

N° 381

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur :

- la proposition de loi de MM. Claude BIWER, Philippe ARNAUD, Marcel DENEUX, Jean-Léonce DUPONT, Mmes Gisèle GAUTIER, Anne-Marie PAYET, MM. François ZOCCHETTO et Laurent BÉTEILLE, tendant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité,

- et la proposition de loi de Mme Nicole BRICQ, MM. Jean-Pierre SUEUR, Daniel REINER, Yannick BODIN, Bernard PIRAS, Bertrand AUBAN, Jean BESSON, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Sandrine HUREL, MM. Alain JOURNET, Serge LAGAUCHE, Jacques MAHÉAS, François MARC, Mme Gisèle PRINTZ, M. René-Pierre SIGNÉ, Mme Catherine TASCA, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Richard YUNG, Roland COURTEAU et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, tendant à assurer la transparence du régime de l'assurance des risques de catastrophes naturelles,

Par M. Claude BIWER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pêpin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Claude Bertaud, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Ladislav Poniatski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 441 (2003-2004) et 302 (2004-2005)

Assurances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
CHAPITRE 1^{ER} - LE SYSTÈME D'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES A DÉMONTRÉ SES LIMITES LORS DE L'INDEMNISATION DES CONSÉQUENCES DE LA CANICULE DE 2003	7
I. LA FRANCE DISPOSE D'UN SYSTÈME ORIGINAL : À LA FOIS ASSURANTIEL ET SOLIDAIRE	7
A. UN RÉGIME D'ASSURANCE QUI INTÈGRE DES PRINCIPES DE SOLIDARITÉ NATIONALE	7
B. AUX CÔTÉS DES ASSUREURS PRIVÉS, LE SYSTÈME RÉSERVE UN RÔLE ESSENTIEL À L'ÉTAT	8
a) S'agissant de la procédure d'indemnisation	8
b) S'agissant du financement du régime.....	9
II. AU COURS DES ANNÉES 1990, LE SYSTÈME ÉTAIT PARVENU À PRENDRE EN COMPTE LES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE	10
A. LES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE PRÉSENTENT DES SPÉCIFICITÉS FORTES QUI RENDENT LEUR IDENTIFICATION DIFFICILE	10
B. L'INDEMNISATION SATISFAISANTE DES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE	11
III. LE TRAITEMENT A DONNÉ LIEU A UN LARGE MÉCONTENTEMENT	12
CHAPITRE II - LA NÉCESSITÉ DE DAVANTAGE DE TRANSPARENCE ET D'ÉQUITÉ	13
I. LE MANQUE DE TRANSPARENCE EN AMONT ET EN AVAL DE LA CATASTROPHE	13
A. APRÈS LA CATASTROPHE, LES VICTIMES N'ONT AUJOURD'HUI D'AUTRES DROITS QUE CELUI D'ATTENDRE LA DÉCISION DES MINISTÈRES	13
1. <i>Il n'est pas acceptable de laisser des victimes attendre indéfiniment une décision ministérielle</i>	13
2. <i>Les critères de reconnaissance doivent être clarifiés</i>	14
a) La transparence formelle des critères poserait plus de problèmes qu'elle n'en réglerait	14
b) Il est nécessaire que les critères d'indemnisation prennent mieux en compte la réalité des dommages.....	15
B. AVANT LA CATASTROPHE, IL FAUT DIFFUSER L'INFORMATION SUR LES RISQUES ET SUR LA FAÇON DE LES PRÉVENIR	16
1. <i>L'information sur l'existence des risques liés à la sécheresse doit être généralisée</i>	16
2. <i>La connaissance du risque doit déboucher sur des mesures de prévention des particuliers et des professionnels</i>	17

II. LES INÉQUITÉS RESENTIES ET CONSTATÉES DEPUIS 2003 EXIGENT UNE RÉPONSE	18
1. <i>Le choix de la commune comme périmètre de reconnaissance de la catastrophe explique une partie du sentiment d'inéquité</i>	18
2. <i>Les mesures en faveur de l'équité exigent un rappel de la responsabilité des assureurs</i>	19
LES POSITIONS DE VOTRE COMMISSION	21
CHAPITRE 1^{ER} - LA PROPOSITION DE LOI N° 441 VISE À AMÉLIORER L'ÉQUITÉ DES CRITÈRES D'INDEMNISATION	21
CHAPITRE II - LA PROPOSITION DE LOI N° 302 TEND À AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU RÉGIME DE L'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES	23
1. <i>La proposition de loi n° 302 pose un principe de participation, utile à l'amélioration de la transparence</i>	23
2. <i>Il convient en revanche de veiller à ne pas déstabiliser l'ensemble du système d'indemnisation des catastrophes naturelles.</i>	23
CHAPITRE III - LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	25
1. <i>Votre commission conclut à la nécessité d'une amélioration de l'équité et de la transparence, dans le respect de l'équilibre du régime d'assurance des catastrophes naturelles.</i>	25
2. <i>La mise en place d'un véritable programme de prévention des catastrophes naturelles liées à la sécheresse.</i>	26
EXAMEN EN COMMISSION	27
TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI VISANT À AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET L'ÉQUITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES	29
• <i>Article 1^{er} - (Article L. 125-1-1 [nouveau] du code des assurances) - Commissions consultatives départementales des catastrophes naturelles</i>	29
• <i>Article 2 - Programme de prévention des risques liés à la sécheresse</i>	30
• <i>Article 3 - Principes applicables à la reconnaissance et à l'indemnisation des catastrophes naturelles</i>	30
ANNEXE N° 1- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	31
ANNEXE N° 2- BULLETIN DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION DU MERCREDI 8 JUIN 2005	33
TABLEAU COMPARATIF	37

Pour la majorité de nos concitoyens, la sécheresse est d'abord perçue comme une calamité agricole. Mais elle est aussi responsable d'un autre dommage : la constitution de fissures sur les bâtiments, en particulier les maisons individuelles. Ceci s'explique par les mouvements de terrains différentiels des sous-sols argileux qui se contractent pendant la sécheresse puis se regonflent au retour de la pluie. Dans certains cas, la gravité de ce phénomène peut conduire à sa reconnaissance en tant que catastrophe naturelle.

D'ailleurs, bien que moins spectaculaires que les inondations ou les tremblements de terre, les conséquences de la sécheresse constituent une question majeure pour le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles puisqu'elle représente 40% de ses dépenses et touche régulièrement une trentaine de départements.

Aussi, le très vif mécontentement créé par l'indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003 met-il directement en évidence plusieurs limites du système français de prise en charge des catastrophes naturelles, notamment en termes d'équité et de transparence.

C'est pour dépasser ces limites que deux propositions de lois ont été déposées au Sénat ces derniers mois¹. Elles ont servi de base au travail à la préparation d'une nouvelle proposition adoptée par votre commission des affaires économiques.

Cette nouvelle proposition vise à améliorer le fonctionnement du régime pour l'avenir, mais son adoption pourrait aussi orienter le Gouvernement dans le règlement définitif des conséquences de la canicule de 2003, qui n'est toujours pas intervenu à ce jour.

¹ Proposition de loi n° 441 (2003-2004) tendant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrains différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité enregistrée le 12 août 2004 par M. Claude Biwer, M. Laurent Béteille et plusieurs membres du groupe de l'Union centriste-UDF et proposition de loi n° 302 (2004-2005) de Mme Nicole Bricq et des membres du groupe socialiste, enregistrée le 15 avril 2005 tendant à assurer la transparence du régime de l'assurance des risques de catastrophe naturelle.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

CHAPITRE 1^{ER} -

LE SYSTÈME D'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES A DÉMONTRÉ SES LIMITES LORS DE L'INDEMNISATION DES CONSÉQUENCES DE LA CANICULE DE 2003

Le système français d'assurance contre les catastrophes naturelles (I) avait su s'adapter avec succès aux problèmes posés par les sécheresses de type « classique » (II), mais le traitement de la canicule de 2003 a donné lieu à un mécontentement qui est encore très vif aujourd'hui (III).

I. LA FRANCE DISPOSE D'UN SYSTÈME ORIGINAL : À LA FOIS ASSURANTIEL ET SOLIDAIRE

L'intérêt du système français est d'articuler régime d'assurance et principes de solidarité nationale (A), et de faire intervenir à la fois les compagnies d'assurances et l'Etat (B).

A. UN RÉGIME D'ASSURANCE QUI INTÈGRE DES PRINCIPES DE SOLIDARITÉ NATIONALE

Par la loi du 13 juillet 1982¹, la France a fait le choix de traiter les catastrophes naturelles au travers d'un système assurantiel.

Ainsi, **le fonctionnement de ce système est très proche de celui d'une police d'assurance classique**. Pour être couvert contre les catastrophes naturelles, il faut avoir versé à son assureur une prime correspondant à ce risque. En fait, il s'agit d'une surprime obligatoirement prévue dans tous les contrats d'assurance contre les dommages aux biens. Elle représente aujourd'hui **12 % des primes « multi-risques habitation » et 6 % des primes d'assurances couvrant contre les dommages aux véhicules**.

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

Lorsque la catastrophe naturelle se produit, les dommages qu'elle a causés ouvrent droit à une réparation par la compagnie selon les conditions prévues par le contrat de base. A la franchise prévue par ce contrat peut aussi s'ajouter une franchise spécifique aux catastrophes naturelles, mais celle-ci est extrêmement peu appliquée dans les faits ¹.

Le régime d'assurance contre les catastrophes naturelles est toutefois plus solidaire qu'une assurance classique. D'une part, il oblige tous les assurés à se couvrir contre l'ensemble des catastrophes naturelles imaginables, même si elles n'ont aucune chance de se réaliser chez eux. Ainsi tout détenteur d'un contrat « multirisques habitation » à Paris ou à Lille est obligé de payer une surprime qui le couvre aussi contre le risque d'avalanche, ce qui constitue une forme de solidarité avec les habitants des régions montagneuses. D'autre part, tous les Français supportent le même taux de surprime quelque soit l'endroit où ils habitent et donc quelque soit leur exposition aux risques ou le nombre de sinistres qu'ils ont déjà subis.

B. AUX CÔTÉS DES ASSUREURS PRIVÉS, LE SYSTÈME RÉSERVE UN RÔLE ESSENTIEL À L'ÉTAT

Dans le régime des catastrophes naturelles, les compagnies d'assurances assurent les mêmes missions que dans le régime d'assurance « classique »². En revanche, **l'Etat intervient ici comme il ne le fait pour aucun autre régime d'assurance**, s'agissant tant de la procédure d'indemnisation que de ses modalités de financement.

a) S'agissant de la procédure d'indemnisation

S'il est vrai que l'initiative de la procédure revient au maire, qui constitue le dossier de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, c'est le préfet qui fait instruire la requête de chaque commune par les experts des services spécialisés³. Puis, au vu des rapports techniques de ces services, il dispose d'un mois pour déterminer si l'événement survenu présente

¹ En effet, une des conditions d'application de cette franchise spécifique est l'absence de prescription d'un plan de prévention des risques naturels (PPR) dans la commune. Ceci signifie qu'en cas de survenance d'une catastrophe naturelle, il suffit au préfet de prescrire très rapidement un PPR pour empêcher l'application de la franchise. Il en fut plusieurs fois ainsi après la survenance d'inondation dans des communes non dotées d'un plan de prévention contre ce risque.

² En amont du sinistre, elles gèrent les contrats et collectent les primes et, en aval, elles traitent les demandes d'indemnisation (réception des dossiers, mandatement les experts, paiement et éventuellement contentieux).

³ Les services mobilisés sont : le Centre départemental de la météorologie, direction régionale de l'environnement, la direction départementale de l'équipement et les services déconcentrés du bureau de ressources géologiques et minières (BRGM) et les services de police, de gendarmerie ainsi que d'incendie et de secours. .

réellement un caractère exceptionnel eu égard à sa rareté dans le temps et à son intensité. S'il estime que c'est le cas, il transmet au ministre de l'Intérieur les demandes des communes accompagnées des rapports techniques et de son propre rapport circonstancié.

Ces demandes sont ensuite examinées par une commission interministérielle¹ chargée d'émettre un avis sur les dossiers de chaque commune. C'est sur la base de cet avis qu'il est procédé à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel des ministres chargés de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances ainsi que du Budget.

Cette reconnaissance consiste à déterminer si l'événement observé résulte ou non de « l'intensité anormale d'un agent naturel », selon les termes retenus par la loi du 13 juillet 1982. Pour ce faire, la commission détermine des critères et reconnaît les communes qui y correspondent. L'arrêté de reconnaissance de la commune en état de catastrophe naturelle joue un rôle central dans la procédure puisqu'il constitue une condition nécessaire à toute indemnisation des victimes.

Elle n'en constitue toutefois pas une condition suffisante puisqu'il reviendra ensuite à l'assureur de déterminer pour chaque sinistre si le phénomène qualifié de catastrophe naturelle par l'arrêté est bien la cause déterminante et directe des dommages et si les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'avaient pu empêcher leur survenance ou n'avaient pu être prises².

b) S'agissant du financement du régime

L'Etat n'est pas seulement l'acteur central de la procédure de reconnaissance, il assure aussi la garantie financière du système en dernier ressort. En effet, depuis 1982, la loi³ prévoit que la Caisse centrale de réassurance (CCR) réassure les compagnies en agissant pour le compte de l'Etat, ce qui permet de délivrer à ces dernières des garanties d'un montant illimité en matière de ces risques. Au cas où la mise en jeu de cette garantie dépasserait les capacités propres de la CCR, le budget de l'Etat interviendrait donc directement⁴.

¹ Les membres de cette commission appartiennent aux seuls ministères de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances (directions du Trésor et direction du Budget). Les autres services (ministère de l'environnement, ministère de l'équipement, ministère de l'outre-mer, Météo France, BRGM, caisse centrale de réassurance etc.) ne participent aux travaux de cette commission qu'au titre d'experts techniques.

² Les articles L. 125-1 et suivants du code des assurances disposent notamment que « sont considérés comme catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, 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 ».

³ Article 431 du code des assurances.

⁴ Ceci s'est produit une seule fois (en 1989).

C'est dans le cadre de cet équilibre entre mécanismes assurantiels de marché et intervention publique au titre de la solidarité nationale qu'ont été prises en charge les catastrophes naturelles survenues depuis plus de vingt ans.

La loi de 1982 ne définissant pas les types de phénomènes susceptibles d'être indemnisés, cette mission est revenue à la commission interministérielle.

C'est ainsi que jusqu'à l'été 2003, le système était parvenu à apporter une réponse satisfaisante à différents types d'événements, y compris à la sécheresse, dont les conséquences sont pourtant difficiles à identifier.

II. AU COURS DES ANNÉES 1990, LE SYSTÈME ÉTAIT PARVENU À PRENDRE EN COMPTE LES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE

A. LES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE PRÉSENTENT DES SPÉCIFICITÉS FORTES QUI RENDENT LEUR IDENTIFICATION DIFFICILE...

Bien que la loi de 1982 ne dresse pas de liste des événements susceptibles d'être reconnus comme catastrophes naturelles, il apparaît clairement que le système avait initialement surtout été conçu pour faire face à des périls de type « classique », telles que les inondations¹.

Or, par rapport à ces événements, les mouvements de terrains consécutifs à la sécheresse, présentent les spécificités suivantes :

- **Ils ne résultent pas de l'action anormale d'un seul agent naturel mais de la succession de deux phénomènes** : tout d'abord, une sécheresse qui a pour effet de compacter les sous-sols argileux et ensuite une réhydratation du sous-sol sous l'effet de la pluie ;

- **Les dommages peuvent mettre plusieurs années pour se produire** : la succession des mouvements de terrains d'amplitude modestes sur plusieurs années peut avoir les mêmes effets qu'un mouvement d'amplitude importante causé par une sécheresse et une réhydratation d'intensité anormale. Or, d'après la loi, seul ce dernier cas pourrait donner lieu à interprétation ;

¹ Lors des débats parlementaires de 1982, les inondations du Rhône et de la Saône intervenues l'année précédente furent souvent citées en exemples.

- **L'événement ne peut pas être observé en tant que tel** puisqu'il s'agit de mouvements souterrains. Seuls peuvent être constatés les dommages qui peuvent en résulter, sous la forme de fissures des bâtiments ;
- **Les mouvements de terrain ne sont jamais la cause unique des fissures observées** et une part revient toujours à l'inadaptation de la construction aux contraintes du terrain. En effet, il est admis par les professionnels que, même sur un terrain très argileux, le respect de règles traditionnelles de construction permet d'éviter toute fissure du bâtiment. A ces insuffisances de la construction peuvent aussi s'ajouter des causes variées comme l'existence d'une végétation dans l'environnement immédiat du bâtiment ou la fuite d'une canalisation, qui peuvent toutes deux modifier la teneur en eau du sol sous les différents endroits du bâtiment.

B. L'INDEMNISATION SATISFAISANTE DES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE

A partir des demandes consécutives à la sécheresse de l'été 1989, le Gouvernement a reconnu pour la première fois les mouvements de terrains différentiels comme des catastrophes naturelles, et ce au même titre que les inondations, les avalanches, les séismes, les phénomènes liés à l'action de la mer et les autres types de mouvements de terrains.

Depuis cette date, **de nombreuses reconnaissances de mouvements de terrains différentiels en catastrophes naturelles sont intervenues au point de représenter plus de 40 % des indemnisations accordées par le régime depuis sa création et de risquer de devenir très bientôt son premier poste de dépenses (devant les inondations)**¹.

A partir de 1998, ces indemnisations se sont fondées sur un critère objectif de l'intensité anormale de l'événement, dont l'application permettait de reconnaître effectivement les communes les plus touchées.

Malgré les difficultés rencontrées pour l'identifier, le phénomène était donc pris en charge par le régime des catastrophes naturelles.

Pourtant l'indemnisation des conséquences de la sécheresse de l'été 2003 a donné lieu à un large mécontentement.

¹ Au 1^{er} janvier 2004, les inondations représentaient la catastrophe naturelle la plus indemnisée (avec 3 610 millions d'euros, soit 45 % du total établi à 7 880 millions d'euros), suivi par les mouvements de terrains différentiels (3 200 millions d'euros) et par les tempêtes, ouragans et cyclones (1 085 millions d'euros). Source : *Les catastrophes naturelles en France*, Caisse centrale de réassurance, septembre 2004. Mais le règlement définitif des conséquences de la canicule de 2003 pourrait amener les indemnisations des mouvements de terrain à dépasser celles des inondations.

III. LE TRAITEMENT A DONNÉ LIEU A UN LARGE MÉCONTENTEMENT

Après la canicule de l'été 2003, la réhydratation des sols par les pluies a fait apparaître de très nombreuses fissures sur les bâtiments dont il était probable qu'elles soient dues à des mouvements différentiels de terrains argileux. Ceci a conduit les préfets à adresser au ministre de l'intérieur 6.973 demandes de reconnaissance des communes en état de catastrophes naturelles.

Le mécontentement a d'abord porté sur les délais de traitement de ces demandes puisque les deux arrêtés de reconnaissance ont été publiés respectivement le 25 août 2004, le 1^{er} février 2005 et le 30 mai 2005 et que la question n'est pas encore réglée. Le Gouvernement continue, en effet, d'annoncer que de nouvelles communes pourraient éventuellement être reconnues au titre de la sécheresse de 2003.

Ces délais mettent en évidence la forte hésitation du Gouvernement sur les critères à appliquer pour définir le phénomène. En effet, bien que la proportion des demandes satisfaites (de l'ordre de 50 %) soit équivalente à celles observées pour les précédentes sécheresses, il apparaît clairement que la carte des communes reconnues en état de catastrophe naturelle ne coïncide pas avec la carte des communes où les plus forts dommages ont été observés.

Le mécontentement des victimes traduit donc une véritable crise de confiance dans le système d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Il convient donc de proposer des solutions qui puissent éviter qu'une telle crise ne se reproduise à l'avenir et qui puissent aussi orienter le Gouvernement dans le règlement définitif des conséquences de la sécheresse de 2003.

CHAPITRE II -

LA NÉCESSITÉ DE DAVANTAGE DE TRANSPARENCE ET D'ÉQUITÉ

I. LE MANQUE DE TRANSPARENCE EN AMONT ET EN AVAL DE LA CATASTROPHE

Si le besoin de transparence s'exprime surtout en aval de la catastrophe, c'est-à-dire une fois qu'elle est intervenue (A), le désarroi des victimes est amplifié par l'absence d'information en amont sur les risques encourus (B).

A. APRÈS LA CATASTROPHE, LES VICTIMES N'ONT AUJOURD'HUI D'AUTRES DROITS QUE CELUI D'ATTENDRE LA DÉCISION DES MINISTÈRES

Dès lors qu'intervient une catastrophe d'un type nouveau, la canicule de 2003 a révélé que les victimes ne bénéficient, malgré la loi, d'aucune garantie réelle quant à leurs délais d'attente (1) ou quant aux critères sur lesquels seront prises les décisions ministérielles (2).

1. Il n'est pas acceptable de laisser des victimes attendre indéfiniment une décision ministérielle

Le cas de la canicule de 2003 a mis en exergue la fragilité de la garantie du délai de trois mois prévu par le code des assurances pour la prise des arrêtés de reconnaissance des catastrophes naturelles¹. Quelque soit les difficultés spécifiques créées par la sécheresse de 2003, l'écart entre les trois mois prévus par la loi et les deux ans d'attente effectivement imposés aux victimes n'est pas acceptable et il doit être, une nouvelle fois, dénoncé.

Ces délais d'attente tiennent pour beaucoup dans l'incompréhension et l'angoisse des familles, qui occupent des logements endommagés depuis septembre 2003 et qui craignent que les désordres observés sur leur habitation

¹ Le quatrième alinéa de l'article L.125-1 de ce code prévoit que l'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture.

ne s'aggravent encore à l'annonce d'une possible nouvelle sécheresse pour l'été 2005.

Afin qu'une telle situation ne se reproduise pas à l'avenir, il est nécessaire de s'attaquer à ses causes. Celles-ci résident essentiellement dans la difficulté du Gouvernement à trouver des critères satisfaisants pour le type de phénomène intervenu en 2003.

2. Les critères de reconnaissance doivent être clarifiés

Une large partie du malaise observée au sujet de la canicule de 2003 met en exergue le besoin d'améliorer la clarté des critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Toutefois cette compréhension passe moins par une amélioration de la transparence formelle de ces critères (a) que par une meilleure adéquation entre les zones reconnues et les zones effectivement touchées (b).

a) La transparence formelle des critères poserait plus de problèmes qu'elle n'en réglerait

La question des critères sur lesquels la commission interministérielle prend sa décision est un élément essentiel de la procédure.

Aussi, face à l'opacité et aux incertitudes révélées en 2003, pourrait-on en appeler à un affichage *a priori* des critères de reconnaissance retenus pour chaque type de catastrophes.

Toutefois, l'exemple de 2003 montre que cette solution n'est sans doute pas la bonne, et ce pour deux raisons :

- d'une part, le problème posé réside moins dans l'opacité des critères eux-mêmes¹ que de l'inadéquation entre la carte des dommages observés et celle des communes reconnues. C'est moins la transparence ou la forme des critères retenus mais plutôt leur correspondance qui est en cause et qui est source d'incompréhension, comme en 2003 ;
- d'autre part, lorsque se pose un tel problème de critères, il est nécessaire de pouvoir adapter ces derniers afin de pouvoir les rapprocher des dommages observés. Ainsi **en 2003, l'application**

¹ *Le critère de calcul du niveau du « double réservoir hydrique » utilisé jusqu'ici pour la détermination de la sécheresse était difficile à comprendre par les non-spécialistes et son affichage a priori n'aurait pas apporté beaucoup d'information de nos concitoyens. Il en est de même pour les critères scientifiques utilisés par la commission pour les catastrophes même très simples à constater sur le terrain comme les inondations.*

des critères de définition de la sécheresse connus à l'avance aurait abouti à ne reconnaître aucune des communes demanderesse puisque le phénomène observé était inédit en France¹.

Ceci conduit à rechercher les voies d'une meilleure adéquation entre les critères d'indemnisation décidés à Paris et les dommages constatés sur le terrain.

b) Il est nécessaire que les critères d'indemnisation prennent mieux en compte la réalité des dommages

Lorsqu'un phénomène inédit se produit, la mise au point de critères scientifiques permettant de déterminer les zones touchées peut être très long. Ainsi, c'est la recherche de critères adaptés à la sécheresse de type 2003 qui explique l'essentiel du retard pris dans le traitement de cette catastrophe.

Près de deux ans après, cette recherche n'est d'ailleurs pas terminée, malgré plusieurs mois de travail d'une mission de plusieurs inspections interministérielles sur ce sujet². Les informations de votre rapporteur au début du mois de juin 2005 permettent toutefois d'espérer que des critères applicables aux sécheresses de type été 2003 (sécheresse d'été) seraient susceptibles d'être proposés par le Gouvernement dans les semaines ou les mois qui viennent.

Toutefois, il n'est pas évident que le zonage issu de ces nouveaux critères soit en aussi bonne adéquation avec les dommages constatés que celle observée pour les autres catastrophes naturelles, comme les inondations ou les sécheresses de type classique (sécheresse d'hiver).

Aussi, serait-il utile de réfléchir pour l'avenir à une meilleure prise en compte de la réalité des dommages observés sur le terrain, en complément des critères scientifiques appliqués par la commission interministérielle.

D'une part, cette prise en compte pourrait prendre la forme d'un avis formulé par une commission participative chargée d'apprécier localement la gravité des dommages observés qui ensuite ferait partie des éléments de décision de la commission interministérielle. L'avis d'une telle commission locale –restant à créer- permettrait de mettre en perspective les situations constatées et ressenties dans différentes communes d'un même

¹ En effet, les sécheresses jusque lors connues en France étaient liées à une insuffisance de pluies en hiver, alors qu'en 2003, la sécheresse a été causée par la chaleur caniculaire de l'été. L'application du critère du double réservoir hydrique définissant la catastrophe naturelle en fonction du niveau des nappes au printemps était donc totalement inopérante.

² Mission composée de membres de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'environnement.

périmètre et aussi d'associer à la procédure les associations d'habitants ainsi que les collectivités. Elle pourrait aussi avoir pour mérite d'impliquer davantage le Conseil général sur l'ensemble de ces sujets, notamment en matière d'expertise, d'information et de prévention.

D'autre part, dans les cas d'inadéquation massive entre la carte des dommages constatés et celle des communes retenues, il ne faudrait pas exclure de l'indemnisation des victimes qui ne satisfont pas les critères de la commission interministérielle mais qui ont subi des dommages dont l'intensité révèle un événement de nature catastrophique. Envisageable pour l'avenir, cette formule pourrait aussi être appliquée pour la sécheresse de 2003 au cas où les nouveaux critères ne permettraient pas d'apporter une réponse satisfaisante aux victimes.

B. AVANT LA CATASTROPHE, IL FAUT DIFFUSER L'INFORMATION SUR LES RISQUES ET SUR LA FAÇON DE LES PRÉVENIR

1. L'information sur l'existence des risques liés à la sécheresse doit être généralisée

Comme pour l'ensemble des risques naturels, la connaissance des risques liés à la sécheresse est une nécessité car elle permet d'éviter non seulement de limiter l'effet de surprise et de désarroi des victimes mais aussi de prendre les mesures de prévention appropriées.

Dans le cas des mouvements de terrains différentiels, cette connaissance du risque est aujourd'hui accessible puisqu'elle revient à répertorier les zones présentant un sous-sol argileux.

A cette fin, le bureau de ressources géologiques et minières (BRGM) a engagé depuis 1997 un programme de cartographie qui répertorie les zones argileuses selon le niveau du risque de retrait-gonflement de ces argiles auquel elles sont exposées.

Toutefois, cette cartographie n'est aujourd'hui réalisée que pour 23 départements¹ et s'il se poursuivait au rythme actuel, le programme ne couvrirait l'ensemble du territoire national que d'ici sept à huit ans.

Ce délai pourrait être ramené à trois ans si le BRGM disposait d'un financement supplémentaire de l'ordre de 10 millions d'euros, qui sont à rapporter aux 120,3 millions de réserves dont dispose le fonds de prévention des risques naturels majeurs dit fonds « Barnier ».

¹ La cartographie de 21 autres départements étant en cours de réalisation.

La prise en charge de l'achèvement du programme de cartographie du BRGM par le fonds « Barnier » est donc nécessaire et possible. Elle exige toutefois une adaptation législative des conditions d'intervention de ce fonds¹.

2. La connaissance du risque doit déboucher sur des mesures de prévention des particuliers et des professionnels

L'achèvement du travail de cartographie n'a de réel intérêt que s'il permet la mise en place de mesures de prévention efficaces, ce qui est aujourd'hui le cas.

En effet, d'une part, les cartes du BRGM sont très accessibles² et descendent au niveau du quartier ou du hameau, permettant ainsi à chacun de savoir si son habitation est située dans une zone à risques.

D'autre part, les mesures de prévention à prendre sont largement connues et validées techniquement, tant s'agissant des prescriptions à respecter pour les constructions nouvelles³ en zone argileuse que des mesures à prendre pour les bâtiments existants⁴.

L'Agence qualité construction (AQC) a d'ailleurs mis au point des brochures de sensibilisation très claires à destination des professionnels et des particuliers, dont il conviendrait de généraliser la distribution, au moins à tous les habitants des zones à risques⁵.

Ceci permettrait notamment aux particuliers d'exiger de leurs entreprises qu'elles se conforment bien aux règles de l'art.

Lorsque ces règles ne sont pas respectées, il convient de s'assurer que la victime puisse effectivement faire jouer la garantie décennale du constructeur. Or, lorsque les dommages se produisent, l'entreprise a parfois disparu et l'expérience révèle qu'il est difficile pour les victimes de saisir le fonds de garantie de l'assurance-construction.

Aussi les victimes pourraient-elles être mieux assistées dans leur démarche destinées à faire jouer la garantie décennale. Cette fonction

¹ En effet dans le cadre de la loi n°95-201 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le fonds « Barnier » ne peut intervenir qu'en co-financement à 50% de ce programme de cartographie, les autres 50% provenant du BRGM.

² Le site officiel <http://www.argiles.fr> est dédié à la consultation des cartes et à l'information sur les mesures de prévention.

³ La plupart de ces prescriptions ont d'ailleurs déjà reçu une valeur réglementaire puisqu'elles ont été validées dans des documents techniques unifiés (DTU) que les professionnels du bâtiment sont tenus de respecter, sous peine d'engagement de leur responsabilité.

⁴ Il s'agit essentiellement de prescriptions environnementales concernant la végétation et les aménagements aux abords des bâtiments (assainissement, terrasse, trottoir).

⁵ La généralisation de cette information pourrait aussi être financée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

d'information et d'assistance des victimes pourraient être assurée par le conseil général ainsi que par l'association départementale des maires.

Au-delà de ces mesures en faveur de la transparence, il convient de répondre à une deuxième cause du malaise des victimes de la sécheresse de 2003 : le sentiment d'inéquité de la procédure d'indemnisation.

II. LES INÉQUITÉS RESENTIES ET CONSTATÉES DEPUIS 2003 EXIGENT UNE RÉPONSE

1. Le choix de la commune comme périmètre de reconnaissance de la catastrophe explique une partie du sentiment d'inéquité

Une part importante de l'incompréhension des victimes de la canicule de 2003 s'explique par le sentiment d'une prise en charge inéquitable des dommages subis entre les différentes communes. De nombreux cas sont signalés dans lesquels un dommage relativement mineur est indemnisé car il concerne un bâtiment situé dans une commune reconnue en état de catastrophe naturelle, alors que des dégâts plus importants constatés quelques kilomètres plus loin ne sont pas indemnisés puisqu'ils se sont produits dans une commune qui n'a pas bénéficié d'un arrêté de reconnaissance.

Elles sont aussi la conséquence du fait que la commune est toujours prise comme l'échelon de référence des arrêtés de reconnaissance.

S'il existe aujourd'hui de tels cas où des victimes de mouvements de terrain différentiels d'une intensité anormale ne sont pas prises en charge par le dispositif, c'est souvent parce que ces victimes sont peu nombreuses dans la commune et que les services de l'Etat craignent qu'une reconnaissance de l'ensemble de la commune ne suscite des déclarations de dommages de la part d'autres habitants, manifestement moins touchés. En effet, si en théorie ce deuxième type de demandeur devrait se voir refuser l'indemnisation par l'expert de l'assurance, les choses ne sont pas aussi simples en pratique. **La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle crée, à tort, une forme de présomption qui rend plus difficile le refus par l'expert de l'assurance.** C'est pour éviter de créer un effet d'aubaine, que la commission peut hésiter à reconnaître des communes ne présentant qu'un petit nombre de victimes alors que dans des communes voisines, des victimes plus ou moins affectées par la catastrophe bénéficieront d'une indemnisation.

En complément de l'amélioration des critères de reconnaissance déjà évoquée plus haut¹, la prise d'arrêtés de reconnaissance infra-communaux apparaît de nature à mieux assurer l'équité entre les

¹ cf. *supra* pages 14 à 16.

victimes. La détérioration des quartiers ou portions de communes concernés pourrait se fonder sur les avis que la commission départementale aux rendus au vu des dommages constatés. Toutefois, on ne peut nier que cette pratique pourrait renforcer l'effet de présomption que cette pratique pourrait en incitant d'autant plus l'expert de l'assurance à accorder une indemnisation que le périmètre ciblé sera plus précis¹. Aussi, pour que l'amélioration de l'équité se fasse dans de bonnes conditions, apparaît-il nécessaire de prendre des mesures visant à limiter cet effet de présomption.

2. Les mesures en faveur de l'équité exigent un rappel de la responsabilité des assureurs

En limitant les effets d'aubaine, la prise d'arrêtés de reconnaissance infracommunales pourrait, en effet, renforcer les effets de présomption au profit des quartiers ou des portions de communes reconnues. Afin de limiter ce risque, **il faut que la loi rappelle plus explicitement que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne signifie en rien une présomption de réponse favorable aux demandes d'indemnisation, cette dernière devant exclusivement résulter des expertises mandatées par les assureurs.**

Dans ces conditions, il serait possible de sortir du dilemme entre les effets d'aubaine qui se produisent lorsque l'état de catastrophe naturelle est reconnu pour des zones larges (une ou plusieurs communes entières) et les effets de présomption qui se produisent lorsque la reconnaissance porte sur des zones plus restreintes que la commune. Cet aspect de la réforme est essentiel pour améliorer l'équité et donc la légitimité au système d'indemnisation, surtout lorsqu'il s'agit d'évènements qui sont techniquement difficiles à identifier². Une telle option pourrait d'ailleurs être utilisée avec profit pour régler le cas des victimes de 2003.

La crise liée à la canicule de 2003 a ainsi mis en exergue un double besoin d'amélioration de la transparence et de l'équité du dispositif. C'est ce constat qui a inspiré les deux propositions de loi déposées au Sénat ces derniers mois.

¹En effet, cette reconnaissance d'une zone géographique plus réduite laisse présumer que la commission interministérielle avait de fortes raisons de penser qu'une catastrophe s'est réellement produite à cet endroit précis.

²Comme on sait, les mouvements de terrain différentiels sont beaucoup plus difficiles à identifier dans leurs survenances et dans leurs conséquences que ne le sont pas exemple les inondations.

LES POSITIONS DE VOTRE COMMISSION

CHAPITRE 1^{ER} -

LA PROPOSITION DE LOI N° 441¹ VISE À AMÉLIORER L'ÉQUITÉ DES CRITÈRES D'INDEMNISATION

Cette proposition de loi prévoit que les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols soient pris en compte au titre des catastrophes naturelles quelle que soit leur intensité. Une telle suppression du critère d'« intensité anormale d'un agent naturel » reviendrait à ne plus indemniser en prenant en compte la gravité de la sécheresse (la cause), mais en se basant sur la gravité des dommages constatés (la conséquence).

Une telle option constituerait une réponse possible au problème d'inadéquation des critères de catastrophe naturelle qui s'est posé en 2003 pour les mouvements de terrains différentiels. Elle pourrait s'avérer être la seule solution équitable si les travaux actuels de recherche de critères pour la sécheresse d'été n'aboutissaient pas favorablement.

Toutefois, dans l'attente des conclusions de la mission interministérielle sur ce sujet, il est peut-être préférable de conserver le système actuel reposant sur le critère d'intensité anormale de l'évènement et non sur le seul constat de la gravité des dommages. La préservation des principes actuellement en vigueur a aussi pour avantage d'être plus compatible avec la logique assurantielle du système mis en place en 1982².

Le fait de ne pas retenir la formulation initiale de la proposition de loi n° 442 ne signifie pas pour autant que la gravité des dommages observés ne doit pas être davantage intégrée. En effet, l'introduction d'une procédure d'avis d'une commission départementale ainsi que la préconisation de reconnaissance sur des zones infracommunales visent précisément à mieux faire prendre en compte le critère des dommages observés sur le terrain.

¹ Proposition de loi n° 441 (2003-2004) tendant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrains différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité enregistrée le 12 août 2004 par M. Claude Biwer, M. Laurent Béteille et plusieurs membres du groupe de l'Union centriste-UDF.

² En effet, ne prendre en compte que la seule gravité des dommages conduirait à indemniser chaque année ceux qui sont victimes de mouvements de terrains différentiels chaque été. Or, la logique du régime de catastrophe naturelle est de n'intervenir que pour des évènements présentant un caractère catastrophique, c'est-à-dire anormal et inhabituel. C'est en effet par rapport à ce caractère anormal qu'il est possible d'effectuer des calculs assurantiels.

CHAPITRE II -

LA PROPOSITION DE LOI N° 302 TEND À AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU RÉGIME DE L'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES

1. La proposition de loi n° 302 pose un principe de participation, utile à l'amélioration de la transparence

L'article 2 de la loi prévoit l'instauration d'une commission départementale chargée de donner un avis sur les demandes de catastrophe naturelle. La nécessité de prise en compte de l'avis d'une commission composée sur une base participative figure, en effet, parmi les mesures propres à améliorer la transparence de la procédure. La formule retenue par cette proposition de loi en termes de composition et d'action de la commission a reçu tout l'intérêt de la commission des affaires économiques.

2. Il convient en revanche de veiller à ne pas déstabiliser l'ensemble du système d'indemnisation des catastrophes naturelles.

La proposition de loi n° 302 propose aussi en son article 1^{er} que l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne soit plus pris conjointement par les ministres des finances et de l'intérieur, mais qu'il soit seulement signé par ce dernier. Cette exclusion du ministère des finances de la décision remet en cause l'organisation même du régime des catastrophes naturelles qui repose, rappelons-le, sur la garantie ultime d'une intervention du budget de l'Etat en cas de besoin. Les arguments donnés en ce sens par M. Jacques Delors, ministre de l'économie et des finances lors des débats sur la loi de 1982, gardent aujourd'hui toute leur pertinence¹.

Pour les mêmes raisons, ne peuvent être retenues les dispositions de l'article 3 de la proposition de loi prévoyant la participation d'un Conseil national à la décision interministérielle de reconnaissance.

¹ M. Jacques Delors a, en effet, déclaré « pour des raisons de simple rigueur financière, mieux vaut, dans l'état actuel des choses, se limiter à un arrêté interministériel », - compte rendu intégral de la séance du 29 avril 1982 - Journal officiel des débats du Sénat, p. 1457.

CHAPITRE III -

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Après audition par son rapporteur des principaux acteurs concernés¹, votre commission tend à conclure à l'adoption d'un texte s'inspirant des initiatives viennent d'être présentées, tout en préservant l'équilibre du dispositif actuel.

1. Votre commission conclut à la nécessité d'une amélioration de l'équité et de la transparence, dans le respect de l'équilibre du régime d'assurance des catastrophes naturelles

Si la sécheresse de 2003 a mis en lumière les limites du dispositif, elle ne justifie pas pour autant une remise en cause fondamentale de ce dernier, qui a globalement fait ses preuves depuis vingt ans.

Ce souci d'améliorer le système sans le déstabiliser s'exprime à :

– **l'article 1^{er}**, où votre commission propose d'insérer un nouvel article L. 125-1-1 dans le code des assurances instituant une commission consultative départementale des catastrophes naturelles. Réunie à l'initiative du président du Conseil général ou du président de l'Association départementale des maires, cette commission de onze membres améliore la transparence du dispositif puisqu'elle permet la participation des élus locaux (quatre membres) ainsi que des représentants des consommateurs (deux membres) et des assureurs (un membre). L'intérêt d'une telle commission se manifeste surtout au niveau local puisque ses avis (rendus dans le mois qui suit le dépôt des demandes en préfecture) ont pour vocation d'assurer la bonne prise en compte des dommages observés sur le terrain.

La saisine de la commission consultative départementale des catastrophes naturelles devrait aussi être l'occasion de proposer que les arrêtés de reconnaissance portent sur des périmètres plus précis que la commune.

– **l'article 3**, où il est d'ailleurs prévu qu'un cinquième aliéna de l'article L. 125-1 du code des assurances rappelle explicitement que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne concerne pas obligatoirement des communes entières mais qu'il peut s'appliquer à des

¹ Dont la liste est indiquée à l'annexe 1

parties de communes. Ceci permet d'assurer une meilleure équité au stade de l'arrêté de reconnaissance.

L'alinéa suivant vise, quant à lui, une meilleure équité au stade de la décision d'indemnisation par l'expert de l'assurance. Il est rappelé que ce dernier ne doit prendre en compte que les conclusions techniques de son expertise et non d'autres considérations périphériques, susceptibles de créer une présomption d'indemnisation¹. Le texte proposé rappelle donc que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne constitue pas une présomption de droit à indemnisation.

Cet article 3 répond ainsi à l'objectif de plus grande équité des indemnisations qui était poursuivi par la proposition de loi n°441.

2. La mise en place d'un véritable programme de prévention des catastrophes naturelles liées à la sécheresse.

A l'article 2, votre commission ouvre au fonds de prévention des risques naturels majeurs la possibilité de financer le nécessaire programme de prévention des risques liés à la sécheresse.

Les 13 millions d'euros prévus sur deux ans devraient être affectés : d'une part, à l'accélération du programme de cartographie des risques réalisé par le BRGM (pour un montant d'environ 9 à 10 millions de francs sur deux ans²), d'autre part à la généralisation des démarches d'information à destination des professionnels de la construction et des particuliers (pour environ 2 millions d'euros sur deux ans) et enfin à des actions de recherche sur le phénomène très spécifique constaté pendant l'été 2003.

¹ *Tel que le niveau de précision géographique de l'arrêté de reconnaissance ou le nombre de personnes indemnisées pour le même sinistre dans le voisinage.*

² *A ce jour, la cartographie a été achevée pour 23 départements et le coût moyen des départements restants à traiter est de 100 000 euros par département, soit environ 8 millions d'euros auxquels s'ajoutent, en amont, environ 100 000 euros pour l'achèvement du programme de numérisation des données géologiques.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 8 juin 2005 sous la présidence de M. Gérard César, vice-président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Claude Biwer, les propositions de loi n° 441 (2003-2004) tendant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité et n° 302 (2004-2005) tendant à assurer la transparence du régime de l'assurance des risques de catastrophes naturelles.

Elle en a débattu dans les conditions relatées au compte rendu figurant en annexe n° 2.

La commission a ensuite adopté, les conclusions de son rapporteur, telles qu'amendées lors de ses débats.

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI VISANT À
AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET L'ÉQUITÉ DU
RÉGIME D'ASSURANCE DES CATASTROPHES
NATURELLES**

Article 1^{er} -

(Article L. 125-1-1 [nouveau] du code des assurances) -

Commissions consultatives départementales des catastrophes naturelles

Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 125-1-1 - Dans le cadre des enquêtes diligentées par le représentant de l'Etat dans le département mentionnées à l'article L 125-1, celui-ci recueille, le cas échéant, l'avis d'une commission consultative départementale des catastrophes naturelles réunie à l'initiative du président du Conseil général ou du président de l'association départementale des maires.

Cette commission est composée de onze membres :

« – trois représentants des services de l'État désignés par le représentant de l'État,

« – le Président du Conseil général ou son représentant,

« – trois représentants des communes désignés par l'Association départementale des maires,

« – deux représentants des assurés désignés par les représentants des associations de consommateurs du comité départemental de la consommation,

« – deux représentants des assureurs nommés sur proposition des organisations professionnelles.

« Le représentant de l'État dans le département transmet à la commission un rapport qui précise la nature et l'intensité de l'événement, la liste des communes atteintes, une carte de la zone touchée, et tous éléments susceptibles de l'aider à statuer.

« La commission départementale peut entendre les maires des communes concernées avant de rendre son avis. Toutefois, elle est tenue de rendre cet avis dans le mois du dépôt des demandes à la préfecture.

« Les avis de la commission départementale sont motivés. Ils sont rendus publics et notifiés à chaque commune concernée. ».

Article 2 -

Programme de prévention des risques liés à la sécheresse

Dans la limite de 6,5 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2007, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement finance les dépenses de l'Etat afférentes aux études géotechniques et aux actions d'études et de recherche, d'information et de communication nécessaires à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiels liés au retrait et au gonflement des argiles.

Article 3 -

Principes applicables à la reconnaissance et à l'indemnisation des catastrophes naturelles

Après le quatrième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle peut concerner des communes entières ou des parties de communes.

« Cette reconnaissance ne constitue pas une présomption de droit à indemnisation. ».

ANNEXE N° 1-

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– M. Loïc **Béroud**, directeur du service public et M. Marc **Vincent**, chef de projet au service aménagement et risques naturels du BRGM ;

– M. Laurent **Béteille**, sénateur, maire, accompagné de M. Alexandre **Touzet**, chargé des relations avec le Parlement à l'Association des maires de France ;

– M. Jean-Luc de **Boissieu**, secrétaire général et Mme Catherine **Tasca**, secrétaire général adjoint du groupe des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) ;

– Mme Nicole **Bricq**, sénateur ;

– M. Serge **Duval**, secrétaire général, M. Pierre **Bessemoulin**, directeur de la climatologie et M. Alain **Ratier**, directeur des affaires institutionnelles de Météo France ;

– M. Patrick de **Malherbe**, chef de brigade au service du contrôle des assurances à la commission de contrôle des assurances ;

– M. Thierry **Masquelier**, président et M. René **Vandamme**, directeur général adjoint de la caisse centrale de réassurances (CCR) ;

– M. Guillaume **Rosenwald**, directeur des marchés des assurances de biens et de responsabilités, M. Jean-Claude **Chollet**, président de la commission plénière des assurances de biens et de responsabilités et M. Jean-Paul **Laborde**, attaché parlementaire à la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ;

– M. Jean-Pierre **Sueur**, sénateur ;

– M. Thierry **Trouvé**, directeur de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l'écologie et du développement durable ;

– M. Hervé de **Villerochet**, sous-directeur, M. Valéry **Jost**, chef de bureau à la direction du Trésor et de la politique économique et M. Hervé **Bec**, son adjoint à la direction des assurances du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

ANNEXE N° 2-

BULLETIN DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION DU MERCREDI 8 JUIN 2005

M. Claude Biwer, rapporteur, a rappelé que les mouvements des terrains argileux liés à la sécheresse constituent une catastrophe naturelle majeure, certes moins spectaculaire que les inondations, mais représentant un montant d'indemnisations égal à ces dernières (environ trois milliards d'euros depuis la loi sur les catastrophes naturelles du 13 juillet 1982).

Il a indiqué que la procédure d'indemnisation s'était déroulée dans des conditions satisfaisantes hormis pour celle relative à la sécheresse de 2003, dont le règlement définitif n'était toujours pas intervenu, alors même que la loi impose la prise de l'arrêté ministériel dans un délai de deux mois après le dépôt de demande des communes en préfecture. Tout en reconnaissant que cet événement revêtait un caractère exceptionnel -il s'agit d'une sécheresse caniculaire d'été différente des sécheresses « classiques » liées à l'insuffisance de pluies en hiver, il a estimé que ces délais anormaux avaient permis de mettre en lumière deux insuffisances de la procédure portant sur sa transparence et sur son équité, ce qui avait justifié le dépôt des deux propositions de loi examinées.

S'agissant de la proposition de loi n° 441, il a rappelé qu'elle prévoyait la suppression du critère de l'intensité anormale des mouvements de terrains, s'inscrivant ainsi dans une logique d'indemnisation fondée sur les seuls dommages effectivement constatés et non sur la gravité de l'évènement qui en était la cause. Il a indiqué qu'au terme de ses réflexions et auditions, il préférerait une amélioration du système actuel de faisceau de critères actuel plutôt que son abandon et ce compte tenu des tout récents progrès du Gouvernement sur ces sujets. Au titre des améliorations envisagées, il a proposé une meilleure prise en compte de la réalité des dommages constatés sur le terrain, grâce à la création de commissions consultatives départementales des catastrophes naturelles.

Il a aussi fait valoir que l'équité du système pourrait, dans certains cas, être améliorée si la reconnaissance de catastrophe était appliquée à une portion de commune et non nécessairement à l'intégralité du territoire communal, dans la mesure où ceci permettrait d'éviter que des petits dégâts soient indemnisés dans des communes reconnues en état de catastrophe

naturelle alors que de gros dégâts ne sont pas indemnisés dans des communes non reconnues.

Il a appuyé cette proposition sur le constat selon lequel la commission interministérielle hésite à proposer aux ministres de reconnaître une commune où il y a seulement deux ou trois bâtiments fissurés du fait de la sécheresse, car elle craint que la publication de l'arrêté n'entraîne une multiplication des déclarations d'assurés appelant à la visite des experts d'assurance. Il a rappelé qu'une telle multiplication des demandes peut donner lieu à des indemnisations non justifiées dans la mesure où l'arrêté de reconnaissance produit sur les experts d'assurance une forme de pression qui aboutit parfois à une véritable présomption d'indemnisation, source d'inéquités au détriment des communes non reconnues.

S'agissant de la proposition de loi n° 302, il a rappelé qu'elle prévoyait d'améliorer la transparence de la procédure en y faisant intervenir deux commissions, une départementale et une nationale. Tout en marquant son accord pour le principe d'une commission départementale, il a fait part de ses réticences face à l'institution d'une commission nationale, eu égard aux risques d'alourdissement de la procédure et de la nécessité de préserver le rôle décisionnel de l'Etat. Dans le même esprit, il s'est opposé à l'exclusion du ministre des finances de la procédure d'adoption des arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle, comme proposé par cette proposition de loi.

Il a par ailleurs jugé indispensable que soit ajouté un volet consacré à l'information et à la prévention sur les risques liés à la sécheresse constituant une forme de transparence « en amont » de la catastrophe. Il a précisé qu'une telle action était techniquement possible au vu des capacités cartographiques des risques du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), mais qu'elle nécessitait un abondement des moyens financiers consacrés par ce dernier à la prévention des risques naturels. Il a évalué ce besoin à 13,5 millions d'euros sur deux ans et estimé que cette somme était modeste au regard des 120 millions d'euros de réserves accumulées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit fonds Barnier)- et des 3 milliards d'euros d'indemnisation versés depuis 15 ans au titre des catastrophes naturelles liées à la sécheresse.

Ensuite, M. Claude Biwer, rapporteur, a présenté ses conclusions sur les propositions de loi n° 441 et 302 et indiqué qu'elles aboutissaient à une nouvelle proposition de loi comprenant trois articles :

– l'article 1er, mettant en place les commissions consultatives départementales des catastrophes naturelles ;

– l'article 2, autorisant le financement du programme de prévention des risques de mouvements de terrains différentiels par le fonds Barnier ;

– l'article 3, prévoyant la possibilité de reconnaître en état de catastrophes naturelles des portions de communes et indiquant explicitement que la reconnaissance en état de catastrophe naturelle ne constitue pas une

présomption de droit à indemnisation.

Enfin, il a rappelé que ces conclusions valaient pour l'avenir mais qu'elles devaient aussi constituer un signal fort pour le règlement définitif de la sécheresse de 2003.

Au cours de la discussion générale, M. Daniel Reiner a considéré que les conclusions du rapporteur ne traduisaient que très imparfaitement les termes des propositions de loi n°s 302 et 441. S'agissant de cette deuxième proposition, il a regretté de voir abandonné le principe d'une commission nationale à la composition plus large que la commission interministérielle actuelle. Il s'est en outre interrogé sur l'opportunité de prévoir le financement du programme de prévention dans une proposition de loi ordinaire et non dans une loi de finances. En réponse, M. Claude Biwer, rapporteur, a fait valoir que la commission nationale proposée par le groupe socialiste risquait d'alourdir encore davantage une procédure qui souffrait déjà de délais trop longs. En revanche, il a estimé qu'une instance consultative était indispensable au niveau local, notamment pour mieux associer les élus.

Mme Evelyne Didier a rappelé qu'il revenait, en tout état de cause, à l'Etat de protéger les victimes de catastrophes naturelles. Elle a aussi indiqué qu'il convenait de veiller à ce que la disposition relative à la non présomption d'indemnisation n'aboutisse pas à une inversion de la charge de la preuve incombant désormais aux victimes et non plus aux experts d'assurance. Enfin, elle a suggéré que les commissions consultatives départementales des catastrophes naturelles comprennent un nombre impair de membres afin de faciliter la prise de décision. Suite à cette intervention, M. Claude Biwer, rapporteur, a décidé de modifier ses conclusions en prévoyant que ces commissions seraient désormais composées de trois maires du département et non de deux, ce qui a pour effet de porter le nombre de leurs membres à onze au lieu des dix initialement prévus.

Ensuite M. Michel Houel a tenu à rappeler que certains dommages constatés sur des bâtiments récemment construits auraient pu être évités si des règles de construction plus rigoureuses avaient été suivies, notamment pour les fondations. Dans le même esprit, M. Dominique Braye a estimé qu'il fallait veiller à n'indemniser que les conséquences directes des catastrophes naturelles et non celles résultant des négligences des constructeurs. M. Claude Biwer, rapporteur, a estimé que ces remarques confortaient ses conclusions en faveur d'un programme de prévention des risques liés à la sécheresse, dont un des aspects traite de l'information sur les règles de construction des bâtiments situés en zone argileuse et sur les règles environnementales applicables aux bâtiments existants.

Après avoir rappelé à son tour l'importance des mesures de prévention, M. Jean Boyer a évoqué le cas de mouvements de terrains liés à des situations particulières telles que l'existence de sites archéologiques souterrains. Sur ce point, M. Claude Biwer, rapporteur, a tenu à préciser que le

système d'assurance actuel ne visait que les catastrophes correspondant à des phénomènes d'origine naturelle.

M. Dominique Mortemousque a, pour sa part, insisté sur la nécessité de régler au plus vite les indemnisations liées à la sécheresse de l'été 2003, qui constitue aujourd'hui le souci principal des maires. Déclarant partager cet avis, M. René Beaumont a fait valoir, en outre, la disproportion qu'il a jugée choquante entre le délai de deux ans nécessaire à l'Etat pour prendre les arrêtés relatifs à la sécheresse de 2003 et celui de dix jours imposé aux victimes pour faire alors leur déclaration aux assurances. Sur ce point, M. Claude Biwer, rapporteur, a rappelé que cet écart ne résultait pas de la loi puisque le code des assurances impose clairement à l'Etat de prendre les arrêtés de catastrophe naturelle dans les deux mois suivant le dépôt de la demande de reconnaissance à la préfecture par les communes. Mais, il est convenu que cette situation de fait était inacceptable et considéré que l'examen des propositions de loi sénatoriales pouvait constituer un élément de pression utile et efficace sur le Gouvernement.

A ce titre, M. Gérard César, vice-président, a proposé que M. Jean-Paul Emorine, président de la commission, adresse un courrier au ministre de l'Intérieur en faveur d'un règlement rapide de la situation des victimes de la sécheresse de 2003. Il a aussi marqué son intérêt pour un allongement du délai de dix jours imposé aux assurés pour leur déclaration.

Après ces échanges, la commission a procédé au vote sur les conclusions du rapporteur modifiées par un amendement à l'article premier portant le nombre de maires membres de la commission départementale des catastrophes naturelles de deux à trois. Les conclusions ainsi amendées ont été adoptées par la commission, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen s'abstenant.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Proposition de la Commission
<p>Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles</p>	<p>Proposition de loi n° 441 (2003-2004) tendant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité</p>	<p>Proposition de loi n° 302 (2004-2005) tendant à assurer la transparence du régime de l'assurance des risques de catastrophes naturelles</p>	<p>Proposition de loi visant à améliorer la transparence et l'équité du régime d'assurance contre les catastrophes naturelles</p>
<p><i>Art. 1^{er}</i> -..... Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages matériels directs 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.</p>	<p><i>Le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols sont pris en compte quelle que soit leur intensité ».</i></p>	<p><i>Le quatrième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances est ainsi rédigé :</i></p>	<p>Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-1 ainsi rédigé :</p>
<p>Code des assurances <i>Art. L. 125-1.</i> -</p>			

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Proposition de la Commission
<p>L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent 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'Etat 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'Etat 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</p> <p>.....</p>		<p>« L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté du Ministre chargé de la sécurité civile qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article. Cet arrêté précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision du ministre. 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 à la préfecture. »</p>	

Textes en vigueur

—

Texte de la proposition
de loi

—

Texte de la proposition
de loi

—

Proposition de la
Commission

—

« Art. L. 125-1-1 -
Dans le cadre des
enquêtes diligentées par le
représentant de l'Etat
dans le département
mentionnées à l'article
L. 125-1, celui-ci
recueille, le cas échéant,
l'avis d'une commission
consultative
départementale des
catastrophes naturelles
réunie à l'initiative du
président du Conseil
général ou du président de
l'association
départementale des
maires.

Cette commission
est composée de onze
membres :

« – trois
représentants des services
de l'État désignés par le
représentant de l'État,

« – le Président du
Conseil général ou son
représentant,

« – trois
représentants des
communes désignés par
l'Association
départementale des
maires,

« – deux
représentants des assurés
désignés par les
représentants des
associations de
consommateurs du comité
départemental de la
consommation,

Textes en vigueur

—

Texte de la proposition
de loi

—

Texte de la proposition
de loi

—

Proposition de la
Commission

—

« – deux
représentants des
assureurs nommés sur
proposition des
organisations
professionnelles.

« Le représentant
de l'État dans le
département transmet à la
commission un rapport
qui précise la nature et
l'intensité de l'événement,
la liste des communes
atteintes, une carte de la
zone touchée, et tous
éléments susceptibles de
l'aider à statuer.

« La commission
départementale peut
entendre les maires des
communes concernées
avant de rendre son avis.
Toutefois, elle est tenue
de rendre cet avis dans le
mois du dépôt des
demandes à la préfecture.

« Les avis de la
commission
départementale sont
motivés. Ils sont rendus
publics et notifiés à
chaque commune
concernée. ».

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Proposition de la Commission —
	<p data-bbox="590 414 694 448">Article 2</p> <p data-bbox="478 481 798 795"><i>La perte de recettes résultant, le cas échéant, de l'application de l'article 1^{er} est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</i></p>	<p data-bbox="909 414 1013 448">Article 2</p> <p data-bbox="798 481 1117 638"><i>Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-1 ainsi rédigé :</i></p> <p data-bbox="798 1176 1117 1724"><i>« Art. L. 125-1-1 - L'arrêté mentionné à l'article L.125-1 est pris sur proposition du représentant de l'État dans le département saisi par les communes qui lui adressent, dans les dix jours de la constatation des dommages, un dossier de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Cette proposition est formulée après avis d'une commission départementale composée de neuf membres :</i></p> <p data-bbox="798 1758 1117 1848"><i>« - trois représentants de l'État désignés par le représentant de l'État,</i></p> <p data-bbox="798 1881 1117 2004"><i>« - trois représentants des communes désignés par l'Association départementale des maires,</i></p>	<p data-bbox="1228 414 1332 448">Article 2</p> <p data-bbox="1117 481 1426 1153"><i>Dans la limite de 6,5 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2007, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement finance les dépenses de l'Etat afférentes aux études géotechniques et aux actions d'études et de recherche, d'information et de communication nécessaires à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiels liés au retrait et au gonflement des argiles.</i></p>

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Proposition de la Commission —
		<p>« - deux représentants des assurés désignés par les représentants des associations de consommateurs du comité départemental de la consommation,</p> <p>« - un représentant des assureurs nommé sur proposition des organismes professionnels.</p> <p>« Le représentant de l'État dans le département transmet à la commission un rapport qui précise la nature et l'intensité de l'événement, la liste des communes atteintes, une carte de la zone touchée, et tous éléments susceptibles de l'aider à statuer.</p> <p>« La commission départementale peut entendre les maires des communes concernées avant de rendre son avis. Toutefois, elle est tenue de rendre cet avis dans le mois du dépôt des demandes à la préfecture. En l'absence d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé positif.</p> <p>« Les avis de la commission départementale sont motivés. Ils sont rendus publics et notifiés à chaque commune concernée.</p> <p>« Dans les huit jours qui suivent l'avis de la commission départementale, le représentant de l'État dans le département transmet au conseil national visé à l'article L.125-1-2 sa proposition, assortie du dossier de la commune, de son rapport et de l'avis de la commission départementale.»</p>	

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Proposition de la Commission —
		<p data-bbox="917 414 1013 448">Article 3</p> <p data-bbox="805 481 1117 638"><i>Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-2 ainsi rédigé :</i></p> <p data-bbox="805 705 1117 896"><i>« Art. L. 125-1-2 - L'arrêté mentionné à l'article L.125-1 est pris après avis d'un conseil national composé de douze membres :</i></p> <p data-bbox="805 929 1117 1176"><i>« - quatre représentants de l'État désignés respectivement par les ministres chargés de la sécurité civile, de l'économie et des finances, du budget et de l'environnement,</i></p> <p data-bbox="805 1209 1117 1332"><i>« - quatre représentants des communes désignés par l'Association des maires de France,</i></p> <p data-bbox="805 1366 1117 1556"><i>« - deux représentants des assurés nommés sur proposition du collège des consommateurs du conseil national de la consommation,</i></p> <p data-bbox="805 1590 1117 1713"><i>« - deux représentants des assureurs nommés sur proposition des organismes professionnels. »</i></p> <p data-bbox="917 1769 1013 1803">Article 4</p> <p data-bbox="805 1836 1117 1993"><i>Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-3 ainsi rédigé :</i></p>	<p data-bbox="1236 414 1332 448">Article 3</p> <p data-bbox="1133 481 1428 672">Après le quatrième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p data-bbox="1133 705 1428 896">« La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle peut concerner des communes entières ou des parties de communes.</p> <p data-bbox="1133 929 1428 1086">« Cette reconnaissance ne constitue pas une présomption de droit à indemnisation. ».</p>

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Proposition de la Commission —
		<p><i>« Art. L. 125-1-3 - L'avis motivé du conseil national est rendu public au Journal officiel et notifié par les préfets aux communes concernées dans les trois jours de sa publication.</i></p> <p><i>« Les éléments que la motivation de l'avis doit comporter sont fixés par décret en conseil d'État. »</i></p> <p>Article 5</p> <p><i>Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-4 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 125-1-4 - Avant de rendre son avis, le conseil national peut diligenter des enquêtes et s'assurer le concours d'experts. Toutefois, le conseil est tenu de rendre son avis dans le mois de la réception de la proposition du représentant de l'État dans le département.</i></p> <p><i>« En l'absence d'avis dans les délais prescrits, celui-ci est réputé positif. »</i></p> <p>Article 6</p> <p><i>Après l'article L. 125-1 du code des assurances, il est inséré un article L. 125-1-5 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 125-1-5 - Le conseil national assure l'évaluation de l'efficacité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. A cet effet, il publie chaque année un rapport d'activité.</i></p>	

Textes en vigueur

—

**Texte de la proposition
de loi**

—

**Texte de la proposition
de loi**

—

**Proposition de la
Commission**

—

*« Il peut formuler
tous avis ou suggestions sur
la réforme des textes
législatifs ou réglementaires
relatifs à cette
indemnisation et établir, à
destination notamment des
commissions
départementales, des
recommandations sur sa
mise en œuvre. »*