

N° 154

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2019

## PROPOSITION DE LOI

*visant à réformer le régime des catastrophes naturelles,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Nicole BONNEFOY, Gisèle JOURDA, M. Marc DAUNIS, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Patrick KANNER, Jacques BIGOT, Claude BÉRIT-DÉBAT, Joël BIGOT, Mme Maryvonne BLONDIN, M. Michel DAGBERT, Mme Martine FILLEUL, MM. Hervé GILLÉ, Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Angèle PRÉVILLE, M. Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Thierry CARCENAC, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Alain DURAN, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Samia GHALI, Nadine GRELET-CERTENAIS, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, Victoire JASMIN, MM. Patrice JOLY, Éric KERROUCHE, Bernard LALANDE, Jean-Yves LECONTE, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Didier MARIE, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE, M. Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

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



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 22 janvier 2019, à la demande du groupe socialiste et républicain, une mission d'information relative à la gestion des risques et à l'évolution de nos régimes d'indemnisation était créée au Sénat.

Cette mission venait faire écho aux récentes catastrophes climatiques qui ont touché la France – notamment les inondations dans l'Aude et les sécheresses en Charente en 2018 – et dont la fréquence ne cesse d'augmenter.

Le 3 juillet 2019, après six mois de travaux, une trentaine d'auditions et quelque 600 contributions écrites, un rapport de Nicole BONNEFOY intitulé « *Catastrophes climatiques : mieux prévenir, mieux reconstruire* » était rendu public. Les constats de ce rapport sont sans appel : un quart des Français est exposé à un risque d'inondation, la sécheresse ou ses conséquences impactent la quasi-totalité du territoire et les risques de submersions marines ou d'érosion du trait de côte augmentent de façon exponentielle.

La multiplication de ces événements due au changement climatique d'ampleur que nous connaissons nécessite que nous repensions notre régime d'indemnisation qui, datant de 1982, n'est aujourd'hui plus à la hauteur des enjeux.

Cette inadaptation génère des situations très difficiles pour les sinistrés qui se retrouvent bien souvent en plein désarroi. S'ajoute en effet bien souvent au malheur qui les frappe, un véritable parcours du combattant qu'il faut engager pour se voir reconnaître ses droits.

Par ailleurs, les maires se retrouvent également bien souvent isolés lors de la survenance d'une catastrophe et ne disposent pas forcément des outils pour réagir de la façon la plus adaptée et attendue.

Le rapport établit ainsi une cinquantaine de propositions pour moderniser notre système de gestion et d'indemnisation des dommages résultant d'une catastrophe naturelle.

L'objet de la présente proposition de loi n'est pas de les retranscrire intégralement, ce qui rendrait son examen impossible au Parlement tant les sujets sont divers. Elle vise à traduire les principales mesures relatives au régime « CatNat » qui permettront d'apporter une réponse rapide et concrète aux sinistrés, ainsi qu'aux communes et aux maires.

**L'article 1<sup>er</sup> vise à réformer le fonctionnement du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier ».** Dans son I, il supprime le plafonnement des ressources de ce fonds, fixé à 137 millions d'euros par an par la loi de finances pour 2018. Pour rappel, l'article L. 561-3 du code de l'environnement précise les missions de ce fonds qui sont de plusieurs ordres : couvrir les dépenses visant à favoriser le déplacement des propriétaires des biens les plus exposés aux risques, financer des mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels ou encore améliorer la connaissance du risque par des études et des campagnes d'information sur la prévention.

Ainsi, au vu de la multiplication des aléas climatiques, ce fonds revêt une importance stratégique majeure, particulièrement en termes de prévention des risques naturels. C'est pourquoi le plafonnement opéré par la loi de finances pour 2018 n'est pas souhaitable. Comme cela est précisé dans le rapport d'information, la trésorerie du fonds a déjà été prélevée de 55 M€ en 2016 et 70 M€ en 2017. Le plafonnement de 2018 poursuit cette mauvaise dynamique et aboutit à un véritable « *dévoisement annuel de l'ordre de 60 M€ de l'argent des assurés au profit du budget de l'État* ». Or, il est impossible de faire plus avec moins.

Dans ses II et III, il supprime les sous-plafonds du Fonds par action afin de donner davantage de souplesse à la gestion de ce fonds en fonction des besoins et priorités. Il ne semble en effet pas souhaitable de plafonner certaines actions qui, selon les catastrophes impactant notre territoire, peuvent nécessiter des dépenses exceptionnelles.

Dans son IV, il prévoit d'élargir son financement à tous les études et travaux de réduction de vulnérabilité pour les particuliers, et non plus seulement à ceux définis et rendus obligatoires par un **plan de prévention des risques naturels (PPRN)**.

Finalement, il vient préciser les missions du conseil de gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, notamment en lui donnant un véritable rôle stratégique et en précisant sa composition.

**L'article 2 vise à renforcer les droits des assurés et le montant des indemnisations dont ils bénéficient.** D'une part, il s'agit d'instaurer un cadre réglementaire plus contraignant à l'égard des assurances, en inscrivant dans la loi que les assureurs doivent une réparation pérenne et durable permettant un arrêt complet et total des désordres existants. Il s'agit de mettre fin à des inégalités de prise en charge des sinistres du fait de la très grande hétérogénéité des méthodes utilisées pour les évaluer et des techniques de réparation plus ou moins onéreuses.

En d'autres termes, les travaux de la mission d'information ont mis en avant que les experts d'assurance et d'assurés tiraient parti d'une certaine liberté d'appréciation que leur conférait la loi pour préconiser des prises en charge insuffisantes et inefficaces aux sinistrés. Ainsi, des réparations de mauvaise qualité par agrafage des fissures, installation de micropieux sur les seules parties sinistrées ou recours à l'injection d'un produit chimique dans le sol superficiel ont pu être constatées.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les assurés constatant l'aggravation des dégâts du fait de mauvaises réparations peuvent se voir opposer par la suite la prescription biennale. C'est pourquoi, dans son II, cet article vise également à appliquer le délai de prescription de droit commun de 5 ans pour l'indemnisation des catastrophes naturelles.

D'autre part, le III vise à intégrer les frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dans le périmètre de la garantie CatNat tant il a été démontré l'importance de ces besoins.

**L'article 3 vise à renforcer la prévention des dommages en diminuant le reste à charge des particuliers.** Sur le modèle du CITE, il s'agit de créer un crédit d'impôt pour la prévention des aléas climatiques (CIPAC) qui permettrait aux particuliers de déduire de leur impôt sur le revenu des dépenses engagées pour réaliser des travaux éligibles à ce financement dans le but d'améliorer la résilience du bâti aux effets des catastrophes naturelles.

**L'article 4 vise à inscrire dans la loi l'existence de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur le caractère de catastrophe naturelle,** créée par la circulaire du 27 mars 1984. En effet, le fonctionnement de cette commission suscite actuellement des interrogations en termes d'impartialité, notamment du fait de sa composition. C'est pourquoi il est proposé de la reconnaître au niveau

législatif et de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin d'en déterminer la composition. Par ailleurs, cet article vise à renforcer la transparence de l'instruction des dossiers en prévoyant la publication de l'avis rendu et des rapports d'expertises utilisés par la commission interministérielle.

**Il vise également à apporter un soutien aux élus qui sont en première ligne lors de la survenance d'une catastrophe naturelle.** Aujourd'hui, il est de la responsabilité du maire de déposer une demande de reconnaissance communale et d'informer par la suite les sinistrés de son avancement. De ce fait, les maires sont souvent incriminés injustement du fait de la lenteur de l'instruction des dossiers, voire de la décision de non-reconnaissance en catastrophe naturelle.

Or, les élus sont souvent laissés à eux-mêmes et ne bénéficient pas nécessairement d'informations précises ou d'ingénierie pour leur permettre de gérer au mieux certaines situations. À titre d'exemple, le maire a la responsabilité de remplir un formulaire « *Cerfa* » qui établit la date précise de la survenance de l'événement naturel. Cette datation doit être très précise, car c'est sur cette base que l'organisme d'expertise compétent des services de l'État procède à l'analyse du phénomène et identifie, recueille et exploite les données techniques nécessaires à la réalisation de son rapport technique. Or, « *si l'événement est mal daté, les experts risquent de rejeter la demande, au motif qu'aucun phénomène d'une intensité anormale ne justifie de reconnaissance aux dates sollicitées par la commune* » comme cela est précisé dans le rapport d'information. Il convient donc d'apporter un soutien et des outils aux élus dans la gestion de leurs dossiers « *CatNat* ».

Dans son 1°, cet article permet aux communes se voyant refuser une première fois une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de pouvoir soumettre une deuxième demande dès lors qu'elles produisent des données complémentaires résultant d'une étude de terrain.

Dans son 2°, il repousse de 18 à 24 mois le délai pendant lequel une demande de reconnaissance peut être formulée après une catastrophe naturelle, car les conséquences de certains événements climatiques ne sont pas décelables immédiatement après la survenance de celui-ci.

Finalement, dans son 3°, cet article supprime la possibilité de moduler des franchises à la charge des assurés en fonction de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels. Cette modulation est en effet vécue

comme une injustice par les assurés qui ne sont pas responsables de cette situation. Si le maintien d'une franchise légale à la charge des assurés est nécessaire pour ne pas conduire à une déresponsabilisation de ces derniers, il ne faut pas pour autant que le système soit pénalisant pour les assurés, comme c'est le cas actuellement depuis l'arrêté du 5 septembre 2000 portant modification de l'article A. 125-1 et création de l'article A. 125-3 du code des assurances, modifié par l'arrêté du 4 août 2003 portant modification de l'article A. 125-1 du même code.

**L'article 5 vise à instaurer dans chaque département une cellule de soutien aux maires confrontés à une catastrophe naturelle.** Il s'agit de lutter contre le phénomène d'isolement des maires lors de la survenance d'aléas exceptionnels. Cette cellule serait ainsi un outil de soutien et d'accompagnement des maires pour les assister dans leurs démarches.





## Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – La soixante-sixième ligne du tableau constituant le second alinéa du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 est supprimée.
- ② II. – L'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est ainsi modifié :
  - ③ 1° Au début de la première phrase du I, les mots : « Dans la limite de 17 millions d'euros par an, » sont supprimés ;
  - ④ 2° Au début du premier alinéa du IV, les mots : « Dans la limite de 13 millions d'euros par an et » sont supprimés ;
  - ⑤ 3° Au début du VI, les mots : « Dans la limite de 75 millions d'euros » sont supprimés ;
  - ⑥ 4° Au début de la première phrase du IX, les mots : « Dans la limite de 60 millions d'euros, » sont supprimés ;
  - ⑦ 5° Au début de la première phrase du XI, les mots : « Dans la limite de 5 millions d'euros par an et » sont supprimés.
- ⑧ III. – Au début de la première phrase du premier alinéa de l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, les mots : « Dans la limite de 105 millions d'euros par an, » sont supprimés.
- ⑨ IV. – L'article L. 561-3 du code de l'environnement est ainsi modifié :
  - ⑩ 1° Au 4° du I, les mots : « définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé en application du 4° du II de l'article L. 562-1 » sont supprimés ;
  - ⑪ 2° Après le c du même I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
    - ⑫ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les études et travaux mentionnés au 4° du présent I sont financés par le fonds, en tenant compte, le cas échéant, de leur caractère obligatoire en application d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé en application du 4° du II de l'article L. 562-1. » ;

- ⑬ 3° Au dernier alinéa du même I, les mots : « , dans la limite d'un plafond global de 5 millions d'euros par an, » sont supprimés ;
- ⑭ 4° Après le même I, il est inséré un *I bis* ainsi rédigé :
- ⑮ « *I bis.* – 1. – Le conseil de gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs est présidé par un magistrat de la Cour des comptes désigné pour une durée de trois ans renouvelable, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la prévention des risques majeurs.
- ⑯ « Il comprend, en outre :
- ⑰ « 1° Un représentant de chacun des ministres chargés, respectivement, de la prévention des risques majeurs, de l'économie, du budget et de la sécurité civile ;
- ⑱ « 2° Un maire désigné sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales ;
- ⑲ « 3° Deux représentants désignés respectivement par l'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France ;
- ⑳ « 4° Un représentant des entreprises d'assurance désigné sur proposition du ministre chargé de l'économie ;
- ㉑ « 5° Deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la prévention des risques majeurs ;
- ㉒ « 6° Le président du conseil d'administration de la caisse centrale de réassurance ou son représentant ;
- ㉓ « 7° Un député et un sénateur.
- ㉔ « 2. – Le conseil de gestion du fonds de prévention des risques naturels majeur est consulté :
- ㉕ « 1° Sur les projets de comptes annuels du fonds auxquels doivent être joints les justificatifs des frais de gestion de ces derniers exposés par la caisse ;
- ㉖ « 2° Sur le projet de rapport annuel prévu au premier alinéa de l'article L. 561-5 ;
- ㉗ « 3° Sur les demandes de remboursement mentionnées à l'article R. 561-14 et sur les dépenses mentionnées à l'article R. 561-8.

- ⑳ « Il peut être consulté par les ministres chargés, respectivement, de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie sur toute question se rapportant à l'objet du fonds.
- ㉑ « Il fixe les orientations et les priorités du fonds ainsi qu'un objectif pluriannuel de dépenses de prévention contribuant au financement des études et travaux des personnes physiques et morales.
- ㉒ « Il est informé des opérations menées par le fonds.
- ㉓ « Chaque année, il publie un rapport dressant le bilan de ses actions et présentant ses recommandations stratégiques pour améliorer le pilotage de l'attribution des aides à la prévention des risques naturels. » ;
- ㉔ 5° Au début de la première phrase du premier alinéa du II, les mots : « Ce fonds » sont remplacés par les mots : « Le fonds de prévention des risques naturels majeurs ».

## **Article 2**

- ① Le code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 114-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les actions dérivant d'un contrat d'assurance relatives à des dommages résultant de catastrophes naturelles, constatées dans les conditions prévues à l'article L. 125-1, sont prescrites par cinq ans à compter de l'événement qui y donne naissance. » ;
- ④ 2° L'avant-dernier alinéa de l'article L. 125-2 est complété par une phrase ainsi rédigée : « En cas de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, les indemnités dues à l'assuré doivent garantir une réparation pérenne et durable, de nature à permettre un arrêt complet et total des désordres existants. » ;
- ⑤ 3° L'article L. 125-4 est complété par les mots : « et des frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées pour une durée déterminée par décret ».

### Article 3

- ① I. – Le 34° du II de la section V du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la première partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts est complété par un article 200 *sexdecies* ainsi rédigé :
- ② « Art. 200 *sexdecies*. – Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour la prévention des aléas climatiques.
- ③ « Le crédit d'impôt s'applique aux dépenses engagées dans le but d'améliorer la résilience du bâti aux effets des catastrophes naturelles.
- ④ « Le taux de ce crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses mentionnées au présent article.
- ⑤ « Les conditions d'éligibilité de ce crédit d'impôt sont précisés par décret. »
- ⑥ II. – Le I ne s'applique qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.
- ⑦ III. – La perte de recettes résultant pour l'État du présent article 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.

### Article 4

- ① Le code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 125-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ④ – au début, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sont instruites par une commission interministérielle dont la composition est fixée par décret. » ;
- ⑤ – le début de la première phrase est ainsi rédigé : « Sur la base de ses travaux, l'état de catastrophe ... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑥ – après la troisième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « L'avis rendu ainsi que les rapports d'expertise utilisés par la commission interministérielle mentionnée au présent alinéa sont publiés sur un site internet dédié dans les dix jours suivant la décision rendue. » ;

- ⑦ b) L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑧ – à la première phrase, le mot : « dix-huit » est remplacé par le mot : « vingt-quatre » ;
- ⑨ – est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « En cas de refus d'une première demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, les communes peuvent soumettre une deuxième demande dès lors qu'elles produisent des données complémentaires résultant d'une étude de terrain réalisée dans des conditions définies par voie réglementaire. » ;
- ⑩ 2° L'article L. 125-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Aucune modulation de franchise à la charge des assurés ne peut être appliquée dans les communes non dotées du plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu à l'article L. 562-1 du code de l'environnement. »

### **Article 5**

- ① Dans chaque département est instituée une cellule de soutien à la gestion des catastrophes naturelles. Elle vise à accompagner, conseiller et assister les maires dans leurs démarches lors de la survenance d'une catastrophe naturelle. Elle est composée de personnalités qualifiées et d'élus locaux, sur proposition des associations d'élus du territoire concerné.
- ② Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont précisées par décret.