

**DOCUMENT SOUMIS AUX DROITS D'AUTEUR : SOUS LICENCE CREATIVE COMMONS**  
**CITEZ-NOUS DE LA FAÇON SUIVANTE :**

M. Bentin-Liaras, *La garantie des catastrophes naturelles : la fin du serpent de mer ?*, Dossier FDA n° 3, bjda.fr 2021

## **La garantie des catastrophes naturelles : la fin du serpent de mer ?**

**M. Bentin-Liaras**

Docteur en droit, directrice adjointe de l'IAL

Janvier 2021 : Après le passage de la tempête Filomena en Espagne et au Portugal, ce fut au tour de la tempête Christoph de toucher la France, la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni avant que la tempête Hortense ne s'abatte sur la France puis l'Espagne<sup>1</sup> ! Des pertes estimées à plus de deux milliards d'euros, des dégâts humains et matériels considérables en si peu de temps... Le territoire français est vulnérable aux risques climatiques. Le ministère de la transition écologique indique, sur son site internet, que les deux tiers des 36 000 communes françaises sont exposées à au moins un risque naturel et si le risque « inondation » est le risque majeur en terme de fréquence et de coût, le plus redouté reste le risque sismique en terme de nombre de victimes potentielles, notamment aux Antilles<sup>2</sup>.

L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas naturels est sans aucun doute un indicateur du changement climatique. C'était l'une des trois raisons évoquées par les assureurs pour expliquer le doublement du coût des sinistres de catastrophes naturelles, outre l'impact de

---

<sup>1</sup> S. Salti, « Catastrophes naturelles : plus de 2 Md€ de dégâts en Europe de l'Ouest depuis janvier », Argus de l'assurance, 22 févr. 2021.

<sup>2</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-risques-naturels>. « Un Français sur quatre est exposé à un risque d'inondation sur son lieu d'habitation, presque toutes les communes de France ont déjà été frappées par une catastrophe naturelle depuis 1982, la sécheresse et ses dommages diffus sur les constructions concernent la quasi-totalité du territoire national, et une grande partie du littoral est menacée par des risques de submersions marines et par l'érosion croissante du trait de côte... », Avant-propos, Rapport d'information n°628 de Mme N. Bonnefoy, fait au nom de la MI sur la gestion des risques climatiques, déposé le 3 juillet 2019, <https://www.senat.fr/rap/r18-628/r18-628.html>.

l'aménagement du territoire et l'effet de l'accumulation des richesses dans les zones à risque<sup>3</sup>. Quant à l'indemnisation de tels sinistres, elle n'a de cesse d'augmenter depuis les années 90<sup>4</sup>. Leur montant annuel est ainsi passé de « (...) 1,2 Md€ dans les années 1990, à 2 Md€ dans les années 2000, (et) se situe aujourd'hui à 2,7 Md€ » annonçait Monsieur Penet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la FFA, fin 2019. L'un des exemples visibles du réchauffement climatique en cours est le recul du glacier de la Mer de Glace, site remarquable situé dans le massif du Mont-Blanc. Sous l'action de la température anormalement élevée, la glace fond et la construction de nombreux escaliers a été nécessaire là où l'accès se faisait aisément de plain-pied il y a quelques années encore...

On sait que le monde deviendra plus chaud<sup>5</sup>, et qu'il sera sujet d'événements extrêmes à la fois plus nombreux et plus violents. Des simulations effectuées par la Caisse centrale de Réassurance (CCR) et Météo France ont montré que « sur la base d'un scénario « pessimiste » d'une hausse de la température moyenne de 4°C à horizon 2100, les pertes annuelles moyennes générées par les sécheresses, inondations et submersions marines, augmenteraient de 35% si le réchauffement se produisait aujourd'hui. A horizon 2050, le ratio sinistres/primes augmenterait de 50%<sup>6</sup> ». Des bilans attestent de l'urgence à intervenir : pour exemple, la CCR dressait en 2019<sup>7</sup> un bilan du régime d'indemnisation des risques de catastrophes naturelles depuis 1982, axé sur l'analyse de l'évolution des primes et de la sinistralité afin de mesurer l'impact du régime sur le développement des mesures de prévention et d'analyser l'exposition du territoire français aux catastrophes naturelles et la capacité du régime « Cat. Nat. » à y faire face ; la FFA publiait une étude alarmante sur l'impact du changement climatique à horizon 2040<sup>8</sup>.

**Prévention** - L'importance d'adapter les politiques de prévention a été reconnue à maintes reprises et le rôle actif des assureurs mérite, sur ce point, d'être souligné. A leur initiative, ont été créés la « mission risques naturels » en 2000, puis l'Observatoire National des Risques Naturels en 2012<sup>9</sup>. De nombreux outils de connaissance des risques permettent de mieux recenser et cartographier les territoires à risque élevé. Des moyens d'action locaux ont été mis en place avec des plans tels que les plans de prévention de risques naturels<sup>10</sup> (PPRN) ou le plan communal de sauvegarde<sup>11</sup> (PCS). Il existe également des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), des plans nationaux de gestion des risques climatiques. Des progrès significatifs ont également été réalisés avec la procédure de vigilance de Météo-France.

---

<sup>3</sup> V. FFA, « Etude : Changement climatique et assurance à l'horizon 2040 », <https://www.ffa-assurance.fr>.

<sup>4</sup> B. Banga, « Vent debout face aux changements climatiques », Tribune de l'assurance, 2 déc. 2019.

<sup>5</sup> GIEC, « Changements climatiques », Rapport de Synthèse, 2014, <https://www.ecologie.gouv.fr/comprendre-giec>; S. Bros, « L'incidence du réchauffement climatique sur l'assurance des catastrophes naturelles », RGDA, à paraître.

<sup>6</sup> A. Abadie, « Catastrophes naturelles : vers une réforme du régime public courant 2019 », Argus de l'assurance, 5 juin 2018.

<sup>7</sup> CCR, « Les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2019 », juin 2019, [www.ccr.fr](http://www.ccr.fr).

<sup>8</sup> FFA, « Etude sur l'impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2040 », déc. 2015, [www.ffa-assurance.fr](http://www.ffa-assurance.fr).

<sup>9</sup> FFA, « L'assurance des catastrophes naturelles », 8 octobre 2020, <https://www.ffa-assurance.fr>.

<sup>10</sup> Créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>11</sup> Instauré dans la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, art. 13.

**Historique** - La garantie « catastrophes naturelles » est marquée, en France, sous le sceau de son originalité. Depuis 1982<sup>12</sup> – date de son entrée en vigueur – cette extension de garantie obligatoire s’est étendue aux contrats d’assurance de dommages, sauf dans certains cas légalement prévus. Ainsi, la souscription d’un contrat « multirisques habitation », d’un contrat « tous risques automobile », d’un contrat d’assurance « propriétaire non occupant » entraîne automatiquement une couverture des catastrophes naturelles.

Même si ce mécanisme a joué à de nombreuses reprises et s’est montré efficace, il est devenu obsolète. Les projets et propositions de réformes ont été nombreux et variés... sans qu’aucun d’entre eux n’aboutisse<sup>13</sup>. Un article publié dans cette même revue annonçait une réforme en 2018, qui n’a jamais vu le jour<sup>14</sup>. Alors qu’est actuellement discutée la nouvelle proposition de loi à l’Assemblée nationale, l’occasion nous est donnée de revenir sur la garantie « catastrophes naturelles » (I) et d’envisager cette proposition de loi qui devrait prochainement aboutir, à moins d’un blocage de dernière minute (II).

## **I) Retour sur image**

**Exemplarité du régime « Cat. Nat. »** - D’après un auteur, « le système est né à la suite des inondations catastrophiques de l’hiver 1981 qui frappèrent les vallées de la Saône, du Rhône et de la Garonne. L’ampleur des dommages fut telle que, sur sollicitation de la Direction des Assurances, de nombreux assureurs participèrent à l’indemnisation sous forme de subvention financée par un prélèvement sur les encaissements « incendie risques simples ». Dans le prolongement de cette initiative, un schéma original et innovant, fondé sur l’assurance mais encadré par l’Etat prit forme<sup>15</sup> ». L’assurance privée ne pouvant plus faire face à ce type d’événements, le régime légal français des catastrophes naturelles a été mis en oeuvre<sup>16</sup> dans l’objectif de pallier une carence de couverture des risques naturels et d’organiser l’indemnisation des sinistrés touchés par un phénomène naturel intense. Il est souvent considéré comme exemplaire à l’étranger, car il mutualise le risque « catastrophes naturelles » par un financement solidaire de la communauté des assurés<sup>17</sup>. Le professeur Krajewski le qualifie de « subtil mélange de liberté contractuelle et d’obligation légale, ce procédé de l’extension de garantie révèle son originalité aussi bien concernant le cadre dans lequel la garantie s’inscrit que concernant ce qui en constitue le cœur<sup>18</sup> ».

**Définition par « ses effets »** - Il convient de rappeler que les catastrophes naturelles ne sont pas définies en tant que telles, le législateur ayant délibérément choisi d’en définir leurs effets, à savoir « 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

---

<sup>12</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l’indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, codifiée aux articles L.125-1 et s. du Code des assurances.

<sup>13</sup> J. Ch. Barla, « Vers une réforme du régime « cat’ nat’ » », *Argus de l’assurance*, 19 avril 2013.

<sup>14</sup> A. Astegiano-La Rizza, « La réforme de la garantie catastrophes naturelles », *bjda.fr* 2018, n°58 ; E. Le Cheualier, FFSA, « Le régime d’indemnisation des catastrophes naturelles », *Argus de l’assurance*, 10 janv. 2018.

<sup>15</sup> A. Astegiano-La Rizza, « La réforme de la garantie catastrophes naturelles », *bjda.fr* 2018, n°58.

<sup>16</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, *D.* 1982. 329.

<sup>17</sup> Sénat, Rapport parlementaire n°282, Etude de législation comparée : « Les systèmes d’indemnisation des catastrophes naturelles », 2017, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2017/lc282-notice.html>.

<sup>18</sup> D. Krajewski, « L’assurance des risques de catastrophes naturelles », [www.actuassurance.com](http://www.actuassurance.com) 2012, n° 26.

*ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises<sup>19</sup>*». Sont concernés différents types d'aléas naturels<sup>20</sup> même si ceux que l'on constate le plus souvent sont les inondations, les coulées de boue, la sécheresse et, dans une moindre mesure, les avalanches, les tremblements de terre, l'action mécanique des vagues, les glissements et affaissements de terrain<sup>21</sup>. Seules quelques exclusions sont prévues<sup>22</sup>. Les risques « tempête, grêle et neige », considérés comme assurables, sont ainsi exclus, même si la frontière était ténue pour savoir si ces événements devaient être pris en charge au titre de la garantie « Cat. Nat. » ou de la garantie « tempête », jusqu'à la loi du 25 juin 1990<sup>23</sup>. Le législateur a souhaité réserver un sort particulier à la garantie « TOC », qui couvre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans, cyclones<sup>24</sup>. Réputés assurables, ces événements font l'objet d'une garantie obligatoire dans les contrats d'assurance de dommages aux biens, garantie calquée sur la garantie « incendie » et, sur un plan financier, pris en charge par le marché privé de la réassurance. Seuls les vents cycloniques (mesurés par rapport à la vitesse du vent), limités en réalité à l'Outre-mer, sont réintégrés dans la garantie « catastrophes naturelles<sup>25</sup> ».

La définition de la catastrophe naturelle repose sur deux critères : l'inassurabilité et l'anormalité. Comme l'a récemment rappelé un auteur dans un commentaire de jurisprudence<sup>26</sup>, la garantie « catastrophes naturelles » est subordonnée à « *quatre conditions tenant aux dommages, qui doivent être matériels, directs, inévitables et avoir pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel* ». Ce dernier critère, lié au caractère exceptionnel de l'événement, est d'ailleurs souvent discuté<sup>27</sup>.

Cause déterminante ne signifie toutefois pas cause exclusive<sup>28</sup>. Il arrive qu'une pluralité de causes soit à l'origine des dommages et leur rôle respectif dans la réalisation du sinistre sera alors évalué. La cause déterminante doit s'entendre comme la cause principale, celle sans laquelle ces dommages ne seraient pas survenus. Une analyse *in concreto* du rôle joué par

---

<sup>19</sup> C. assur. art. L. 125-1 al. 3.

<sup>20</sup> Inondations avec coulées de boue, inondations consécutives aux remontées de nappe phréatique, inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues, vents cycloniques, avalanches, séismes, mouvements de terrain, mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols. La loi 30 juillet 2003 a élargi la garantie aux affaissements de terrain dus aux cavités souterraines.

<sup>21</sup> « Le Top 20 Catastrophes naturelles 1989-2014 », <https://www.ecologie.gouv.fr>.

<sup>22</sup> C. assur. art. L. 125-5.

<sup>23</sup> Loi n°90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

<sup>24</sup> C. assur. L. 122-7.

<sup>25</sup> La loi d'orientation pour l'Outre-mer n°2000-1207 du 13 décembre 2000 prévoit que : « *les effets du vent dus à un événement cyclonique pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 Km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafale* » entrent dans le domaine des catastrophes naturelles.

<sup>26</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 17 févr. 2019, n°17-31083, RGDA 2019, n°4, p. 14 note A. Pimbert.

<sup>27</sup> V. A. Péliissier, « Juste une mise au point sur les conditions d'application de la garantie des catastrophes naturelles », note ss Cass. 2<sup>e</sup> civ., 8 déc. 2016, n°15-17180, RGDA fév. 2017, p. 146 ; B. Waltz - Teracol, « Preuve du caractère déterminant de l'intensité anormale d'un agent naturel en cas d'aggravation des dommages en assurance de catastrophe naturelle », note ss. Cass. 2<sup>e</sup> civ., 5 mars 2020, n°18-20383, Gaz. Pal. 2020, n°22, p. 73.

<sup>28</sup> Cass. 2<sup>e</sup> civ., 29 mars 2018, n°17-15017 : Resp. civ. et assur. 2018, comm. 204, note H. Groutel.

l'agent naturel<sup>29</sup> permettra de le reconnaître et s'il appartient à l'assuré d'établir que l'intensité de l'agent naturel a joué un rôle principal, ce sera au juge de se prononcer sur la cause déterminante<sup>30</sup>.

**Dispositif** - Le dispositif repose sur trois piliers : une indemnisation par les assureurs des dommages matériels directs causés aux biens assurés couverts contractuellement, financée par le paiement d'une prime additionnelle sur les contrats d'assurance, une offre de réassurance publique grâce à l'intervention de la CCR et l'intervention de l'Etat par le biais d'une Convention de garantie illimitée passée avec la CCR.

Les conditions d'indemnisation et le financement de la garantie ont été encadrés par le législateur : outre la garantie pour les dommages aux biens concernés qui doit être acquise, un arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle pour une zone précise et un événement défini doit avoir été publié au Journal Officiel. L'extension de garantie donne lieu au paiement d'une surprime, dont le taux est fixé par l'Etat, sans que l'assureur ne puisse y déroger<sup>31</sup>. L'Etat a également prévu des franchises minimales légales, obligatoires, non rachetables et fixes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001<sup>32</sup> et des règles spécifiques en cas de pluralités de catastrophes naturelles sur une même commune<sup>33</sup>.

Malgré ces améliorations, des difficultés demeurent. Ainsi, des PPRN ne sont pas actualisés, d'autres ne sont pas annexés aux plans locaux d'urbanisme, trop peu de plans de submersion marine sont adoptés dans les zones à risque. Les politiques de prévention<sup>34</sup> méritent d'être plus efficaces, ce qui devrait être facilité avec la rénovation du régime « Cat. Nat. ».

Dernièrement, le sujet des catastrophes naturelles a été rediscuté autour de la mise en œuvre du régime CATEX, une idée qui a rapidement germé<sup>35</sup> mais qui a été aussi vite abandonnée<sup>36</sup>. Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit projet de loi « 4D » fait également état

---

<sup>29</sup> V. A. Péliissier, « La casuistique relative au caractère déterminant de l'intensité anormale de l'agent naturel », note sous Cass. 3<sup>e</sup> civ., 4 octobre 2018, n°17-21943, RGDA janv. 2019, p. 34.

<sup>30</sup> Il appartient à l'assuré d'établir que, parmi les différents facteurs ayant conduit à la production du dommage, l'intensité de l'agent naturel a joué un rôle principal tandis que l'appréciation de la « cause déterminante » relève du pouvoir souverain des juges du fond, v. Cass. 2<sup>e</sup> civ., 4 nov. 2010, n°09-71677, RGDA 2011, p. 202, note S. Abravanel-Jolly.

<sup>31</sup> Ce taux est de 12% de la prime afférente aux garanties dommages du contrat de base pour les biens autres que véhicules à moteur, 6% des primes « vol et incendie » (à défaut, 0,50% de la prime dommage) pour les véhicules terrestres à moteur.

<sup>32</sup> Pour les montants des franchises applicables : C. assur. art. A. 125-1 Annexe I d).

<sup>33</sup> Si plusieurs états de catastrophe naturelle sont prononcés sur la même commune durant une période de cinq ans et en l'absence de PPRN, la franchise peut être modulée : cf. C. assur. art. A. 125-1 Annexe I d).

<sup>34</sup> La loi n°82-600 du 13 juillet 1982 a institué le plan d'exposition aux risques (PER) pour inciter les assurés à la prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) les ont remplacés, se substituant également à tout autre plan ou dispositif approuvé par les préfets. La loi Barnier vise à renforcer et à unifier l'action de prévention. Elle précise que les procédures déjà approuvées valent PPR.

<sup>35</sup> V. « La FFA précise son régime Catex », 26 nov. 2020, <https://www.ffa-assurance.fr/actualites/la-ffa-precise-son-projet-catex>; A. Abadie, « Covid-19 : la genèse d'un nouveau régime d'assurance », Argus de l'assurance, 22 juillet 2020.

<sup>36</sup> A. Abadie, « Pertes d'exploitation : pourquoi le régime d'assurance pandémie ne verra pas le jour », Argus de l'assurance, 13 janv. 2021; L. Mayaux, « L'art et la manière d'enterrer (provisoirement) un projet », RGDA févr. 2021, p.1.

de la création, à titre expérimental, d'un état de calamité exceptionnelle pour l'Outre-mer, qui serait limité aux territoires ultra-marins<sup>37</sup>.

## II) Avenir du régime « Cat. Nat. »

La modernisation du régime créé il y a presque quarante ans devenait nécessaire face à la situation de crise climatique, à la multiplication des phénomènes naturels d'intensité anormale qui en résulte, à l'amplification des dommages causés aux bâtiments par la sécheresse-réhydratation des sols. Mais, les tentatives demeurées jusqu'alors infructueuses faisaient douter qu'une réforme soit possible<sup>38</sup>. Plusieurs pistes d'amélioration ont ainsi été proposées, souvent à la suite d'un événement majeur comme ce fut le cas en 2012<sup>39</sup> ou en 2017, après le passage dévastateur de l'ouragan Irma sur les Antilles, l'une des catastrophes naturelles les plus coûteuses de l'histoire de l'assurance Outre-mer<sup>40</sup>.

Fort heureusement, la nouvelle proposition de loi<sup>41</sup>, qui s'inspire fortement de celle adoptée par le Sénat en première lecture en janvier 2020<sup>42</sup>, semble en bonne voie. Adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, elle a été transmise au Sénat, dans l'attente de son inscription à l'ordre du jour<sup>43</sup>. L'origine de la réforme remonte au rapport de juillet 2019<sup>44</sup> rendu par la Mission d'information qui avait été créée en réponse à la détresse exprimée de nombreux sinistrés devant les aléas climatiques. Dans ce rapport, une cinquantaine de propositions avaient été formulées en faveur de la modernisation du système de gestion et d'indemnisation des dommages résultant d'une catastrophe naturelle. C'est ainsi que la proposition de loi actuelle vise à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles en le simplifiant et en l'améliorant. L'un des objectifs poursuivis est de

---

<sup>37</sup> Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit « projet de loi « 4D » ; « Projet de loi 4D : décryptage article par article du texte transmis au Conseil d'Etat », 26 févr. 2021, <https://www.lagazettedescommunes.com>.

<sup>38</sup> P. Bidan, « Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a-t-il un avenir ? » RGDA 2001, n°4, p. 243.

<sup>39</sup> Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, 2005, spéc. p. 177, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/>; Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Etude d'impact 2012, <https://www.legifrance.gouv.fr>. La réforme du régime "cat nat" présentée lors du colloque AFPCN des 2 et 8 mars 2012 à Paris intitulé « Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde » était orientée autour de trois axes : la caractérisation des événements, la modulation des primes, l'exclusion des risques liés aux sols argileux.

<sup>40</sup> 95 % du bâti dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy avait été endommagé, 15 personnes étaient décédées suite au cyclone; A. Abadie, « Ouragan Irma : des dégâts sans précédent aux Antilles françaises », Argus de l'assurance, 7 sept. 2017 ; « L'ouragan Irma, catastrophe naturelle la plus coûteuse de l'histoire de l'assurance outre-mer », Le monde avec AFP, 3 sept. 2018.

<sup>41</sup> Proposition de loi n°325 adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles déposé(e) le 29 janvier 2021 renvoyé(e) à la Commission des finances, <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-325.html>.

<sup>42</sup> Proposition de loi n°3688 visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ; J. Kullmann, « Catastrophes naturelles : de la Californie, en proie à l'autoritarisme, au Sénat français, plutôt timide » RGDA févr. 2020, p. 1; A. Abadie, « Catastrophes naturelles : enfin une réforme ! » Argus de l'assurance, 10 janv. 2020.

<sup>43</sup> Elle sera prochainement étudiée par la commission des finances du Sénat qui établira une première version du texte avant son passage devant l'ensemble des sénateurs en séance publique.

<sup>44</sup> N. Bonnefoy, Rapport d'information n° 628 fait au nom de la MI sur la gestion des risques climatiques, 3 juillet 2019, <https://www.senat.fr/rap/r18-628/r18-628.html>.

mettre fin au manque de transparence qui entoure la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, tout en sécurisant l'indemnisation et la prise en charge des sinistrés.

Le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>45</sup> soulignait que « (...) *les communes, qui ont la responsabilité de déposer les demandes de reconnaissance de catastrophe naturelle, et les personnes sinistrées dénoncent depuis de nombreuses années tant le caractère opaque de la procédure et du fonctionnement de la commission interministérielle chargée d'étudier les demandes que le caractère inadapté de certains points de la procédure et des obligations pesant sur les assurances. Il en résulte un sentiment d'injustice (...)* ».

## **A) Des axes d'amélioration**

### 1) Autour de la transparence du processus décisionnel

L'amélioration du processus décisionnel est une demande commune des élus locaux et des personnes sinistrées.

**Mise en jeu de la garantie** - En pratique, le sinistre est déclaré par l'assuré auprès de l'assureur mais la mise en jeu de la garantie « Cat. Nat. » est subordonnée à un arrêté interministériel reconnaissant l'état de catastrophe naturelle. La mise en œuvre de la procédure incombe au maire qui doit formuler une demande de reconnaissance auprès des services préfectoraux, demande qui sera ensuite transmise à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (dépendante du Ministère de l'intérieur), en charge de l'instruction du dossier. Après contrôle du contenu de la demande et regroupement des différents rapports d'expertise permettant de caractériser l'intensité du phénomène naturel, une Commission interministérielle, présidée par le ministre de l'Intérieur, donne un avis sur chaque dossier communal transmis et se prononce sur le caractère naturel et sur l'intensité anormale du phénomène en se basant sur les expertises techniques réalisées<sup>46</sup>. Sur le fondement de ces avis à caractère consultatif, les ministres compétents décident des communes pour lesquelles il y a reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. L'arrêté interministériel qui s'en suit, fixe les zones géographiques, la période pour laquelle la catastrophe est reconnue et la nature des dommages couverts par la garantie. Il dresse également la liste des communes ou des zones spécifiques où l'état de catastrophe naturelle n'est pas reconnu. Ces décisions sont formalisées par un arrêté interministériel publié au Journal Officiel qui ouvre droit à indemnisation. Le préfet du département notifie la décision interministérielle, assortie d'une motivation, aux communes concernées, qui doivent en informer les habitants. Or, la motivation, prévue à l'article L. 125-1 du Code des assurances, est souvent absente ou laconique. Cela explique pourquoi il est prévu que la décision ministérielle qui répond à la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle soit assortie d'une motivation et qu'elle mentionne certains éléments tels que les voies et les délais de recours gracieux et ceux liés à la communication des rapports d'expertise utilisés par la Commission pour fonder sa décision. Cette demande de communication était notamment réclamée par les associations de sinistrés car elle est manquante aujourd'hui. Il est également prévu la possibilité, pour les communes et les sinistrés, de former un recours gracieux à l'encontre de l'arrêté interministériel.

---

<sup>45</sup> S. Baudu, Rapport n°3785 fait au nom de la Commission des finances visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, 20 janvier 2021, <http://assemblee-nationale.fr/>.

<sup>46</sup> <https://www.interieur.gouv.fr/En-quoi-consiste-la-procedure-de-reconnaissance-de-l-etat-de-catastrophe-naturelle>.

**Commission interministérielle** - Quant à la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, elle a été instituée par une circulaire du 27 mars 1984<sup>47</sup>. Il est prévu qu'elle soit inscrite dans le texte de loi, ce qui mettra sans doute fin aux critiques liées à son opacité<sup>48</sup>.

La composition de la Commission était critiquée. M. Loïc Prud'homme considérait qu'il fallait « *veiller à l'équilibre et d'éviter une surreprésentation des sociétés d'assurances, puisqu'il s'agit, autour du régime « Cat. Nat. » d'une affaire de gros sous. Les surprimes Cat. Nat. qui alimentent la couverture de ce risque sont pour 44 % conservées par les sociétés d'assurance, 44 % vont à la Caisse centrale de réassurance (CCR), le solde allant au « fonds Barnier ». Les assureurs prennent un risque très limité puisqu'ils conservent les produits financiers qu'ils font fructifier et bénéficient d'une couverture de réassurance illimitée et d'une garantie limitée de la part de l'État. Si l'on ne veille pas à cet équilibre dans la composition de la commission, je crains un déséquilibre en faveur des assureurs. Ils géreront des cotisations en essayant d'en décaisser le moins possible, ce qui n'est pas la vocation d'une couverture mutuelle comme le régime Cat. Nat.* »<sup>49</sup>.

Les missions de la Commission sont limitées. Elle n'a pas de mission préventive. En effet, le rapport<sup>50</sup> précisait que le seul organe consultatif existant en matière de risques naturels est le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs<sup>51</sup> (COPRNM). Il s'agit d'une instance de concertation, d'orientation de la politique publique, de conseil et d'arbitrage, placée auprès du ministre de l'Environnement, qui se réunit lors de trois séances plénières annuelles et qui est composée<sup>52</sup> d'élus, d'experts, de professionnels, de représentants de la société civile et des services de l'État. Quant à l'avis rendu par la Commission, il est restreint. Si la circulaire du 27 mars 1984 précise que « (...) la Commission interministérielle est chargée d'émettre un avis sur le caractère de catastrophe naturelle », cet avis « n'a pour mission que d'éclairer les ministres sur l'application à chaque commune des méthodologies et paramètres scientifiques permettant de caractériser les phénomènes naturels en cause »<sup>53</sup>. Ainsi, la question de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de l'indemnisation des sinistrés n'est donc pas de son ressort. Pourtant, le gouvernement suit fréquemment son avis lors de la publication de l'arrêté de reconnaissance de catastrophes naturelles, lequel conditionne le sort de l'indemnisation des assurés. A cet égard, Monsieur Baudu considérait

---

<sup>47</sup> Sur la composition de la commission : v. circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 : « *Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation saisit la Commission Interministérielle chargée d'émettre un avis sur le caractère de catastrophe naturelle. « Cette Commission est composée : d'un représentant du Ministère de l'Intérieur et la Décentralisation, appartenant à la Direction de la Sécurité Civile ; d'un représentant du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, chargé du Budget, appartenant à la Direction du Budget.* »

<sup>48</sup> V. Tessier, « Catastrophes naturelles, l'opacité des critères de reconnaissance », La Gazette, 17 juin 2013, p.48, <https://www.seban-associes.avocat.fr>.

<sup>49</sup> Assemblée Nationale, Commission des finances, 20 janv. 2021, compte rendu n°44, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus>.

<sup>50</sup> V. note 45.

<sup>51</sup> Conformément à l'article législatif L 562-1 du Code de l'environnement, l'Etat recueille l'avis du COPRNM sur les textes relatifs aux règles de prévention et de qualification de l'aléa dans les zones exposées aux risques définies par les PPRNP. Conformément aux articles législatifs L566-3 à 5 du Code de l'environnement, il consulte le COPRNM pour effectuer l'évaluation des risques d'inondation. Il s'appuie sur le conseil pour élaborer la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, <https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-risques-naturels>.

<sup>52</sup> Pour sa composition actuelle, v. arrêté du 21 juillet 2020 portant nomination des membres du COPRNM.

<sup>53</sup> V. note 45.



qu'il n'est « *pas acceptable qu'une décision si importante pour tant de foyers sinistrés reste incomprise et ne soit pas pleinement transparente* »<sup>54</sup>.

La proposition de loi prévoit que des avis sur la pertinence des critères appliqués soient rendus annuellement par une nouvelle Commission nationale consultative des catastrophes naturelles, dans laquelle les élus locaux seront représentés. La nomination d'un référent à l'indemnisation dans chaque préfecture est également annoncée. Il sera considéré comme le référent-accompagnateur des communes. Ses missions sont précisément décrites dans la proposition de loi. Et, dans un souci d'effectivité, l'État devra mettre à disposition des maires des supports de communication permettant de vulgariser, auprès des habitants, la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ce soutien aux élus qui demeurent en première ligne lors de la survenance de tels événements était nécessaire. C'est bien le maire qui doit gérer la catastrophe naturelle, déposer une demande de reconnaissance, informer les sinistrés de l'avancement du dossier ou d'une décision finale de non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et cela peut nuire à la qualité des relations avec ses administrés.

## 2) Autour de la prise en charge des sinistrés

**Intégration des frais de relogement d'urgence** - La proposition des sénateurs socialistes sur l'intégration des frais de relogement d'urgence à l'indemnisation semble retenue, dans des circonstances bien déterminées. Il est vrai que les écarts de situation étaient souvent mal vécus par les assurés. De son côté, la députée Valéria Faure-Muntian avait proposé une prise en charge systématique de ces frais dans les contrats « multirisques habitation » alors même que ceux-ci sont souvent déjà intégrés. Pour elle, la question portait essentiellement sur le financement de cette mesure. Elle s'interrogeait d'ailleurs sur les raisons qui permettraient de penser que ces frais doivent peser sur la réassurance<sup>55</sup>. Les frais d'architecte et de maîtrise d'ouvrage associés à la remise en état, lorsqu'ils sont obligatoires, seraient également pris en charge.

**Suppression de la modulation de franchises** - Le système de modulation des franchises, variable selon l'existence ou l'absence de plan de prévention des risques naturels (PPRN) dans une commune, est supprimé sauf pour les biens assurés par les collectivités territoriales afin que la franchise conserve son caractère incitatif. C'est une bonne mesure car cette franchise, laissée à la charge des assurés, est « *souvent vécu comme une injustice* »<sup>56</sup>, en plus d'être inefficace et inexplicable. En effet, il est difficile de subir les conséquences financières d'une situation alors qu'il n'est pas possible d'agir sur l'existence ou non d'un plan de prévention! En outre, le principe d'une franchise « *nécessaire à l'équilibre financier du régime et à la responsabilisation des acteurs* » est consacré à la suite d'un amendement gouvernemental<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> S. Baudu, Assemblée nationale, compte rendu intégral, 2<sup>ème</sup> séance, 28 janv. 2021, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>55</sup> A. Abadie, « Valéria Faure-Muntian (LREM) : Le gouvernement n'a pas renoncé au projet de loi sur les catastrophes naturelles », Argus de l'assurance, 6 févr. 2020.

<sup>56</sup> A. Abadie, « Catastrophes naturelles : feu vert de l'Assemblée à la proposition de loi », Argus de l'assurance, 29 janv. 2021.

<sup>57</sup> L. Radisson, « La réforme du régime des catastrophes naturelles franchit un premier cap, actu environnement, 2 févr. 2021, <https://www.actu-environnement>.

## B) Des axes de révision des délais

Les délais de déclaration d'un sinistre et ceux permettant l'obtention de la réparation sont revus, à la hausse ou à la baisse en fonction des cas.

**Allongement des délais** - Le délai de dépôt d'un dossier de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par les communes passe de dix-huit à vingt-quatre mois après la survenance de l'événement.

**Raccourcissement des délais** - À l'inverse, le délai de publication de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle se réduit à deux mois au lieu de trois, à compter du dépôt des demandes à la préfecture. Pour les assureurs, un délai d'un mois maximum est fixé entre la réception de la déclaration du sinistre - ou la date de publication de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle - et l'information de l'assuré sur la mise en jeu des garanties et une éventuelle demande d'expertise. L'assureur disposera alors d'un mois à réception de l'état estimatif ou du rapport d'expertise pour proposer à l'assuré une indemnisation ou une réparation en nature. Ce même délai est prévu pour le versement de l'indemnisation ou pour missionner une entreprise pour la réalisation des travaux. Passé ce délai, l'indemnisation portera intérêt au taux légal.

## C) Un traitement particulier du risque « sécheresse »

Dans le contexte du réchauffement climatique et face à la recrudescence des sécheresses depuis quelques années<sup>58</sup>, le risque « sécheresse » est appréhendé de manière autonome. Le gouvernement s'impliquera d'avantage dans ce risque dont la singularité a déjà été évoquée. C'est ainsi que « *l'une des propositions avait été de prévoir un transfert du risque « sécheresse » à l'assurance construction sous certaines conditions* »<sup>59</sup>.

Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles affronte depuis plusieurs années des défis qui étaient inconnus du législateur de 1982, tels que les phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols au cours desquels se succèdent des périodes de sécheresse et d'épisodes pluvieux qui génèrent des mouvements de terrain. Les assureurs devront prévoir une indemnisation suffisante lorsque les dommages liés aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse menacent la solidité du bâtiment. Depuis 1989 (date d'intégration des mouvements de terrain dus au retrait-gonflement des argiles dans le régime des catastrophes naturelles), « *le coût des dommages consécutifs à ce phénomène représente une sinistralité moyenne de 445 M€/an et un coût moyen par sinistre estimé à 22 000 €, en 2015, un montant moyen qui a quasiment doublé en 6 ans. Selon la CCR, 4 056 communes ont été reconnues en état de catastrophes naturelles pour la sécheresse de 2018, un coût estimé entre 1,1 et 1,3 Md€. Pour l'épisode de 2019, 2 170 communes ont déjà bénéficié d'un arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, pour un coût estimé entre 700 et 950 M€*<sup>60</sup> ».

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, le gouvernement devra remettre au Parlement un rapport descriptif sur les moyens de renforcer des constructions existantes dans

---

<sup>58</sup> A. Abadie, « Catastrophes naturelles : la facture salée des sécheresses à répétition », Argus de l'assurance, 16 sept. 2020.

<sup>59</sup> S. Hourdeau-Bodin, « L'assurance des risques de catastrophes naturelles ou les vicissitudes d'un genre hybride », RGDA 2013, p. 511.

<sup>60</sup> H. Huteau, « Sécheresse et sols argileux : mieux reconnaître les risques sur les bâtiments », lagazette.fr, 5 févr. 2021, <https://www.lagazettedescommunes.com>.

un objectif de prévention des dommages causés par le retrait-gonflement des argiles<sup>61</sup> ainsi que sur les possibilités de réformer le dispositif de franchise spécifique au risque « sécheresse ».

#### **D) Abandon de certaines mesures**

En revanche, certains points qui avaient pourtant été discutés n'ont pas été repris. Tel est le cas de la remise en question du financement du régime ou du fonctionnement du Fonds de prévention des risques naturels dit « Fonds Barnier » dont l'opacité et l'inefficacité avaient été dénoncées.

Alimenté par un prélèvement de 12% sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats « habitation » et « automobile », le Fonds Barnier (créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) était à l'origine destiné à financer les actions de prévention des risques naturels et les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur. Son utilisation s'est ensuite étendue à d'autres dépenses, reprises à l'article L. 561-3 du Code de l'environnement.

Réclamée par la profession, la réforme du Fonds Barnier concernait son pilotage et son financement. Les sénateurs socialistes avaient proposé de dé plafonner ses ressources et de revoir sa gouvernance<sup>62</sup>. Dans son rapport de juillet 2019 sur la gestion des risques climatiques<sup>63</sup>, la mission d'information du Sénat relevait « *une ponction constante de l'Etat* » sur ce fonds : « *le FPRNM est la principale source de financement de la politique de prévention des risques naturels, menant une véritable politique incitative pertinente au profit d'une meilleure couverture des risques* ». Elle soulignait qu'il est essentiel de renforcer les politiques de prévention pour diminuer l'exposition aux risques naturels et l'ampleur des sinistres car « *pour un euro investi dans la prévention, ce sont sept euros économisés en matière d'indemnisation des dommages* ». Ainsi, elle espérait que « *le fonds puisse devenir l'instrument principal des dépenses de prévention des assurés* ». Si Madame Nicole Bonnefoy prévoyait la suppression du plafonnement des ressources du Fonds (fixé chaque année dans la loi de finances) et la réforme de sa gouvernance, la députée Valéria Faure-Muntian, proposait une refonte de son pilotage avant la révision de son financement<sup>64</sup>.

Certains s'interrogent déjà sur l'ampleur de la réforme : simple révision ou véritable transformation ? C'est déjà la question que se posait le professeur Kullmann l'année dernière<sup>65</sup>. Elle est toujours d'actualité. Précisons néanmoins qu'il ne s'agit que d'une proposition de loi et que les mesures retenues peuvent encore évoluer. Espérons toutefois qu'elle puisse aboutir même si son contenu reste timide et que d'autres propositions s'en suivront certainement.

---

<sup>61</sup> Min. de l'économie, du développement et de l'aménagement durable, « Le retrait-gonflement des argiles, Prévention risques naturels majeurs », <https://www.ecologie.gouv.fr>.

<sup>62</sup> A. Abadie, « Catastrophes naturelles : la réforme de retour à l'Assemblée », Argus de l'assurance, 4 janv. 2021.

<sup>63</sup> N. Bonnefoy, Rapport d'information n°628 fait au nom de la MI sur la gestion des risques climatiques, 3 juillet 2019, <https://www.senat.fr/rap/r18-628/r18-628.html>.

<sup>64</sup> V. note 55.

<sup>65</sup> V. note 42.