caisse centrale de réassurance, site Géorisques développé par le Bureau de recherches géologiques et minières BRGM, et site du Gouvernement), en pleine cohérence avec les travaux de la mission d'information sénatoriale sur les risques climatiques et l'annonce de la ministre de la transition écologique, dans son plan « Tous résilients face aux risques » de « développer et adapter la plateforme Géorisques pour en faire le site de référence en matière de promotion de la culture de la résilience » (amendement n° 12 de Dominique Estrosi Sassone, avec avis favorable du rapporteur).

Après l'article 2, les sénateurs ont adopté un amendement n° 22 à l'initiative d'Emmanuel Capus, avec avis de sagesse du rapporteur, qui introduit un article 2 bis dans le texte afin de rappeler la nécessité d'associer étroitement les collectivités territoriales à la élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

À l'article 4, les sénateurs ont adopté 2 amendements et 1 sous-amendement visant à :

– prévoir que l'avis annuel rendu par la commission nationale consultative des catastrophes naturelles devra dresser un bilan des modalités et conditions selon lesquelles les experts qui interviennent pour l'évaluation de dommages occasionnés par des catastrophes naturelles sont certifiés et proposer, le cas échéant, des évolutions (amendement n° 1 d'Isabelle Briquet, avec avis favorable du rapporteur) ;

– prévoir la publicité des débats qui se dérouleront au sein de la commission nationale consultative précitée (amendement n° 29 du Gouvernement et sous-amendement n° 35 du rapporteur Pascal Martin), par parallélisme des formes avec l'insertion réalisée en commission pour prévoir que les comptes rendus des débats de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sont rendus publics.

Après l'article 6, les sénateurs ont adopté un amendement n° 6, à l'initiative de Catherine Conconne, reprenant une disposition adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy et visant à permettre le classement en catastrophe naturelle des échouages importants d'algues sargasses, avec avis favorable du rapporteur.

À l'article 7, les sénateurs ont adopté 2 amendements visant à :

– compléter la demande de rapport pour assurer la coordination entre le traitement du risque de retrait-gonflement des sols argileux (RGA) et celui des dommages causés par d'autres aléas naturels (amendement n° 10 de Ronan Dantec, avec avis favorable du rapporteur) ;

– pérenniser la mission d'expertise de la Caisse centrale de réassurance auprès de l'État, en l'inscrivant à l'article L. 125-1 du code des assurances (amendement n° 32 du Gouvernement, avec avis favorable du rapporteur).

Le Sénat a ensuite adopté ce texte à l'unanimité des présents.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Le texte adopté par la commission mixte paritaire (CMP), qui s'est tenue le 8 décembre 2021, reprend plusieurs apports du Sénat et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable mais revient également sur plusieurs points que les sénateurs avaient souhaité y inscrire.

Ainsi, les apports sur l'article 2, concernant l'élargissement des missions du référent préfectoral et l'information renforcée des élus sur la mobilisation des fonds publics visant à traiter les conséquences des catastrophes naturelles, ont été confirmés. Toutefois, les dispositions relatives au portail d'information sur les risques naturels ont été supprimées, malgré les propositions de compromis faites par le rapporteur Pascal Martin visant à éviter une concurrence entre les opérateurs des sites existants et à prévoir des modalités adaptées de mise en place de cette interface.

De même, les dispositions de l'article 2 relatives à la mise en place d'une **cellule de soutien aux maires** ont été supprimées, les députés considérant qu'elle introduirait un doublon et une complexité localement avec les missions assurées par d'autres instances, malgré les propositions du rapporteur Pascal Martin visant à limiter la création de cette cellule à des événements climatiques d'une ampleur particulière. L'article 2 bis a également été **supprimé**, compte tenu des dispositions législatives et réglementaires existantes.

À l'article 4, outre des modifications rédactionnelles, la CMP a **supprimé les dispositions relatives à la publicité des débats de la commission interministérielle** de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. En outre, tout en maintenant la suppression de la présence des parlementaires au sein de la commission nationale consultative des catastrophes naturelles, la CMP a **augmenté de quatre à six le nombre de ses membres titulaires de mandats locaux**, dans une logique bienvenue d'association des élus et de transparence.

L'article 6 ter a également été **supprimé**, au bénéfice d'autres actions visant à éviter et à traiter les dégâts causés par les **algues sargasses**, notamment dans le cadre du plan Sargasses mis en place par le Gouvernement depuis 2018.

Enfin, à l'article 7, la CMP a **supprimé les dispositions introduites au Sénat dans le code de l'environnement, pour améliorer l'évaluation et la gestion des risques de mouvements de terrain consécutifs du retrait-gonflement des sols argileux**, compte tenu des **travaux en cours** menés par le Gouvernement et de **désaccords de fond** sur les solutions proposées. Certains éléments ont été **intégrés au sein de la demande de rapport** du Gouvernement au Parlement prévue par cet article, largement réécrite en CMP. Un élément a été **intégré à l'article 2**, pour prévoir que le **référént préfectoral** devra présenter au moins une fois par an à la commission départementale compétente **l'évolution des zones exposées au phénomène de sécheresse-réhydratation des sols**.

La proposition de loi n° 60 (2021-2022) relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles a été définitivement adoptée par le Sénat lors de la séance publique du 16 décembre 2021.



Jean-François Longeot

Président de la commission

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Pascal Martin

Rapporteur

Sénateur
de la Seine-Maritime
(Union Centriste)



Nicole Bonnefoy

Rapporteure

Sénatrice de la Charente
(Socialiste, Écologiste et
Républicain)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE- 01.42.34.23.20
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-325.html>

