



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

RGa

N'attendons pas que ce soit la cata !

- Réduire la survenance
- Reconnaître au sinistré un statut de victime
- Adapter le logement vulnérable au changement climatique

Mission du député Vincent Ledoux

INTRODUCTION	5
LA MISSION A VOTRE ÉCOUTE	9
RECOMMANDATIONS	11
1. LE RISQUE RGA, UNE URGENCE SOCIALE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	15
1.1. UNE FAMILLE DE HALLUIN (59250), SEPT ANNÉES DE GALÈRE	16
1.2. LE PHÉNOMÈNE RGA S'ACCROÎT ET COÛTE DE PLUS EN PLUS CHER, PROVOQUANT DES DÉASTRES DANS LA FRANCE DES PETITS PROPRIÉTAIRES	17
1.2.1. Le risque touche d'abord les maisons individuelles	17
1.2.2. Le risque concerne déjà au moins la moitié du territoire métropolitain et s'étend	18
1.2.3. Rappel sur la prise en charge – l'indemnisation des dommages liés au RGA se fait dans le cadre du régime des catastrophes naturelles	20
1.2.4. Le coût du RGA est massif et en augmentation	22
1.2.5. Le risque s'aggrave du fait du réchauffement climatique	24
2. PRENDRE EN CHARGE LES SINISTRES DU RGA COMME LES VICTIMES DES AUTRES CATASTROPHES NATURELLES	25
2.1. GAGNER EN RAPIDITÉ	26
2.1.1. Moment 1 – La demande de reconnaissance par le maire	26
2.1.2. Moment 2 – L'avis de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle	27
2.1.3. Moment 3 – l'instruction du dossier par l'assureur et l'expert	29
2.1.4. Le cas des séries de maisons individuelles	30
2.2. RÉCRÉER DE LA CONFIANCE DANS LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT « CATNAT » DE LA COMMUNE	31
2.2.1. Améliorer le modèle sous-jacent à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune	31
2.2.1.1. La carte des argiles	31
2.2.1.2. Le rapport météorologique	33
2.2.2. Élargir les critères de reconnaissance dans l'espace et le temps	34
2.2.3. Pour une mesure de justice sociale – prévoir un mécanisme de rattrapage pour les sinistres antérieurs à l'amélioration des critères de reconnaissance de l'état « CatNat » des communes	35
2.2.4. Assurer la pérennité financière du régime CatNat, en intégrant l'élargissement des critères et les mesures de rattrapage	36
2.2.5. Au regard de l'évolution prévisible des connaissances sur le RGA, l'amélioration du processus devra passer à terme par un nouveau critère météorologique et d'humidité des sols	37
2.3. RÉCRÉER DE LA CONFIANCE DANS L'INSTRUCTION DU DOSSIER PAR L'ASSUREUR ET L'EXPERT	38
2.3.1. Structurer une vraie filière RGA	38
2.3.1.1. Garantir la formation et l'expérience professionnelle des experts RGA	38
2.3.1.2. Renforcer l'indépendance des experts	39
2.3.1.3. Faire monter en puissance le recrutement de géotechniciens bien formés, assurer la formation continue des constructeurs et intégrer les paysagistes à la filière RGA	40
2.3.2. Mieux encadrer l'intervention de l'expert	40
2.3.2.1. La cause déterminante	40
2.3.2.2. La transparence	43
2.4. ACCOMPAGNER LES SINISTRES A LA MÊME HAUTEUR QUE LES VICTIMES DES AUTRES CATASTROPHES NATURELLES!	43
2.4.1. Pour une cellule de crise dans chaque préfecture	43
2.4.2. La question spécifique du relogement	44
2.4.2.1 La prise en charge des frais de relogement	44
2.4.2.2 L'accès au logement social	45
2.4.2.3. Éviter les doubles peines et accompagner aussi longtemps que nécessaire	46

3. LANCER UN CHANTIER MASSIF D'ADAPTATION DU LOGEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA MAISON	47
3.1. POUR UN ÉLECTROCHOC	48
3.1.1. Une gouvernance nationale	48
3.1.2. Un réseau territorial robuste	50
3.1.3. Un rééquilibrage des financements en faveur du RGA	51
3.2. MIEUX COMPRENDRE LE PHÉNOMÈNE RGA, MIEUX CONNAÎTRE LES TECHNIQUES POUR Y FAIRE FACE	52
3.2.1. Mieux cibler les maisons les plus à risque	52
3.2.2. Mieux connaître les techniques de prévention et de remédiation	53
3.3. METTRE LE TERRITOIRE EN « MODE COMBAT » FACE AU RGA	55
3.3.1. Un plan massif à travers la mobilisation de nouveaux leviers à la main des victimes et des maires	55
3.3.2. Des maires partenaires à 100 %, mieux informés et pleinement acteurs de la sensibilisation	59
3.3.2.1. Des maires mieux informés	59
3.3.2.2. Des maires pleinement acteurs de l'information et de la sensibilisation	59
3.3.3. Expérimenter, dans quelques territoires volontaires, une mobilisation collective plus poussée	60
3.4. INTÉGRER LE RISQUE RGA TOUT AU LONG DE LA VIE DU BIEN	60
3.4.1. Lors de la construction	61
3.4.1.1. Études géotechniques	61
3.4.1.2. Attestation de fin de travaux	62
3.4.1.3. Normes de construction et règles de l'art	63
3.4.2. Lors de la mutation	63
3.4.2.1. S'assurer d'une bonne information de l'acquéreur concernant les risques RGA associés à la maison	63
3.4.2.2. Prévoir un diagnostic facultatif à double niveau au moment de la vente	64
3.4.3. Lors des travaux d'extension	64
3.5. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE D'ENSEMBLE DE L'ADAPTATION DES LOGEMENTS FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	65
3.5.1. Monter radicalement en puissance sur l'adaptation au changement climatique et pleinement intégrer le RGA dans cette politique	65
3.5.2. Pour une mise en cohérence des leviers territoriaux	66
3.5.3. Pour une mise en cohérence des leviers pour le logement – l'exemple de la rénovation énergétique	66
ANNEXES	69
ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION	70
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONSULTÉES	72
ANNEXE 3 – APPEL A PROJET RGA DE L'ADEME	76

INTRODUCTION



Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer/D.MENDIBOURE

Madame la Première Ministre,

Messieurs les Ministres,

« Les missions de ce type se succèdent mais, en attendant, des sinistrés d'hier n'ont toujours aucune solution et certains vivent dans des maisons devenues dangereuses qui ne sont plus étanches au froid et à l'humidité, malgré des expertises probantes sur l'origine des désordres. D'année en année on continue de les ignorer sans leur apporter aucune aide tout en leur demandant de continuer à payer leurs cotisations catastrophe naturelle et taxe foncière ! Il y a urgence pour certains et ce n'est malheureusement pas un rapport de plus qui risque de changer leur quotidien aujourd'hui et dans quelques années, il sera trop tard ! ».

Ce message posté sur l'un de mes réseaux sociaux par « les oubliés de la canicule 45 » - un département dont le « bilan » de reconnaissance Cat Nat au titre de la sécheresse 2022 est à ce jour très faible : 18 communes reconnues pour 108 non reconnues ! - témoigne à la fois du désespoir des sinistrés du retrait-gonflement des argiles (RGA) et de la grande fatigue morale et physique qu'ils éprouvent. Ils crient justice quand le climat leur inflige une violence dont l'intensité et la périodicité ne cessent de s'accroître ! Ils nous obligent à agir !

Sans opposer les sinistrés de catastrophes naturelles les uns aux autres, force est de déplorer que ceux du RGA ne sont pas tout à fait considérés comme des victimes à part entière. Pour eux, pas de gouvernance de crise coordonnée entre pouvoirs publics et assureurs, pas d'accompagnement social ou de soutien psychologique - comme ceux éprouvés par exemple lors du séisme du Teil (Ardèche - 11 novembre 2019) ou bien encore dans l'effondrement d'immeubles, rue de Tivoli à Marseille (9 avril 2023) - ni encore moins de prévention publique comme celle mise en œuvre à grande échelle contre les inondations ou les séismes ! Globalement, le RGA qui représente en moyenne 40 % de la sinistralité sur 1989-2022 ne reçoit quasiment rien pour sa prévention, alors que les inondations qui représentent en moyenne 50 % des coûts de sinistralité sur la période 1982-2022 ont bénéficié en 2020 de 75 % des financements de prévention fléchés sur les aléas.

Confusément, ce légitime ressenti d'abandon et de relégation vient se mêler au complexe du « pavillon honteux » sous-tendu par l'idée que le propriétaire d'une maison individuelle ne serait pas aussi respectueux de l'environnement qu'on le souhaiterait aujourd'hui ! Un débat clos cet été par le Président de la République qui a remis la maison au milieu du jardin : « On ne peut pas passer d'une décennie où on a dit aux gens : « *On ne peut pas passer d'une décennie où on a dit aux gens : « Si vous êtes des bons Français, il faut que vous ayez un pavillon, avec un jardin » et le lendemain considérer que c'est un scandale d'avoir ce mode de vie. La transition écologique doit être rendue désirable et ne pas sembler irréalisable. Sinon nous laisserons trop de monde sur le bord du chemin »⁽¹⁾.*

Ce complexe d'infériorité écologique du propriétaire s'inscrit dans la longue liste d'ostracismes dont pâtiennent les sinistrés du RGA à qui l'on a trop longtemps - consciemment ou non - plus fait reporter la faute de leurs dommages sur des malfaçons que sur le climat.

Et cela est d'autant plus regrettable que les Français bénéficient d'un modèle public-privé unique au monde, alliant mutualisation des risques et solidarité nationale, pour un certain nombre d'aléas climatiques non assurables dont le RGA depuis 1989 ! Unique mais imparfait !

Car, malgré tous les correctifs apportés, notre système continue de créer ses « oubliés » ou abandonnés, ses « non reconnus Cat Nat » ou reconnus mais non indemnisés avec son lot de personnes malades et déprimées. Aux côtés de leurs sinistrés, les maires dénoncent un système incompréhensible, lent, opaque, arbitraire et partial !

Majoritairement seuls et isolés face à leur problème, les sinistrés du RGA ont fini par se regrouper en associations où ils trouvent écoute, conseil et assistance. Certaines d'entre elles se sont organisées pour informer et former les élus de leur territoire, mener des actions de défense et plus récemment pour tester des innovations technologiques.

Je veux ici leur rendre un hommage appuyé ! Elles font œuvre utile et comblent un vide dans lequel acteurs publics et privés gagneraient à prendre davantage leur part. Dans mes fonctions précédentes de maire, j'ai eu nombre de fois recours à ces associations pour accompagner les familles de sinistrés de ma commune qui me sollicitaient ? Qu'elles en soient sincèrement remerciées !

Tout au long de la mission, j'ai pu vérifier la robustesse de leurs analyses et la perspicacité de leurs observations. C'est principalement pour eux et dans l'optique de leur apporter de véritables solutions que la mission a travaillé dès le premier jour de votre commande.

Ce « bilan humain », nous l'avons considéré et pleinement pris en compte. J'ai en mémoire et au cœur les nombreux témoignages de sinistrés qui m'ont confié leurs difficultés à vivre, leurs détresses psychologiques, morales et financières, leur isolement social dans l'impossibilité de recevoir amis et famille à la maison ou leur empêchement à travailler comme cette assistante maternelle du Loir-et-Cher. Nombre d'entre eux sont malades et déprimés et les plus désespérés m'ont avoué songer mettre fin à leur vie devant l'impasse d'une situation qu'ils ont de plus en plus de mal à affronter. Je pense aussi à Annabelle et Victor qui subissent et devront subir longtemps encore des conditions de vie dégradée dans une maison totalement cassée. Leurs parents qui travaillent tous les deux, espéraient une meilleure vie pour eux, dans un cadre agréable et confortable lorsque le changement climatique est venu fracasser leur rêve !

Les sinistrés savent mieux que quiconque combien sont graves les effets d'un réchauffement climatique qui depuis février 2022 enregistre des mois, tous continûment excédentaires en température ! Ils sont les victimes directes d'un krach climatique !

1 Emmanuel Macron : « La transition écologique doit être rendue désirable et ne pas sembler irréalisable », entretien exclusif dans Le Point, 23/08/2023

Combien, pour ceux qui subissent de très lourds dommages, vaudront encore - même réparées - leurs maisons sur un marché immobilier qui anticipe par ailleurs « les endroits où il fera bon vivre en 2050 » au regard de l'évolution du climat et des conditions météorologiques⁽²⁾ ?

Et quand bien même, le seraient-elles par une remédiation profonde, ce serait assurément au prix d'un bilan carbone déficitaire ! Dans l'idéal, nous devrions veiller à ce que chaque réparation soit évaluée à l'aune de son bilan carbone et du gain apporté non seulement au propriétaire mais aussi à la collectivité !

La galère des victimes du RGA se trouve démultipliée au regard de la reconnaissance ou non de leur commune en catastrophe naturelle, de leur prise en charge ou non par leurs assurances, de leur difficulté à se reloger, à gérer leur stress, à s'acquitter des prêts qui continuent de courir et au bout du bout à transmettre ou à revendre un bien sinistré !

Alors, si nous devons continuer de trouver les voies et moyens d'améliorer un système qui doit être plus lisible, plus transparent, plus juste et équitable, prendre en charge davantage de communes et de sinistrés à qui l'on doit accorder un véritable statut de victimes...

Si nous devons impérativement aboutir à une meilleure définition de la « cause déterminante » qui sert de référentiel à l'expertise d'assurances. Si nous devons gagner de la confiance en l'expertise à travers une meilleure garantie d'indépendance et un gage d'impartialité...

Si nous devons faire monter en gamme et en compétence toute la « filière » RGA, experts, bureaux d'études, géo techniciens, constructeurs, paysagistes et jardiniers, pour apporter des services de qualité professionnelle aux propriétaires...

Si nous devons améliorer nos outils techniques et scientifiques pour mieux appréhender et connaître un phénomène naturel complexe. Si nous devons accélérer la recherche de solutions de remédiation pérennes et plus vertueuses au plan écologique...

Nous devons aussi et surtout changer notre logiciel d'approche qui privilégie aujourd'hui l'aval - fissure/régime Cat Nat/indemnisation - sur l'amont dès lors que nous savons qu'un certain nombre d'actions dites horizontales pourraient éviter ou réduire l'apparition de dommages. Veiller au bon écoulement des eaux ou à la végétation, ces premières mesures de bonne gestion de la maison sont à la portée de tous !

« N'attendons pas la cata ! » pour mobiliser la France autour du RGA qui est devenu le premier risque et lancer un plan massif de prévention et de sensibilisation auprès des millions de propriétaires concernés.

« N'attendons pas la cata ! » pour agir avec les maires dans le cadre d'une gouvernance nationale architecturée, pour inventer des nouvelles solutions à la faveur d'une grande politique publique d'adaptation du logement au changement climatique. Car si le krach climatique est violent pour le petit propriétaire, il l'est tout autant pour la nation qui compte plus de 10 millions de maisons potentiellement vulnérables et un système unique de réassurance qui interroge sur sa soutenabilité.

La question qui se pose n'est pas seulement de savoir comment mieux accompagner et soutenir chaque victime mais aussi comment nous préparer collectivement à accompagner 10 millions de propriétaires - près de la moitié du parc de logements anciens privés - dont les maisons sont potentiellement vulnérables dans un scénario catastrophe qui verrait des millions de maisons individuelles endommagées en même temps !

2 <https://experience.arcgis.com/experience/5f6596de6c4445a58aec956532b9813d/page/The-European-overview/>

Face à un risque majeur, il faut un plan massif qui embarque acteurs privés et publics pour accompagner socialement et préventivement les propriétaires et lancer de grandes opérations d'adaptation du stock énorme de maisons anciennes et vulnérables. Dans certains cas, il nous faudra sortir du schéma traditionnel Reconnaissance/Indemnisation/Réparation à l'identique pour intégrer les pouvoirs publics dans un dialogue gagnant-gagnant avec les sinistrés et les assureurs, gagnant pour les propriétaires et gagnant pour la collectivité!

Il s'agit de faire de cette contrainte provoquée par l'aléa climatique un levier d'action et d'opportunité pour nos territoires en plaçant les maires au cœur d'une stratégie d'animation, de mobilisation, de prescription et de facilitation de solutions.

Le logement est précieux pour son propriétaire, c'est un bien rare pour une collectivité qui peine à loger ses concitoyens ou à développer un projet d'intérêt général. C'est aussi une opportunité pour notre pays dont l'ambition est de compter de plus en plus de logements adaptés aux exigences environnementales des temps que nous vivons.

À un certain seuil, indemniser une réparation à l'identique devient aberrant, en termes de coût et de bilan carbone, sans envisager la rénovation dans une approche globale (amélioration du confort de vie, réduction de la facture énergétique, équipement de solutions énergétiques alternatives) et finalement, sans contribuer à l'augmentation de la valeur du logement!

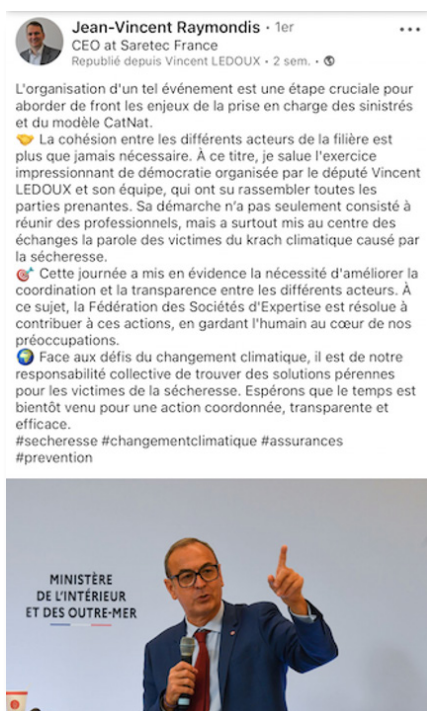
Ce rapport doit être le dernier avant le déclenchement d'une action publique de grande ampleur pour faire de la France une nation en ordre de marche contre son risque RGA et un pays dont toutes les ressources sont mobilisées pour adapter son parc de maisons individuelles et le rendre plus vertueux au plan écologique!

LA MISSION À VOTRE ÉCOUTE

Au-delà des 150 rencontres individuelles ou collectives, la mission s'est réunie trois fois en task force avec des acteurs publics et privés autour d'une thématique choisie, et a sollicité onze postes diplomatiques.

Elle s'est délocalisée à 4 reprises : le 3 mai à la Préfecture du Nord pour échanger avec les services préfectoraux sur la procédure CatNat et avec des maires de la métropole européenne de Lille ; le 17 juin, accompagnée des représentants nationaux des experts et des assureurs, elle s'est rendue à Halluin (59250) à la rencontre des sinistrés, en mairie puis sur le terrain avant de débriefer avec les élus locaux, les services municipaux et ceux de l'État ; le 5 septembre à l'hôtel de ville de Tourcoing, elle s'est encore entretenue avec trois associations de sinistrés.

Enfin, le 14 septembre, à l'Hôtel de Beauvau à Paris, elle a rassemblé toute la journée en format unique tous les protagonistes de la chaîne RGA : sinistrés, maires, experts, assureurs, constructeurs, géotechniciens, géologues, experts d'assurances, bureaux d'études, ingénieurs, notaires, agents immobiliers, urbanistes, représentants des ministères de l'Économie et des Finances, de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires en France et du Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer en présence de Madame la Ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la ruralité.



Source : LinkedIn

Que chacun soit chaleureusement remercié pour le temps consacré et les contributions apportées.

Un merci tout particulier à la mission d'appui :

- Benoît Chatard, de l'inspection générale de l'administration, rapporteur général
- Louis-Alexis Luchtenberg, coordonnateur
- Bernard de Courrèges, de l'inspection générale des finances
- Sylvie Banoun, de l'inspection générale de l'écologie et du développement durable

Merci enfin à Landry Mepui Abah, Olga Fernandes et Fabienne Chanteloup pour leur appui constant.

RECOMMENDATIONS

RECOMMANDATIONS

Améliorer le régime « CatNat » appliqué au RGA

- **Enrichir et préciser les données scientifiques** sur lesquelles se fonde la reconnaissance de l'état « CatNat » des communes
 - Compléter la carte du BRGM des études géotechniques et des données de sinistralité
 - Développer un maillage de 1000 stations météo du sol dans les communes les plus à risque pour alimenter le modèle de Météo France
- **Raccourcir les délais** pour la reconnaissance de l'état « CatNat » de la commune et l'instruction du dossier du sinistré par l'assureur
- **Élargir les critères de reconnaissance** de l'état « CatNat » des communes pour mieux coller au caractère progressif et diffus du phénomène RGA.
 - Reconnaître sur une année pleine et pas simplement une saison
 - Prendre en compte la succession de sécheresses
 - Assouplir le régime pour les communes limitrophes
 - Englober dans la reconnaissance « CatNat » les deux années antérieures à l'année reconnue, à condition qu'elles répondent à des critères de seuil qui seraient moins rigoureux que pour l'année principale de reconnaissance
- Développer les recherches pour créer un nouveau critère de reconnaissance « CatNat » des communes, fondé sur des seuils de variation météorologique et d'humidité des sols en valeur absolue
- **Créer un mécanisme de rattrapage pour les sinistrés habitant des communes non reconnues « CatNat »**

Objectiver l'instruction de l'assureur et la rendre plus transparente pour les assurés

- **Définir la notion de « cause déterminante »**, qui est la clé de l'instruction du dossier par l'assureur et l'expert
 - Réaffirmer le principe de prise en charge de l'aggravation des dommages, notamment dans le cas où une fissure a été déclarée à l'assureur avant l'année de reconnaissance de l'état « CatNat »
- **Fixer un délai maximal de 6 mois pour un premier rapport de l'expert d'assureur**
- **Rendre obligatoire la transmission de TOUS les éléments du dossier à l'assuré**, y compris les devis estimatifs de travaux ou de reconstruction

Vers une filière RGA de qualité

→ Renforcer les garanties d'indépendance des experts d'assurance, avec :

- Absence de liens capitalistiques
- Interdiction de rémunération de l'expertise en fonction du résultat
- Un pourcentage maximal du chiffre d'affaires de la société d'expertise réalisé chez le même assureur

→ Prévoir des exigences de formation initiale et continue et d'expérience pour tous les professionnels

Accompagner les sinistrés du RGA autant que les victimes des autres catastrophes naturelles

→ Créer dans chaque département touché par le RGA une cellule de crise pour aborder en six mois les situations les plus difficiles

→ Créer un « bouclier CatNat » pour le relogement des victimes du RGA, avec :

- La suspension des remboursements de crédit bancaire et de taxe foncière pour les logements inhabitables
- Une prise en charge du relogement par l'assurance aussi longtemps que le sinistré ne peut pas habiter dans sa résidence principale

Changer de logiciel, gouverner autrement

→ Créer une task force RGA de haut niveau à l'échelon national pour créer une communauté RGA au service des sinistrés et des territoires, sortir d'une gestion court-termiste et investir massivement la prévention et l'adaptation

→ Renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'adaptation au changement climatique et de prévention des risques de catastrophe naturelle

→ Créer un « cluster » de la recherche en RGA pour mieux connaître le phénomène RGA, les techniques de prévention et de remédiation et le « bilan humain » de celles-ci

→ Mettre les territoires en « mode combat » contre le risque RGA

- Placer les maires au cœur de l'information et de la sensibilisation RGA – mieux les former ; les tenir informés des suites données aux dossiers des sinistrés ; les accompagner comme premiers maillons de la sensibilisation et de l'éducation des Français sur le risque RGA
- Intégrer le RGA dans les documents d'urbanisme
- Accompagner des territoires expérimentateurs volontaires pour aller plus loin
- Faire évoluer les missions de l'Anah pour inclure l'adaptation des logements à la prévention ou au traitement des désordres liés au changement climatique

Le logement, à l'avant-garde de l'adaptation au changement climatique

→ Réparer à l'identique ou accélérer la transition ?

- Coordonner les aides permettant d'adapter le logement au changement climatique à l'occasion d'un sinistre RGA
- Accompagner les victimes pour structurer les opérations d'adaptation du bâti
- Démultiplier les options pour les maires et les victimes – par exemple à travers des projets immobiliers d'intérêt collectif, préservant la valeur pour les sinistrés, porteurs d'un intérêt écologique et fortifiant le bâti (densification).

→ Créer un « réflexe RGA » dans les politiques d'adaptation face au changement climatique

- Mettre en cohérence les leviers d'aménagement du territoire
- Mettre en cohérence les leviers d'adaptation du logement – en particulier au moment de la rénovation énergétique !

Intégrer le RGA tout au long de la vie du bien

→ Intégrer de manière cohérente le risque RGA à toutes les normes, règles de l'art et pratiques de construction

→ Inciter à choisir les études G2 PRO plutôt que les règles forfaitaires de construction, au moment de la construction de maisons individuelles neuves

→ **Objectiver les risques associés aux travaux d'extension** d'une maison individuelle, au regard du RGA

→ Prévoir la possibilité pour les vendeurs en zone à risque **de procéder à un diagnostic de leur maison** débouchant sur un label confortant la valeur du bien

-1-

Le risque RGA, une urgence sociale du changement climatique

1. Le risque RGA, une urgence sociale du changement climatique

Bien que la France ait pris conscience depuis quelques années de l'ampleur du risque RGA, les pouvoirs publics n'ont sans doute pas pris les mesures à la hauteur des enjeux et adaptées à la souffrance des victimes.

1.1. UNE FAMILLE DE HALLUIN (59250), SEPT ANNÉES DE GALÈRE

Les B., famille avec deux enfants de 9 et 14 ans, habitent à Halluin. La mission a visité leur maison le 27 juin dernier.

Leur histoire illustre la lenteur du processus que doivent endurer les victimes de RGA pour obtenir une indemnisation et habiter un logement à nouveau salubre.

Les B. ont acheté leur maison d'environ 100 mètres carrés en août 2011 pour 130 000 euros (et 7 000 euros de frais d'agence) et emménagé en juin 2012, après 55 000 euros supplémentaires de travaux.

Les premières fissures apparaissent à l'été 2019, avec une forte aggravation à l'été 2020. La famille B. attend le déclenchement par la ville de la procédure CatNat.

La ville est reconnue en état de catastrophe naturelle au titre du deuxième trimestre de l'année 2020.

Trois visites d'experts d'assurance ont lieu entre novembre 2021 et août 2022.

Les quatre maisons attenantes de leur rue sont concernées par ces fissures. À l'été 2022, elles doivent toutes être étayées en intérieur et en extérieur, pour un coût individuel de 60 000 €.

Un relogement est impossible car l'assurance ne le prend pas en charge. Or un prêt immobilier est toujours en cours et pèse sur les finances familiales. Sur les quatre maisons attenantes, trois foyers continuent d'y vivre et un couple est parti vivre chez leur fille.

Les conditions de vie de la famille B. sont déplorables – les volets et fenêtres ne s'ouvrent plus, le carrelage se soulève, la consommation de chauffage a explosé l'hiver en raison des infiltrations d'air froid, et la vie sociale est rendue inexistante.

De plus, les quatre maisons attenantes relèvent de quatre assureurs différents et de quatre experts d'assurance différents. Ceux-ci ne se coordonnent pas, ce qui ralentit considérablement la prise en charge. Les étapes du processus de caractérisation et de prise en charge du sinistre ne sont pas communes à tous les professionnels (assureurs, cabinets d'expertise), ce qui complique la procédure. Tout est sujet à négociation. De plus, lorsque deux assureurs décident d'une démolition-reconstruction, les deux autres proposent une confortation du bâti, ce qui bloque la procédure.

Par ailleurs, pour la famille B., le manque d'autonomie des experts est une source de frustration et instille un doute quant à la prise en charge des dégâts.

Enfin, les demandes de travaux pour trouver l'origine des désordres sont beaucoup trop longues. Depuis l'ouverture du dossier, sept mois ont été nécessaires pour avoir une réunion afin de trouver l'origine des désordres, onze mois pour réaliser le diagnostic des réseaux d'eau et finalement quatorze mois pour réaliser le diagnostic géotechnique complémentaire. Le diagnostic principal (dit « G5 ») avait été fait en amont et fourni à l'expert en novembre 2021.

Cela fait plus de deux ans que les dossiers sont ouverts et la famille B. ne sait toujours pas s'il faudra privilégier une réparation ou une démolition-reconstruction.

Si une décision est prise en fin d'année, il faudra un an de délai pour avoir une entreprise disponible et près de deux ans de plus pour effectuer une réparation ou une démolition-reconstruction – ce qui fixe l'échéance d'un retour à une vie normale à minima à la fin 2026.

Cela fera donc plus de sept années écoulées entre les premières fissures et la sortie du sinistre. La maison est quasiment inhabitable et aucune solution de relogement temporaire n'a été trouvée, la famille ne pouvant supporter sans aide les charges de deux logements!

Le jeune fils de la famille B., qui entrait au collège lors de l'apparition des premières fissures, aura déjà son Baccalauréat avant même de pouvoir retrouver une maison dans un état convenable.

L'histoire de cette famille illustre les galères des sinistrés – y compris de ceux qui finissent par être pris en charge!

Face au RGA, chacun fait comme il peut. Dans la même rue que la famille B., par exemple, un couple dont le mari est dans le BTP a emprunté 60 000 euros pour injecter de la résine dans le sol à la suite de l'apparition de fissures!

On ne peut plus laisser les gens seuls face à l'urgence sociale du changement climatique.

1.2. LE PHÉNOMÈNE RGA S'ACCROÎT ET COÛTE DE PLUS EN PLUS CHER, PROVOQUANT DES DÉSASTRES DANS LA FRANCE DES PETITS PROPRIÉTAIRES

1.2.1. Le risque touche d'abord les maisons individuelles

Le phénomène RGA (terme généralement utilisé pour le phénomène plus large des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols) ne touche que rarement des constructions à plusieurs étages, leurs fondations étant plus profondes et leur structure plus rigide.

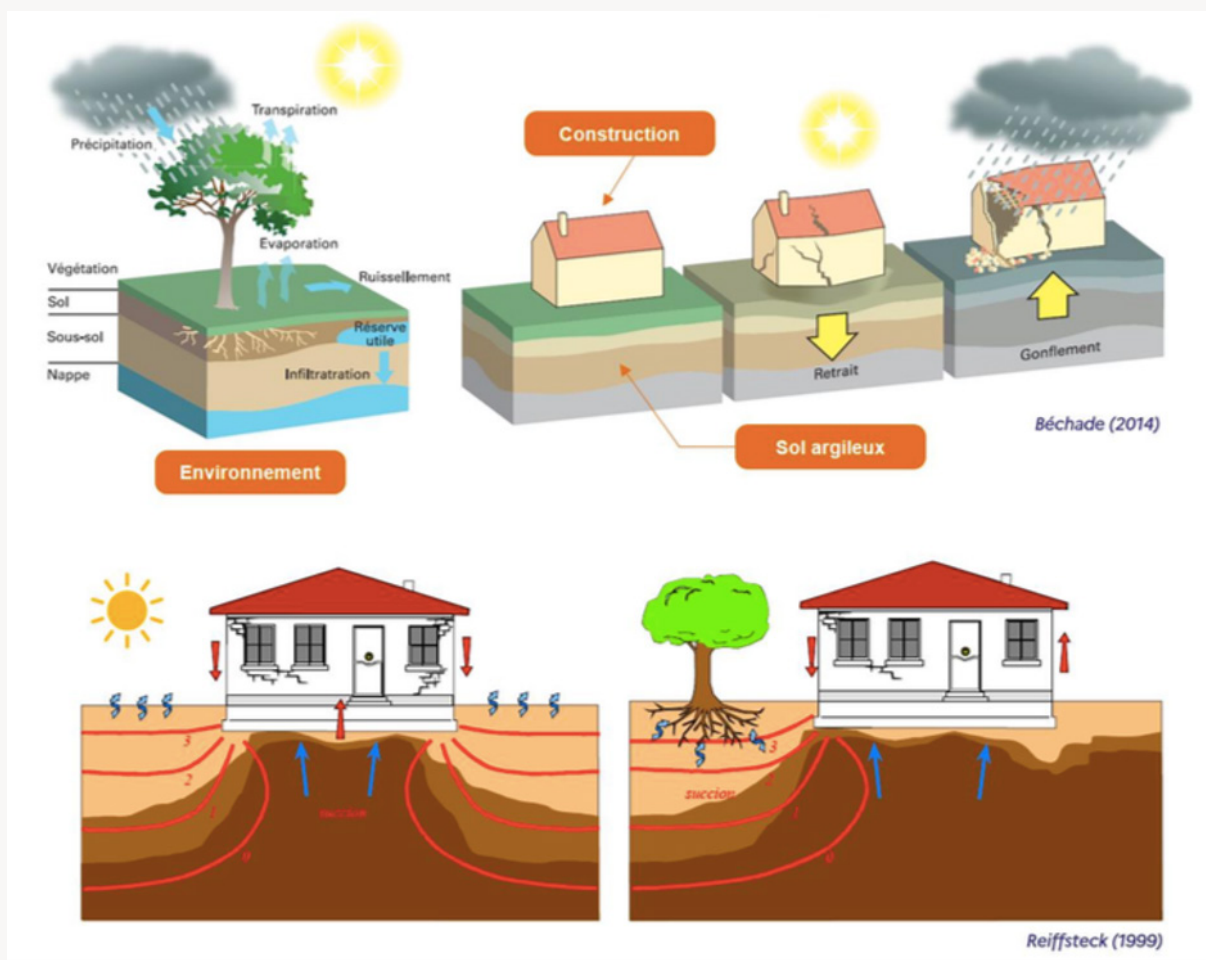
Le phénomène RGA :

En présence d'eau, les petites particules qui constituent un sol argileux absorbent l'eau et gonflent, le sol devenant plus souple ; en séchant, le sol argileux, comme une éponge, se contracte et perd en élasticité.

Quand le sol argileux se trouve sous une maison, ce phénomène de dessèchement n'est pas uniforme : il est plus marqué sur les bords et aux angles. De ce fait, une maison insuffisamment rigide est conduite à se fissurer, notamment aux points de fragilité que sont les ouvertures (portes et fenêtres) ou au lien avec des extensions (garage, perron, terrasse...) ou des maisons mitoyennes.

Les fissures qui apparaissent lors d'épisodes de sécheresse sévère peuvent se refermer lors de phénomènes pluvieux ou simplement plus humides, quand elles sont de petite taille – mais celles qui sont plus importantes sont le signe d'atteintes à la structure de la maison, l'évolution pouvant conduire à mettre en péril sa cohérence et donc à la rendre inhabitable ou provoquer la rupture de canalisations enterrées.

Le cycle du RGA :



Source: Cerema

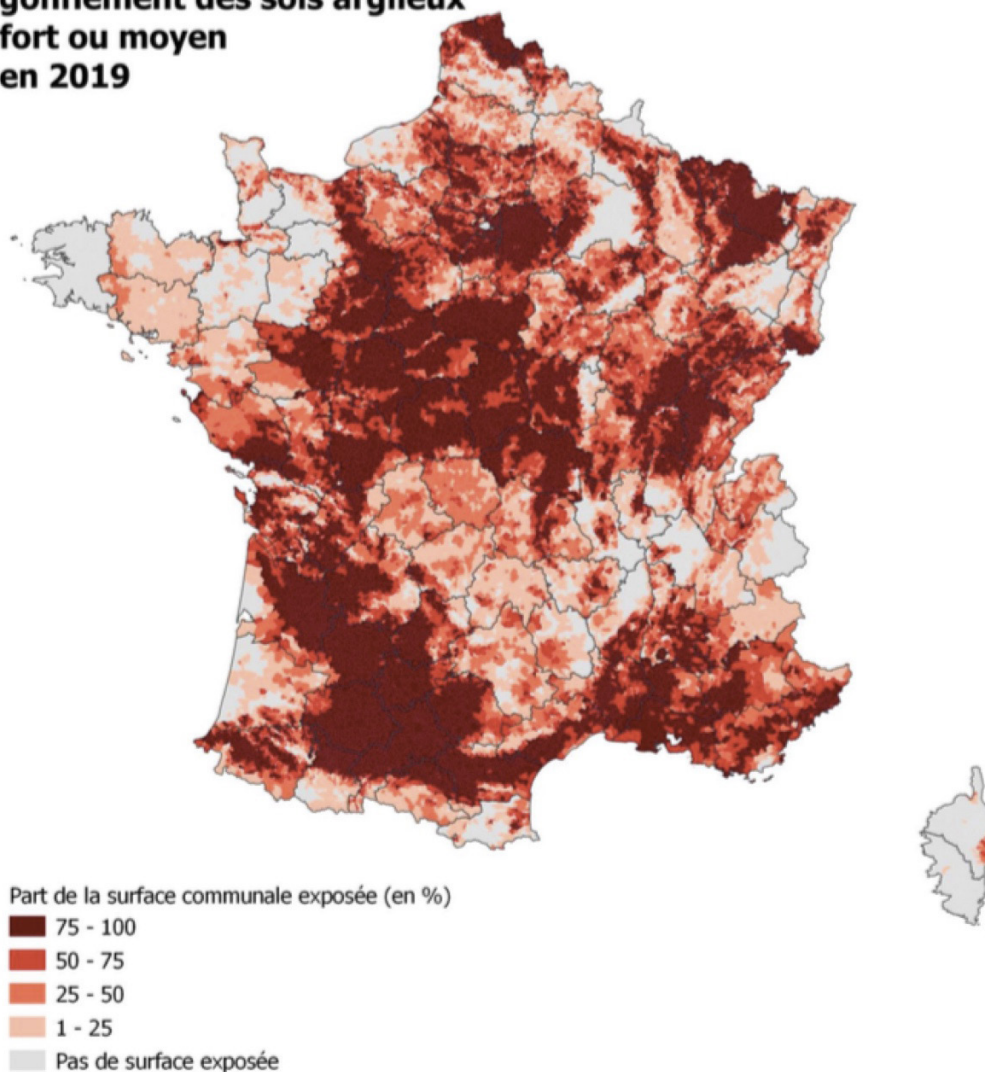
Des éléments extérieurs à la maison peuvent également avoir une influence, notamment la présence de végétaux (arbres, haies) en croissance ou aux racines un peu profondes, ou encore des évolutions intervenant dans l'imperméabilisation du terrain ou de la voirie à proximité.

1.2.2. Le risque concerne déjà au moins la moitié du territoire métropolitain et s'étend

Selon une cartographie du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) de 2013, actualisée en 2019 avec la Mission risques naturels (MRN) de France assureurs :

- 48 % du territoire métropolitain est exposé au risque de sécheresse fort ou moyen ce qui correspond à 54 % des maisons individuelles, soit 11,1 millions de maisons individuelles sur un parc de 20,3 millions en 2022. 44 % des maisons de cette zone ont été construites après 1975 ;
- pour le risque RGA fort, cela représente 3,3 millions de maisons individuelles (16,2 % du parc).

Part de la surface communale exposée au retrait-gonflement des sols argileux fort ou moyen en 2019



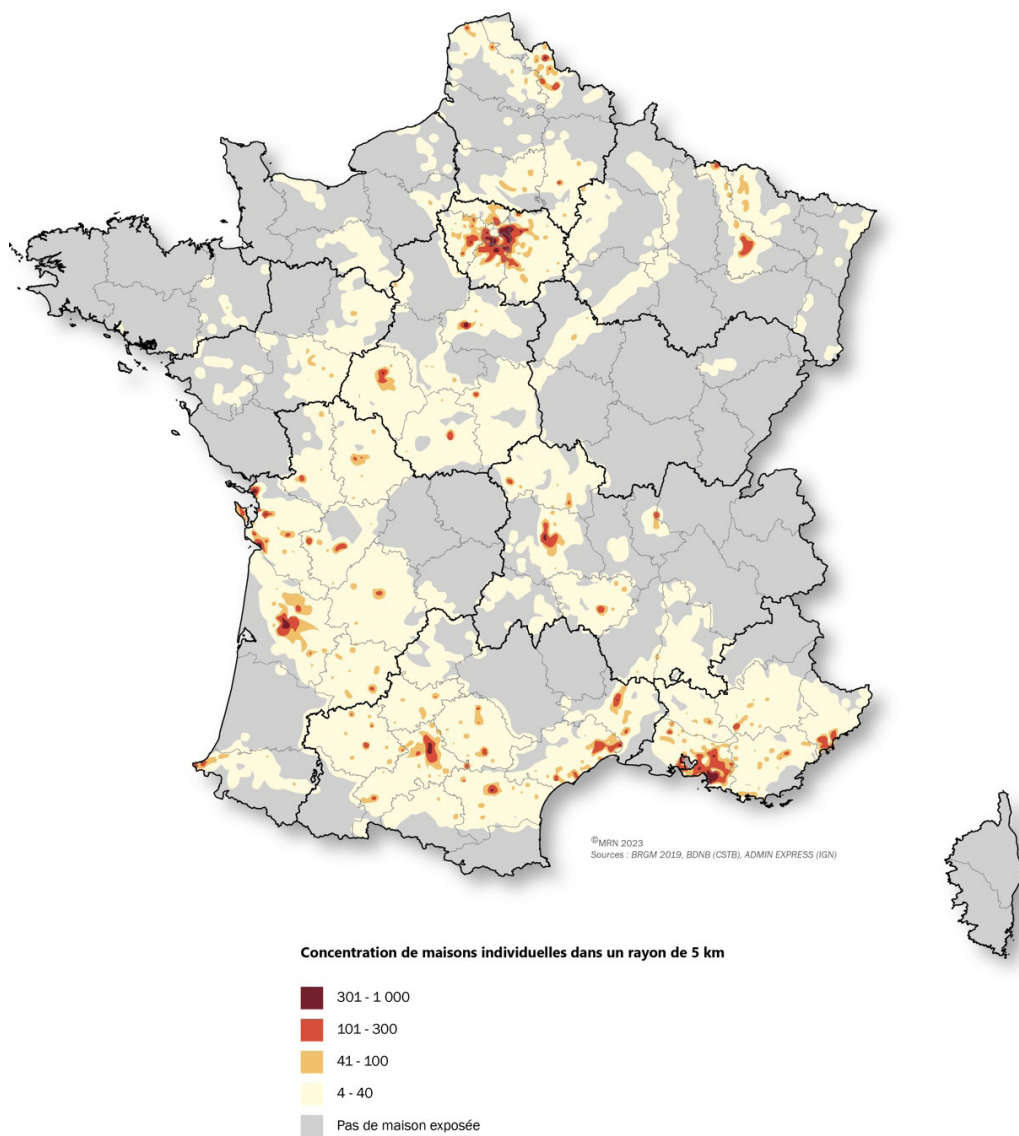
Source : BRGM

Le risque RGA est inégalement réparti sur le territoire, puisque les 10 premiers départements concentrent 44 % du coût⁽³⁾.

En revanche, sont tout autant touchées des zones densément peuplées – en Île-de-France, dans les Bouches du Rhône, mais aussi autour de Lille, de Bordeaux, de Toulouse, etc. – que des territoires à faible densité de maisons individuelles comme le Gers.

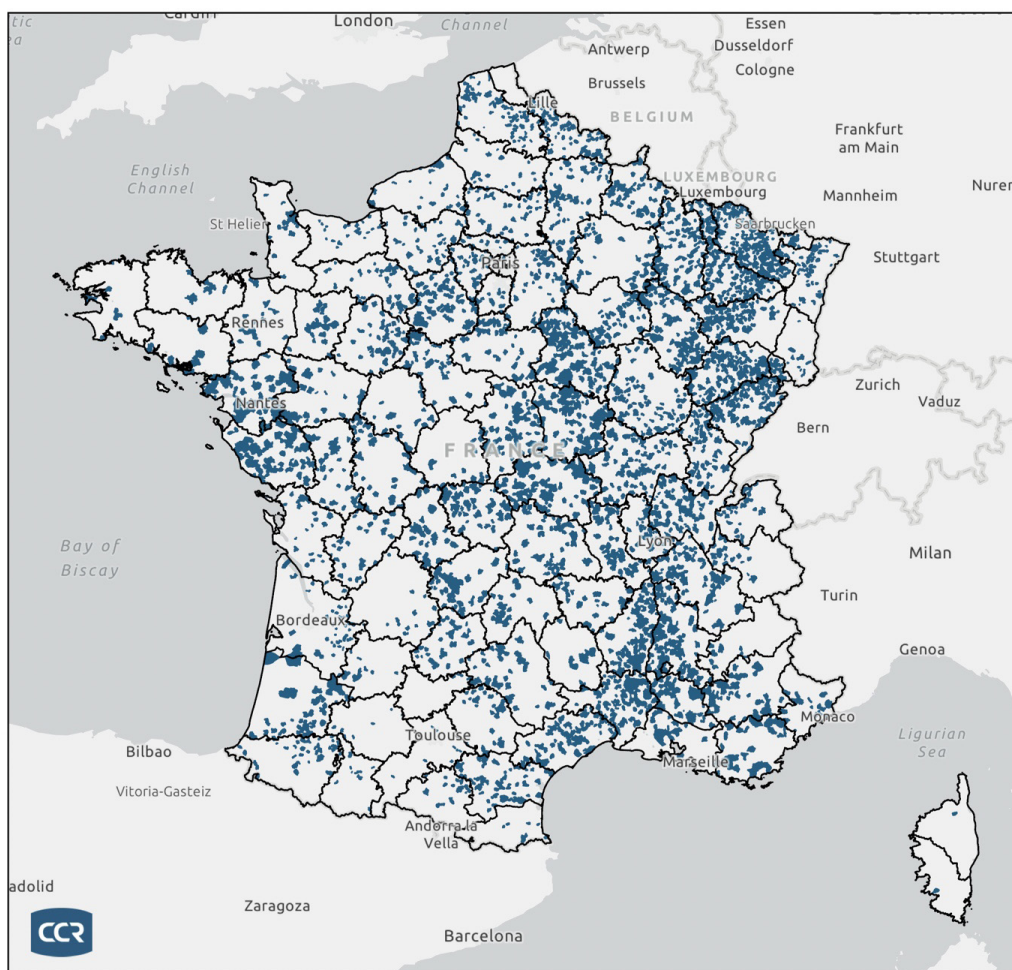
3 France assureurs, Le risque sécheresse et son impact sur les habitations, septembre 2022.

Densité de maisons individuelles dans un rayon de 5 km en zone d'exposition RGA fort



Source: MRN, cartographie réalisée pour la mission

De plus, une extension du périmètre territorial du risque RGA est d'ores et déjà perceptible, comme le montre la carte ci-dessous des communes primo-demandeuses de reconnaissance CATNAT RGA entre 2017 et 2022 :



Source : CCR, cartographie réalisée pour la mission

1.2.3. Rappel sur la prise en charge – l’indemnisation des dommages liés au RGA se fait dans le cadre du régime des catastrophes naturelles

Le régime d’indemnisation des catastrophes naturelles (dit « CatNat ») a été créé par la loi n° 82600 du 13 juillet 1982. Cette loi ne comportait pas de liste de périls couverts, l’article 1er se bornant seulement à décrire une catastrophe naturelle par ses causes, à savoir « 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 ». Toutefois, seuls les phénomènes irrésistibles, imprévisibles et de cinétique rapide étaient alors considérés comme devant donner lieu à la mobilisation de la solidarité nationale, ce qui n’était pas le cas de la sécheresse, phénomène à évolution lente, en principe sans risque humain.

Ce n’est qu’à partir de 1989 que le risque RGA a été intégré au régime CatNat dans les cas de « mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols » et ce, afin d’apporter une solution aux sinistrés qui avaient dû faire face à la succession de plusieurs sécheresses exceptionnelles à la fin des années 1980.

Les principes généraux du régime CatNat

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris dans la Constitution de 1958, consacre le principe de la solidarité et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges qui résultent des « calamités nationales ». C'est sur ce principe qu'est fondée la loi du 13 juillet 1982 qui organise le régime CatNat.

Ce dispositif permet aux personnes ayant souscrit une garantie dommages aux biens pour un risque situé en France d'être indemnisées de leurs dommages matériels directs non assurables lorsque l'état de catastrophe naturelle est constaté dans leur commune par arrêté interministériel, en contrepartie d'une surprime à taux unique et généralisée.

La couverture du sinistre au titre de la garantie CatNat suppose la réunion de plusieurs conditions explicitées dans l'article L. 125 1 du code des assurances :

- Le phénomène doit présenter une « intensité anormale » : une commission interministérielle est appelée, sur la base de demandes communales, transitant par les préfetures, à donner un avis sur ce point avant signature puis publication au journal officiel des arrêtés reconnaissant (ou non) l'état de CatNat. Chaque arrêté fixe la zone géographique, la période et le péril concernés ;
- L'agent naturel doit être la cause directe de la catastrophe ;
- Les victimes doivent avoir souscrit un contrat d'assurance garantissant les « dommages » aux biens comme l'assurance multirisques habitation (MRH), extension obligatoire de la garantie incendie ou dommages aux biens.

Le financement de cette garantie CatNat est assuré par une surprime sur les contrats d'assurance, dont le taux fixé par l'État est identique sur l'ensemble du territoire (traduction du principe de solidarité sur lequel repose le régime CatNat) et de 12 % depuis 2000.

Pour les particuliers, cela concerne près de 45 millions de contrats de risques d'habitations et représente un surcoût de 23 €/an en moyenne pour chacun d'eux. Le montant total de ces primes CatNat est estimé à 1,88 Md€ pour 2022 (1 Md€ pour les particuliers, 0,75 Md€ pour les entreprises et 0,13 Md€ pour l'automobile).

Ces fonds sont répartis entre les compagnies d'assurance et la Caisse centrale de réassurance (CCR). Les compagnies d'assurance, réassurées par la CCR, indemnisent les victimes de CatNat sur leurs fonds propres jusqu'à une certaine limite (en principe 200 % des surprimes acquises). Au-delà, la CCR, sur la base des traités de réassurance souscrits, prend en charge la totalité des dommages. Elle dispose de plus de la garantie illimitée de l'État, qui n'a toutefois été appelée qu'une fois, en 1999⁽⁴⁾.

Rappel sur le fonctionnement de la prise en charge

La procédure d'indemnisation dans le cas de dommages liés à la sécheresse est la suivante :

- Le particulier assuré déclare son sinistre à la mairie ;
- La mairie demande la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ;
- La préfecture centralise les demandes communales et sollicite les rapports techniques ;
- La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) instruit et présente les dossiers ;
- La commission interministérielle statue sur l'intensité anormale de l'agent naturel et émet un avis favorable, défavorable ou d'ajournement sur la base de critères géotechnique et météorologique ;
- Avis de la commission ;
- Arrêté interministériel ;
- Publication au journal officiel ;
- Communication aux maires par la préfecture ;
- Communication aux sinistrés ;
- L'assuré dispose d'un délai de 30 jours à partir de la publication de l'arrêté au JO pour déclarer son sinistre à l'assureur, s'il ne l'a pas déjà fait ;
- L'assureur doit ensuite instruire la demande, en s'appuyant le cas échéant sur l'expert en assurance qui déterminera si le RGA est la « cause déterminante » des fissures. Peuvent intervenir d'autres professions, telles que les géotechniciens ou les huissiers.

4 Cette intervention de l'État a été déclenchée en raison notamment de fortes pluies cévenoles conjuguées à la faiblesse des provisions constituées par la CCR au cours des quinze premières années.

1.2.4. Le coût du RGA est massif et en augmentation

La sinistralité liée à la sécheresse et au RGA est en nette hausse depuis une dizaine d'années. Sur les 20 principales catastrophes naturelles depuis 1989, 12 sont liées à la sécheresse dont 5 des 6 premières.

20 catastrophes naturelles les plus coûteuses sur la période 1989-2022

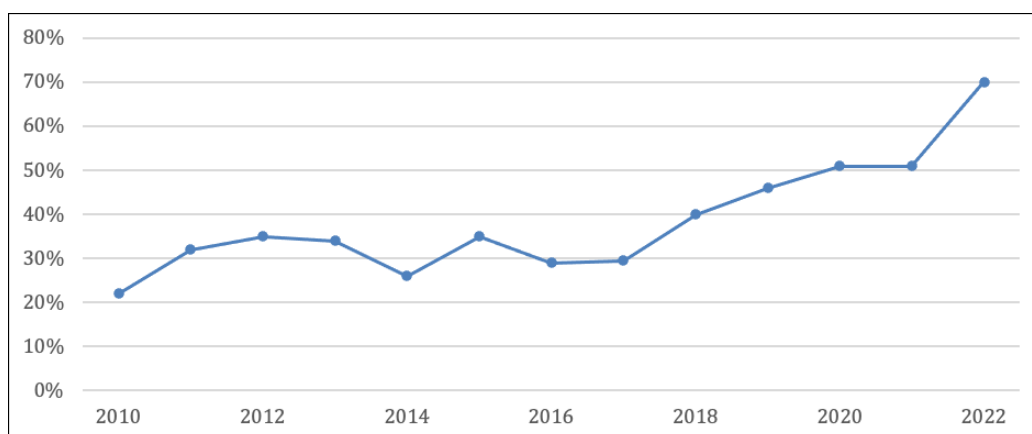
Rang	Exercice	Événement	Coût assuré actualisé (en euros 2022)*	Nombre de communes reconnues au 31/03/2023
1	2022	Sécheresse	[2,4 Md€, 2,9 Md€]	0**
2	2017	IRMA	2,32 Md€	2
3	2003	Sécheresse	2,05 Md€	4 357
4	2018	Sécheresse	[1,7 Md€, 2,1 Md€]	4 060
5	2020	Sécheresse	[1,2 Md€, 1,5 Md€]	2 607
6	2017	Sécheresse	[990 M€, 1 400 M€]	2 106
7	2003	Inondations du Rhône	1,21 Md€	1 522
8	2002	Inondations du Gard	1,19 Md€	418
9	1990	Sécheresse	1,18 Md€	4 005
10	2016	Inondations de mai-juin	1,16 Md€	2 133
11	2019	Sécheresse	[960 M€, 1 200 M€]	2 918
12	2016	Sécheresse	[820 M€, 1 060 M€]	983
13	2010	Inondations consécutives à Xynthia	990 M€	1 451
14	2011	Sécheresse	960 M€	2 249
15	1996	Sécheresse	910 M€	2 861
16	1995	Inondations du Nord en janvier/février	810 M€	3 385
17	1998	Sécheresse	780 M€	1 686
18	2010	Inondations du Var	750 M€	61
19	1999	Inondations de l'Aude	750 M€	442
20	1989	Sécheresse	740 M€	3 789

* Coût assuré Auto + Non-Auto
 ** Les avis de reconnaissances 2022 au titre de la sécheresse paraîtront à compter d'avril 2023

Source: CCR - Bilan 1982-2022.

La sécheresse représente 42 % des coûts liés aux catastrophes naturelles sur la période 1982-2022. Alors qu'elle ne représentait que 25 % à 35 % de la sinistralité CatNat entre 2010 et 2016, pour un montant inférieur à 300 M€, elle atteint 70 % pour les cinq dernières années avec un coût moyen de près de 1,5 Md€ (cf. graphiques suivants).

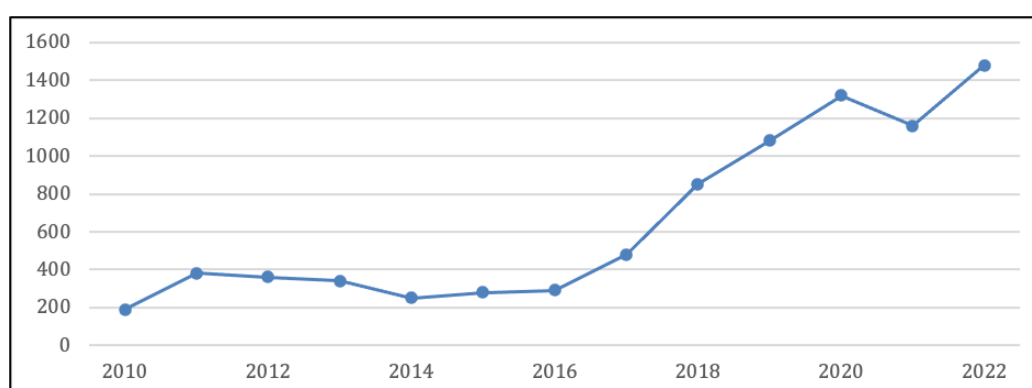
Part de la sécheresse en sinistralité sur une période glissante de 5 années



Source : CCR - Bilan 1982-2022

Exemple pour la bonne compréhension : en 2022, la part moyenne du RGA/sécheresse sur l'ensemble des années de 2018 à 2022 a atteint 70 % (la part ayant été bien supérieure en 2022, d'où la croissance entre 2021 et 2022)

Sinistralité annuelle moyenne de la sécheresse sur une période glissante de cinq années (en millions d'euros)



Source : CCR - Bilan 1982-2022.

Pour l'année 2022 marquée par une sécheresse importante, le coût pourrait atteindre 2,9 Md€ selon les dernières estimations de la CCR.

L'année 2023 devrait se situer elle aussi dans les années les plus coûteuses.

La fréquence et l'intensité des sinistres climatiques, notamment les inondations et les sécheresses, qui représentent 90 % du coût des sinistres couverts par le régime « CatNat », sont donc en forte augmentation. La charge de la sinistralité devient ainsi régulièrement supérieure aux primes perçues. La contraction rapide du niveau des réserves de la CCR qui en résulte (-46 % depuis 2015) accroît la probabilité d'intervention de l'État, dont la garantie illimitée est activée lorsque le coût des sinistres d'une année dépasse 90 % des réserves de la CCR. Celles-ci étaient estimées à 2,2 Md€ fin 2022.

1.2.5. Le risque s'aggrave du fait du réchauffement climatique

La succession d'événements météorologiques de sécheresse prolongée, combinés à des températures élevées, alternant parfois avec des pluies torrentielles, a un effet déstabilisateur accru sur le bâti construit sur des sols argileux.

Si le risque RGA est multifactoriel, la dimension météorologique de ce risque s'aggrave incontestablement.

Ainsi que le décrit Météo France pour la mission : « La comparaison du cycle annuel d'humidité du sol sur la France entre la période de référence climatique 1961-1990 et les horizons temporels proches (2021-2050) ou lointains (2071 - 2100) sur le XXI^e siècle (selon un scénario avec des émissions de gaz à effet de serre qui restent élevées) montre un assèchement important en toute saison. En termes d'impact potentiel pour la végétation et les cultures non irriguées, cette évolution se traduit par un allongement moyen de la période de sol sec (SWI inférieur à 0,5) de l'ordre de 2 à 4 mois tandis que la période humide (SWI supérieur à 0,9) se réduit dans les mêmes proportions. On note que l'humidité moyenne du sol en fin de siècle pourrait correspondre aux situations sèches extrêmes d'aujourd'hui. »

D'après France assureurs (« Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050 », 2021), le coût cumulé du RGA serait de 43 Md€ sur 2020-2050, soit **un triplement de la charge moyenne annuelle par rapport à 1989-2019** (coût cumulé de 13,8 Md€), sachant que le facteur changement climatique expliquerait à lui seul 17 Md€ de cette hausse.

-2-

**Prendre en charge
les sinistrés du RGA
comme les victimes
des autres
catastrophes naturelles**

2. Prendre en charge les sinistrés du RGA comme les victimes des autres catastrophes naturelles

Depuis 1989, le RGA est intégré au régime des catastrophes naturelles. Or les sinistrés du RGA ne sont pas traités comme les victimes des autres catastrophes, que ce soit en rapidité de prise en charge, de recherche de solutions de relogement, de mobilisation sur le territoire, d'accompagnement psychologique, etc.

Ce décalage entre déclaration de principe et réalité génère des frustrations importantes. Dès lors, l'objectif est clair. **Il faut rapprocher, sur tous les volets, la prise en charge des sinistrés du RGA de celle des victimes des autres catastrophes naturelles.**

Du fait de la dispersion des sinistrés sur le territoire, de la cinétique lente et progressive du phénomène RGA et de la prise de conscience relativement récente sur le sujet, un tel rapprochement nécessitera un surcroît d'engagement de tous les acteurs, et pas seulement de l'État.

Autre constat de la mission – **le déficit de confiance dans le système est gigantesque**. Si personne n'a trouvé mieux que le régime « catastrophes naturelles » pour traiter le phénomène RGA⁵, il faut absolument :

- Gagner en rapidité dans la prise en charge ;
- Recréer de la confiance, à la fois au moment de la reconnaissance CatNat de la commune et à celui de l'instruction du dossier du sinistré par l'assureur ;
- Accompagner le sinistré comme toute victime de catastrophe naturelle.

2.1. GAGNER EN RAPIDITÉ

L'exemple de la famille B. n'est qu'un des multiples cas dramatiques remontés à la mission – même lorsqu'ils finissent par être pris en charge, on voit les sinistrés ballottés de mois en mois, avec des procédures qui se traînent sur plusieurs années.

Le premier enjeu est donc de raccourcir les délais. Il faut gagner du temps partout où c'est possible. La mission a repéré trois étapes – la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par la commune ; l'avis de la commission interministérielle ; l'instruction du dossier par l'assureur et les experts.

L'état des travaux en cours

La mission intervient alors que des travaux sont en cours pour traduire en deux décrets et en une circulaire l'ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

En particulier, le ministère de l'Intérieur pilote les travaux pour sortir une circulaire d'ici la fin de l'année qui viendra réformer la procédure de reconnaissance de l'état « CatNat » des communes qui l'ont demandé (cf. ci-dessous).

2.1.1. Moment 1 – La demande de reconnaissance par le maire

Tout le processus commence par la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour sa commune par le maire. Celui-ci peut faire une demande au ministère de l'Intérieur dès le premier dossier de sinistre qui lui est remonté. Or, plusieurs associations de sinistrés ont signalé à la mission des « retards » au moment de cette demande et de sa transmission à la commission.

Outre les cas, qui ne semblent pas répandus, où l'absence de demande du maire s'explique par la crainte d'un impact sur l'attractivité de la commune, deux éléments allongent structurellement les délais au stade de la demande et de sa transmission :

- D'une part, il est prévu que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune porte sur une saison et pas sur l'année entière. De ce fait, les services de l'État conseillent aux maires de déposer une demande sur une période qui couvre un maximum de mois sur l'année – ce qui représente une forte incitation à attendre la fin de l'année, pour déposer une demande sur les 12 mois ;
- D'autre part, la commission attend en général décembre pour demander aux préfetures de faire remonter les dossiers. En l'état du système, en effet, pour pouvoir se prononcer sur l'ensemble des trimestres de l'année, la commission a besoin de données météorologiques qu'elle n'obtient qu'en mars de l'année suivante.

5 Typiquement, aucun des rapports sur le RGA ces dernières années, même les plus critiques, ne propose d'en sortir.

Ce système devrait changer avec la parution d'une nouvelle circulaire, faisant suite à l'ordonnance de février 2023. D'après les explications fournies à la mission par le ministère de l'Intérieur :

- La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle se fera désormais pour une année civile pleine (du 1^{er} janvier au 31 décembre) ;
- Un seul trimestre favorable suffira à la commission, qui se réunira au moins quatre fois par an, pour considérer que l'année entière est en état de catastrophe naturelle.

Pour que ce système fonctionne, il est prévu que Météo France fasse remonter tous les trimestres et non plus tous les ans, les données météorologiques nécessaires à la décision de la commission.

Concrètement, un maire pourra déposer une demande en mai de l'année N. La commission considérera la demande sur la base de la remontée trimestrielle de Météo France (et de la carte du BRGM⁶). Si les données le justifient, la commune pourra être reconnue en état de catastrophe naturelle pour toute l'année N, dès le mois de mai. Si les données ne le justifient pas, la commission reconsidérera le dossier de la commune plus tard dans l'année, pour déterminer si un des trois trimestres suivants justifie que la commune soit reconnue pour l'année entière.

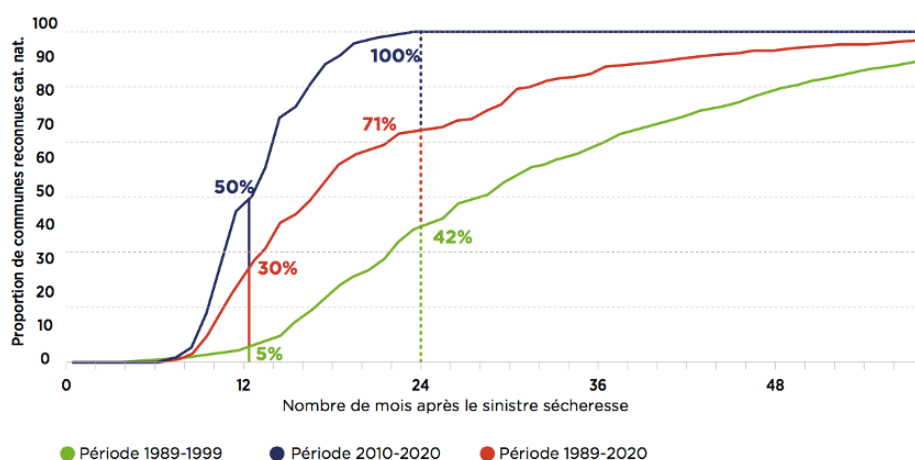
Ce nouveau système, qui devra être confirmé par circulaire, permettrait donc aux maires de faire des demandes au fil de l'eau, dossier par dossier – et que ces demandes soient effectivement transmises sur une base régulière à la commission. La mission y est favorable.

2.1.2. Moment 2 – L'avis de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle

Le nouveau système en cours de création devrait aussi permettre de lisser le travail de la commission sur l'année.

Le graphique ci-dessous montre les progrès, réels mais insuffisants, de rapidité dans la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle :

PROPORTION DE COMMUNES RECONNUES EN ÉTAT DE CATASTROPHE NATURELLE EN FONCTION DU NOMBRE DE MOIS APRÈS LE SINISTRE SÉCHERESSE



Note de lecture : dans les années 1989-2020 (courbe rouge), 12 mois après l'événement de sécheresse, 30% des communes concernées avaient reçu leur reconnaissance cat. nat. Sur la période 2010-2020 (courbe bleue), 12 mois après l'événement de sécheresse, 50% des communes concernées avaient reçu leur reconnaissance cat. nat.

Source > France Assureurs, données arrêtés cat. nat.

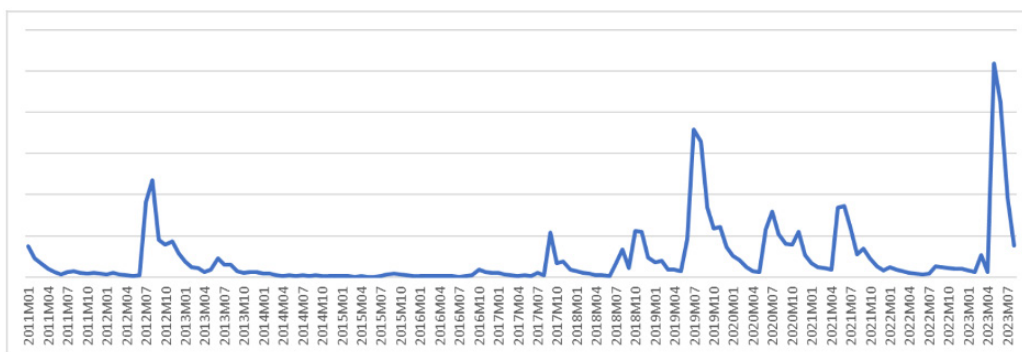
Dans le cadre du système actuel décrit ci-dessus, plusieurs mois peuvent être perdus au niveau de la commission elle-même et des suites de la publication de l'arrêté :

- De manière mécanique, par le simple fait que la demande de reconnaissance de la commune aura été déposée après la période de travail de la commission ;

6 La commission interministérielle émet son avis sur les demandes de reconnaissance au titre du RGA, sur la base du rapport météorologique annuel sur la sécheresse et la réhydratation des sols (fourni par Météo France) et des données géotechniques sur la présence d'argiles sensibles au RGA dans le sous-sol de la commune (provenant du BRGM).

- Par l'effet de goulet d'étranglement qu'induit la publication groupée des arrêtés. Aujourd'hui, les assureurs et les experts sont tous mobilisés au même moment, ce qui allonge les délais de prise en charge :

**Volume de missions sécheresse reçues par mois par les experts
(de janvier 2011 à août 2023)**



Source : Fédération des sociétés d'expertise et Compagnie des experts, pour la mission

- Enfin, en application de l'article A125-1 du code de l'assurance, l'assuré doit déclarer « à l'assureur ou à son représentant local tout sinistre susceptible de faire jouer la garantie dès qu'il en a connaissance et au plus tard dans les trente jours suivant la publication de l'arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle ». Pour éviter que le délai des 30 jours commence à courir en plein été, la DGSCGC a cette année décidé d'attendre la rentrée pour publier l'arrêté découlant du travail estival. Dans le cadre actuel, cette approche est louable et justifiée – mais elle a aussi pour effet d'allonger encore de quelques semaines l'attente des sinistrés.

Une publication trimestrielle du rapport météorologique de Météo France permettra de lisser sur l'année le travail de la commission interministérielle, puis de fluidifier le travail des experts et des assurances.

→ Recommandation

Faire aboutir la réforme en cours du travail de la commission interministérielle (remontées trimestrielles de Météo France ; réunion au moins quatre fois par an de la commission...).

Enfin, concernant la publication des arrêtés de reconnaissance, le tableau ci-dessous montre un délai important entre la date des arrêtés et celle de leur publication au Journal officiel (« JORF »). Cela se comprend pour les deux arrêtés de juillet par souci de ne pas faire courir le délai pour les sinistrés au milieu de l'été. En revanche, l'explication ne tient pas pour les arrêtés d'avril :

Calendrier des commissions, arrêtés et JORF de 2023 relatifs à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour les événements « sécheresse » de 2022

Évènements	Commission	Arrêté	JORF
1/01/2022 au 30/09/2022	28/03/2023	3/04/2023	3/05/2023
1/04/2022 au 31/12/2022	18/04/2023	25/04/2023	10/06/2023
1/01/2022 au 31/12/2022	16/05/2023	21/07/2023	8/09/2023
1/01/2022 au 31/12/2022	18/04/2023 13/06/2023	22/07/2023	14/09/2023
1/01/2022 au 31/12/2022	29/06/2023	23/07/2023	26/09/2023

Source : Mission à partir des données du Journal officiel

Cette explication ne permet pas non plus de comprendre le délai entre la tenue de la commission et celui de la publication.

→ Recommandation

Sauf lorsque le but est d'éviter une publication en plein été, raccourcir le délai entre la date des arrêtés et leur publication au Journal officiel.

2.1.3. Moment 3 – L'instruction du dossier par l'assureur et l'expert

À partir du moment où l'arrêté CATNAT reconnaît la commune et où l'assuré a déclaré son sinistre à l'assureur, l'article L-125-2 du code des assurances précise que l'assureur :

« dispose d'un délai d'un mois pour informer l'assuré des modalités de mise en jeu des garanties prévues au contrat et pour ordonner une expertise lorsque l'assureur le juge nécessaire.

« Il fait une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature résultant de cette garantie, dans un délai d'un mois à compter soit de la réception de l'état estimatif transmis par l'assuré en l'absence d'expertise, soit de la réception du rapport d'expertise définitif.

« À compter de la réception de l'accord de l'assuré sur la proposition d'indemnisation, l'assureur dispose d'un délai d'un mois pour missionner l'entreprise de réparation ou d'un délai de vingt et un jours pour verser l'indemnisation due. »

Sur le papier, il pourrait ainsi sembler que le délai maximal soit de « trois mois sauf exception », comme l'indique un document d'explication transmis à la mission.

Ceci, bien sûr, n'est pas du tout vérifié sur le terrain, dans la mesure où la « réception du rapport d'expertise **définitif** » purgé des contestations – et, parfois, du contentieux – peut prendre plusieurs mois voire plusieurs années.

Un délai global maximal de réalisation de la mission d'expertise ne serait pas adapté, car le travail de l'expert peut lui-même être dépendant de la réalisation d'études réalisées par des bureaux d'études indépendants de l'expert d'assurance (études de sols géotechniques, etc.).

En revanche, il serait opportun de prévoir deux délais successifs :

- **Un premier délai** (par exemple de maximum 6 mois à partir de la saisine de l'expert par l'assureur) **encadrerait la restitution d'un pré-rapport d'expertise** (un « rapport de position » ou un « compte-rendu de visite »). Ce document dresserait les conclusions de l'expert à date, et les études complémentaires éventuellement nécessaires ;
- Un second délai pourrait encadrer la remise du rapport d'expertise définitif, après finalisation des éventuelles études techniques complémentaires.

Le premier délai proposé est le point essentiel. Il ne suffit pas, par exemple, de prévoir un délai maximal « sous réserve d'investigations complémentaires ». L'important, au-delà de la limitation dans le temps, est de ne pas laisser le sinistré dans le flou, seul, incertain sur la date à laquelle on reviendra vers lui avec un premier diagnostic, à un moment où il est vulnérable. Dans les faits, un délai maximal de 6 mois est déjà appliqué dans la majorité des cas, mais ce qui est insupportable pour le sinistré est de se dire qu'il sera peut-être dans la minorité pour lesquels le délai peut courir bien plus longtemps.

→ Recommandation

Fixer un délai maximal pour le premier rapport de l'expert préalable à d'éventuelles études complémentaires, puis un second délai pour la remise du rapport d'expertise définitif.

Un tel encadrement – déterminant le nombre de mois nécessaires à chacune des deux étapes – pourra être prévu dans le décret en Conseil d'État portant application des mesures prévues par l'ordonnance du 8 février 2023 concernant l'expertise, qui vise notamment à couvrir la question des délais d'expertise.

2.1.4. Le cas des séries de maisons individuelles

Le cas de Monsieur B (cf. introduction) a aussi entraîné en longueur du fait de l'imbrication de sa maison dans un ensemble de quatre maisons mitoyennes. On arrive à une situation complètement paradoxale où :

- Les assureurs acceptent la déconstruction-reconstruction pour les maisons A et B ;
- Ils acceptent la rénovation pour les maisons C et D – toutefois la destruction des maisons A et B induirait des coûts supplémentaires pour consolider les maisons C et D, ce que les assureurs refusent. La situation est donc bloquée.

Il est indispensable que dans ces cas bien spécifiques, une instance de coordination se mette en place entre les assureurs, pour bien articuler le travail des experts et les décisions de prise en charge.

À la demande de la mission, France Assureurs a accepté de proposer bientôt un dispositif, en lien avec les experts. Le Médiateur de l'assurance, par ailleurs, devrait pouvoir être saisi de telles situations.

→ Recommandation

S'assurer de la coordination entre les assureurs concernés lorsque plusieurs maisons mitoyennes sont touchées par le RGA.

2.2. RECRÉER DE LA CONFIANCE DANS LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT « CATNAT » DE LA COMMUNE

Le système CatNat passant par un arrêté est justifié par le besoin de rattacher la prise en charge à un événement. Pour autant, ce système est largement perfectible. Il y a un enjeu énorme – remettre de la confiance dans un système complètement abîmé par une défiance généralisée.

2.2.1. Améliorer le modèle sous-jacent à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune

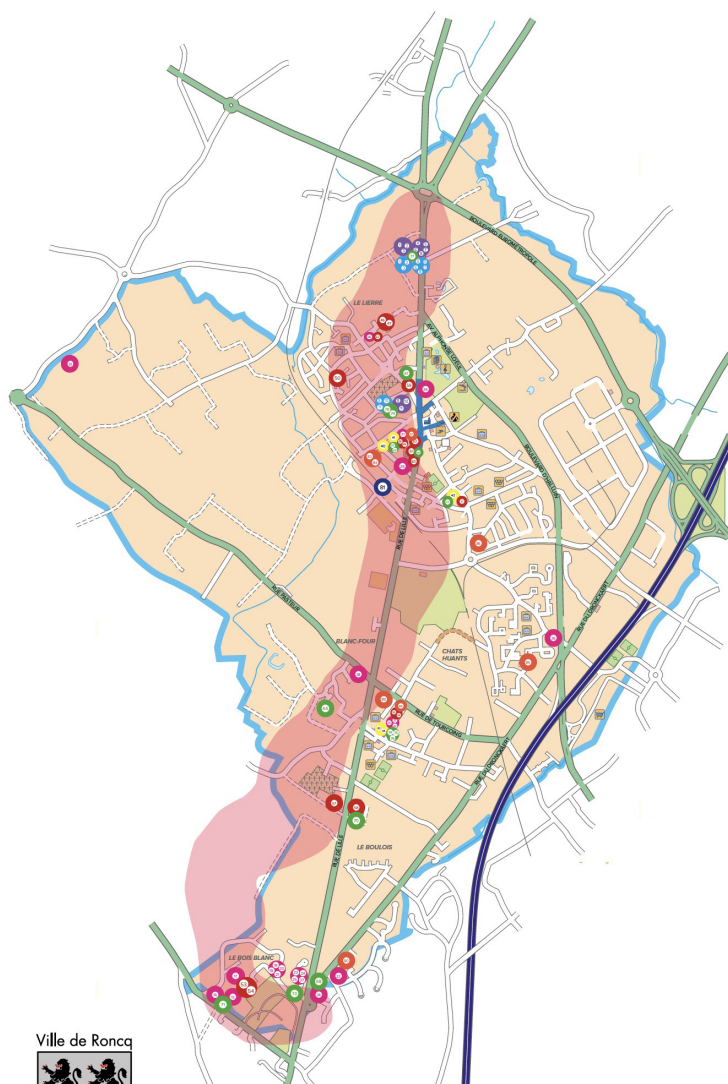
Deux sources d'information sont utilisées conjointement par la commission interministérielle pour statuer sur la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle d'une commune : la carte du BRGM et le rapport météorologique de Météo France.

2.2.1.1. La carte des argiles

La carte des argiles, améliorée au fil des ans grâce au travail du BRGM, ne permet toutefois pas une analyse à la parcelle. De nombreux cas de sinistres se situant en théorie hors zone argileuse à risque RGA fort ou moyen (sur la carte du BRGM) ont été rapportés à la mission.

Carte des sinistres RGA, ville de Roncq (59223)

CATASTROPHE NATURELLE RETRAIT GONFLEMENT ARGILE



Ville de Roncq



www.roncq.fr

2015 MASQUER

- 1- 10 cité du Fort
- 2- 12 cité du Fort
- 3- 14 cité du Fort
- 4- 561 rue de Lille
- 5- 563 rue de Lille
- 6- 565 rue de Lille
- 7- 569 rue de Lille
- 8- 571 rue de Lille
- 9- 12 rangée Delahousse
- 10- 14 rangée Delahousse
- 11- 18 rangée Delahousse

2016 MASQUER

- 1- 10 cité du Fort
- 2- 12 cité du Fort
- 3- 14 cité du Fort
- 4- 561 rue de Lille
- 5- 563 rue de Lille
- 6- 565 rue de Lille
- 7- 569 rue de Lille
- 8- 571 rue de Lille
- 9- 12 rangée Delahousse
- 10- 14 rangée Delahousse
- 11- 18 rangée Delahousse

2017 MASQUER

- 15- 2 domaine de la Croix Blanche
- 16- 5 domaine de la Croix Blanche
- 17- 24 domaine de la Croix Blanche
- 18- 34 domaine de la Croix Blanche
- 19- 35 domaine de la Croix Blanche
- 20- 36 domaine de la Croix Blanche
- 21- 39 domaine de la Croix Blanche
- 22- 784 résidence du Bois d'Achelles
- 23- 4 résidence du Cheval Blanc
- 24- 8 résidence du Cheval Blanc
- 25- 9 résidence du Cheval Blanc
- 26- 360 rue de Lille
- 27- 11 résidence du Cheval Blanc
- 28- 2 rue Destombes
- 29- 18 rue de la Montagne
- 30- 22 rue de la Montagne
- 31- 22 rue de la Montagne
- 32- 24 rue de la Montagne
- 33- 12 chemin départemental 149
- 34- 412 rue du Dronckaert
- 35- 1 rue Emile Zola
- 36- 288 rue Henri Barbusse
- 37- 3bis rue de la Vieille Cour
- 38- 7 rue Pasteur

2018 MASQUER

- 40- 20 rue Destombes
- 41- 5 domaine de la Croix Blanche
- 42- 24 domaine de la Croix Blanche
- 43- 34 domaine de la Croix Blanche
- 44- 35 domaine de la Croix Blanche

2019 MASQUER

- 46- 1 domaine des Tamaris
- 47- 14 domaine des Tamaris
- 48- 5c rue de la Vieille Cour
- 49- 5G rue de la Vieille Cour
- 50- 10 rue Marc Sangnier
- 51- 25 rue des Polus
- 52- 1 rue Emile Zola
- 53- 24 domaine de la Croix Blanche
- 54- 24 domaine de la Croix Blanche
- 55- 11 rue de la Montagne
- 56- 58 rue de la Montagne
- 57- 51 rue de Lille
- 58- 58 rue de Lille
- 59- 463 rue de Lille
- 60- 375 rue de Lille
- 61- 379 rue de Lille
- 62- 381 rue de Lille

2020 MASQUER

- 64- 27 allée des Ormes
- 65- 5G rue de la Vieille Cour
- 66- 5c rue de la Vieille Cour
- 67- 10 rue des Frères Bonduel
- 68- 412 rue du Dronckaert
- 69- 379 rue de Lille
- 70- 58 rue de Lille
- 71- 5 domaine de la Croix Blanche
- 72- 1 rue de la Malcense
- 73- 9 résidence du Cheval Blanc
- 74- 20 rue de la Montagne
- 75- 56 rue de la Montagne
- 76- 58 rue de la Montagne
- 77- 12 cité du Fort
- 78- 14 rangée Delahousse
- 79- 16 rangée Delahousse

2021 MASQUER

- 81- 15 rue Jeanne d'Arc

2022 MASQUER

- 83- 40 rue de la République
- 84- 45 rue de la République
- 85- 46 rue Jules Massenet
- 86- 65 rue Destruck
- 87- 12 rue Gérard Philippe
- 88- 6 rue de la Montagne
- 89- 22 rue de Tourcoing
- 90- 946 bois d'Achelle

Source : Ville de Roncq

À la suite des auditions de la mission, rien ne permet de prouver que le BRGM ne fait pas au mieux en l'état des techniques (y compris satellitaires) et des informations disponibles.

En revanche, deux gisements d'informations sont sous-exploités aujourd'hui. Les améliorations ne sont pas à chercher du côté d'une meilleure technicité des experts, mais d'un meilleur croisement de données.

D'une part, les informations contenues dans les études géotechniques G1, devenues obligatoires avec la loi Elan lors de la vente de terrains constructibles, devraient être systématiquement remontées au BRGM. Cette recommandation était déjà faite dans le rapport du CGEDD, de l'IGA et de l'IGF sur le RGA en 2021.

Aucune explication satisfaisante n'a été donnée à la mission sur les raisons pour lesquelles cette mesure n'a pas été mise en œuvre.

Les services interrogés mettent en avant que seul l'article L. 411-1 du code minier prévoit une obligation de déclarer des forages géotechniques, mais uniquement de plus de 10 mètres. En l'état du droit, « *les sondages réalisés pour la construction de maisons individuelles dans le cadre des dispositions de la loi ELAN ne font l'objet ni d'une déclaration, ni d'un recensement* » d'après le ministère de la Transition écologique.

Au-delà d'une éventuelle évolution de la loi⁽⁷⁾, il faut en amont (et rapidement) procéder à une évaluation sérieuse des éventuelles contraintes juridiques (secret des affaires, etc.) et opérationnelles (interopérabilité des bases de données, capacité du BRGM à gérer l'arrivée de ces nouvelles données, etc.), pour y remédier une à une.

→ Recommandation

Mettre en œuvre la recommandation plusieurs fois répétée, de remontée des informations contenues dans les études géotechniques rendues obligatoires par la loi Elan, de manière à enrichir la carte du BRGM.

D'autre part, la carte du BRGM pourrait utilement être enrichie des données de sinistralité du monde de l'assurance. De telles données sont susceptibles d'être recueillies à l'issue des expertises réalisées sur les dégâts d'une sécheresse importante. Interrogés, les services ont répondu que :

« *le BRGM avait étudié en 2021 la pertinence d'une mise à jour de la carte d'exposition en fonction des nouvelles connaissances acquises au travers des nouvelles données de sinistralité (2018 et 2019) transmises par la Mission risques naturels (MRN).*

« *L'année 2022 ayant connu une sécheresse exceptionnelle, il semble pertinent d'attendre les données de la sinistralité observée au cours de cette année (dont les effets se font encore sentir) pour identifier si ces données sont de nature à apporter une connaissance nouvelle des phénomènes et mettre à jour la carte.* »

La mission recommande que ce travail soit effectué dans les prochains mois, puis à échéances régulières. Il pourrait être mené selon deux modalités :

- Enrichir seulement la carte des argiles des points de sinistralité constatée – l'information visée est ici la présence d'argiles sensibles aux RGA ;
- Bien faire apparaître les points de sinistralité sur la carte – au-delà de la présence d'argiles, il est en effet intéressant de savoir si des sinistres ont effectivement eu lieu, notamment pour les acquéreurs de maisons individuelles dans le secteur.

→ Recommandation

Enrichir à échéances régulières la carte du BRGM des données de sinistralité de la mission risques naturels (MRN).

7 Par exemple, par l'insertion dans le code de la construction d'une obligation de remontée des informations concernées.

2.2.1.2. Le rapport météorologique

L'analyse menée par Météo France intègre d'après l'institution « un très grand nombre de sources de données : observations conventionnelles de surface, radiosondages, profileurs de vent, satellites ou encore avions commerciaux ». Ces sources sont complétées, indique Météo France, « à partir de l'ensemble des stations météorologiques du réseau de Météo France (~2300 postes actuellement) pour améliorer la description des précipitations et des paramètres atmosphériques de surface (température, humidité, vent...) ».

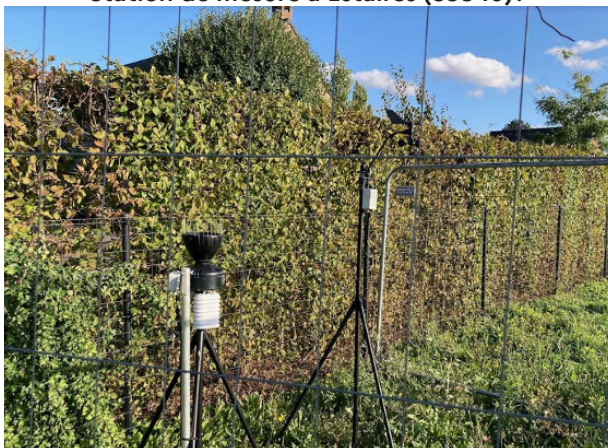
Pour autant, il est indéniable qu'il faudra continuer à préciser le modèle. Le niveau d'humidité des sols superficiels (indice « SWI⁽⁸⁾ ») est établi par maille géographique, sachant que chaque maille recouvre une zone de 8 km sur 8 km. Un travail en cours, déjà annoncé en 2021 dans le rapport des inspections, vise à réduire cette maille à 1-2,5 km à échéance 2025.

Par ailleurs, Météo France souligne que les résultats de son étude ont été comparés en 2021-2022 avec les mesures d'une vingtaine de stations en Occitanie. Cette étude aurait montré « une bonne adéquation des deux jeux de données, la dynamique temporelle du contenu en eau du sol étant bien représentée ». Cette démarche devrait être développée.

La mission a constaté le déploiement de stations de mesure hors Météo France, notamment :

- Par le Cerema, dans le cadre de son projet « RGA-Prevent » qui se matérialise par « la multiplication de l'instrumentation des sols à l'échelle nationale », visant à acquérir des données météorologiques et d'humidité des sols ;
- Par des maires, sur leur propre initiative. Cela répond en grande partie à un sentiment que le modèle de Météo France est une « boîte noire », et à une volonté de vérifier par soi-même, localement, la variation de l'humidité des sols et les données météorologiques.

Station de mesure à Estaires (59940) :



Source : Estaires (pour la mission)

Météo France s'est dite preneuse de points de mesure en nombre plus important, à condition que les stations répondent à un protocole scientifique.

Pour amorcer la dynamique, on pourrait prévoir **l'accompagnement des 1000 communes les plus à risque pour y déployer des stations de mesure labellisées** – ces « communes releveuses » seraient une source précieuse d'information pour préciser le modèle météorologique !

Le financement des stations météo du sol :

D'après les éléments donnés à la mission par le Cerema, et par un maire qui expérimente déjà le déploiement d'une station de mesure, le coût unitaire du déploiement d'une station météo par une commune représente environ 3 500 à 5 000 euros HT.

Les communes pourraient être cofinancées à hauteur d'un pourcentage à définir. Le budget pour l'État représenterait maximum 5 millions d'euros pour cette première phase (dans l'hypothèse d'un financement à 100 %).

→ Recommandation

Développer un maillage de 1000 stations météo du sol dans les communes les plus à risque. Prévoir une remontée des données ainsi récoltées pour affiner la décision de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle de la commune.

8 Ainsi que l'explique le rapport des inspections de 2021, cet indice « vise à évaluer l'état de la réserve en eau d'un sol à un niveau superficiel (2 mètres de profondeur) par rapport à sa réserve optimale. Si l'indice est proche de 1, le sol est considéré comme très humide. À l'inverse, un indice proche de 0 révèle un sol très sec ».

2.2.2. Élargir les critères de reconnaissance dans l'espace et le temps

À la suite de l'ordonnance du 8 février 2023, les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle devraient bientôt être assouplis. En principe, cela permettra de nettement progresser sur quatre points :

- Ainsi qu'indiqué plus haut, le ministère de l'Intérieur va étendre la durée pour laquelle l'agent naturel est réputé exceptionnel à une année civile entière, du 1^{er} janvier au 31 décembre.
- La « période de retour » prise en considération sera de 10 ans⁽⁹⁾ ;
- La « succession anormale d'évènements de sécheresse d'ampleur significative » sera prise en compte. Cette mesure doit permettre de mieux prendre en compte le caractère progressif du risque RGA et le fait que des phénomènes sévères successifs, même s'ils ne sont pas individuellement exceptionnels, peuvent induire des dommages importants au bâti ;
- Les communes limitrophes de communes reconnues devraient bénéficier d'un régime assoupli pour être elles-mêmes reconnues, sur le fondement d'un seuil d'intensité plus bas – l'idée étant de gommer les effets de seuil qui peuvent exister du fait de la maille importante du modèle de Météo France et de la reconnaissance par commune.

D'après les estimations transmises à la mission, ces mesures devraient permettre une augmentation du nombre annuel de communes reconnues de l'ordre de 10 à 15 %.

Recommandation – Mener à bien les travaux en cours d'élargissement des critères de reconnaissance (réduction de la période de retour ; prise en compte d'une succession de sécheresses ; reconnaissance sur une année civile pleine ; régime assoupli pour les communes limitrophes).

La mission considère par ailleurs qu'il faut aller plus loin s'agissant de la durée sur laquelle l'agent naturel est réputé exceptionnel. Passer à une année civile pleine est en soi une avancée. Cela ne gommait toutefois pas un fort effet de seuil entre le 31 décembre de l'année N-1 et le 1^{er} janvier de l'année N reconnue.

Pour pleinement prendre en compte le caractère progressif du phénomène RGA, il serait utile d'appliquer à la dimension temporelle la même logique de proximité que celle qui est envisagée pour la dimension géographique (les communes limitrophes). Concrètement :

- Aujourd'hui, la commission statue sur la reconnaissance pour une année N ;
- Demain, à partir du moment où la commission se serait prononcée favorablement sur l'année N, elle pourrait se prononcer en même temps sur une ou plusieurs année(s) antérieure(s) à l'année reconnue. Elle le ferait sur la base de seuils d'intensité plus faibles que ceux qui sont demandés pour l'année N, « en principal ». La commission considérerait par exemple les données météorologiques et d'humidité des sols des années N-1 et N-2 pour la commune reconnue en année N.

Cela permettrait de répondre au gros problème des sinistrés pour lesquels une microfissure est apparue avant la reconnaissance CatNat (cf. ci-dessous).

→ Recommandation

Dans une logique de proximité temporelle, englober dans la reconnaissance CatNat les deux années antérieures à l'année reconnue, à condition qu'elles répondent à des critères de seuil qui seraient moins rigoureux que pour l'année principale de reconnaissance.

9 Plus précisément, d'après les éléments indiqués à la mission : aujourd'hui, le phénomène doit être de rang 1 ou 2 au cours des 50 dernières années (observées ou modélisées) pour être pris en compte – après la réforme, les phénomènes de rang 1 à 5 devraient être pris en compte.

2.2.3. Pour une mesure de justice sociale – prévoir un mécanisme de rattrapage pour les sinistres antérieurs à l'amélioration des critères de reconnaissance de l'état « CatNat » des communes

L'amélioration des critères de reconnaissance ne résout pas le problème de tous les sinistrés dont la commune n'a pas été reconnue « CatNat » alors même que leur sinistre pourrait relever du phénomène RGA.

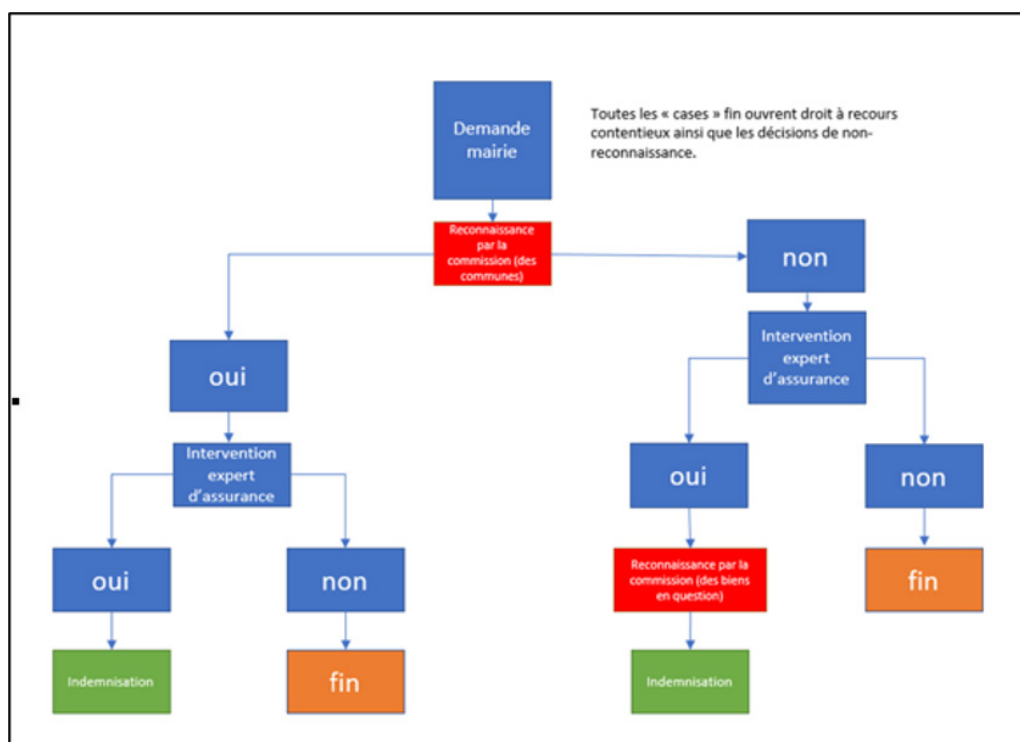
Or quelles que soient les améliorations des critères de reconnaissance de l'état « CatNat » à l'avenir, cela ne résoudra pas le problème de tous ceux dont le sinistre n'a pas pu être expertisé uniquement parce qu'ils n'étaient pas sur une commune reconnue.

Cela représente un « stock » de maisons qui se dégradent inexorablement, avec un coût collectif qui sera de plus en plus important.

La mission propose donc un mécanisme de « rattrapage » qui permettrait aux communes non reconnues CatNat pour un épisode de sécheresse réhydratation des sols de formuler une nouvelle demande pour les biens dont les experts saisis attesteraient qu'ils ont subi des dégâts liés à la sécheresse.

Concrètement, les maires pourraient faire une demande à la commission en envoyant les dossiers individuels pour lesquels la « cause déterminante » RGA a été reconnue par un expert d'assurance.

Description schématique du mécanisme de « rattrapage » pour les sinistrés sur des communes non reconnues « CatNat » par le passé :



Source : Mission.

Cette proposition reprend celle d'un rapport⁽¹⁰⁾ de 2021 sur les dommages liés au RGA, élaboré par l'inspection générale des finances (IGF), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et par l'inspection générale de l'administration (IGA).

→ Proposition

Créer un mécanisme de « rattrapage », en permettant aux communes non reconnues en état de CatNat de formuler de nouvelles demandes bien par bien sur la base d'expertises. Cette mesure nécessaire aurait bien évidemment un coût.

10 Rapport de mars 2021 sur la gestion des dommages liés au retrait-gonflement des argiles sur le bâti existant élaboré par l'inspection générale des finances, le conseil général de l'environnement et du développement durable et par l'inspection générale de l'administration.

2.2.4. Assurer la pérennité financière du régime CatNat, en intégrant l'élargissement des critères et les mesures de rattrapage

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ont lancé au mois de mai dernier une mission sur l'assurabilité des risques climatiques.

La dynamique des coûts liée à l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des événements climatiques implique en effet de réfléchir aux efforts de prévention additionnels à réaliser et aux moyens de garantir à l'avenir l'assurabilité des particuliers, entreprises, et collectivités territoriales dans les territoires fortement exposés à ces risques, y compris la sécheresse.

La mission est chargée d'élaborer des propositions visant à :

- garantir la soutenabilité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ;
- renforcer le rôle du système assurantiel dans la prévention, l'atténuation et l'adaptation face au dérèglement climatique.

La mission, confiée à trois personnalités reconnues pour leur expertise dans les domaines de l'assurance, des risques et du changement climatique, doit formuler ses recommandations aux ministres au mois de décembre prochain.

Sans préempter les conclusions de cette mission, nous soulignons deux points.

D'une part, il semble difficile d'envisager une vraie pérennité financière sans une augmentation du taux de la surprime additionnelle qui fonde le régime CatNat. Cette option est retenue aussi bien par le rapport des inspections de 2021 sur le RGA, que par le rapport d'information des députées Sandra Marsaud et Sandrine Rousseau de cette année.

D'autre part, il faudra assurer la pérennité du régime en intégrant la mesure de rattrapage proposée ci-dessus.

La mission IGF-CGEDD-IGA de 2021 avait procédé à une estimation du surcoût susceptible d'être occasionné par la mise en œuvre d'une telle solution. Sur la base des données de la période 2017-2019 (sécheresses de rangs 3, 5 et 7 sur les vingt dernières années), elle avait calculé le coût moyen représenté par les sinistres non indemnisés⁽¹¹⁾ en raison de la non-reconnaissance de l'état de CatNat et avait abouti à un montant compris entre 630 M€ et 840 M€ (selon que l'on utilisait le coût moyen d'un sinistre fourni par la FFA ou la CCR) à comparer à la sinistralité annuelle moyenne de 900 M€ entre 2017 et 2019.

Ce surcoût important doit néanmoins être relativisé en considérant :

que les biens localisés dans des communes actuellement non reconnues ont pu être parfois moins touchés et donc que les indemnisations seraient moindres dans ces communes, ce qui aboutirait à diminuer le surcoût ;

- que les biens situés dans des communes non reconnues sont vraisemblablement pour partie fragilisés et constituent donc un « stock de biens » qu'il faudra peut-être indemniser lors des prochaines sécheresses reconnues au titre des CatNat et que leur prise en compte ne constituerait donc que l'anticipation d'une dépense future, éventuellement supérieure parce que leur dégradation se serait poursuivie.

Pour cadrer le mécanisme, nous proposons les mesures de régulation suivantes :

- s'agissant des bénéficiaires, il semblerait nécessaire que les frais d'expertise soient au moins pour partie à la charge du demandeur et lui soient remboursés si le dossier est recevable. Pour ce faire, il faudrait que l'assuré ait l'initiative de saisir son assureur qui mandaterait un expert compétent et pourrait refacturer le coût de l'expertise le cas échéant. Les coûts d'expertise étaient estimés en 2021 à 600 € HT pour les dossiers classés « sans suite » ;
- la délégation de la gestion du risque de RGA aux assureurs ne devrait pas avoir pour conséquence de l'exclure du régime CatNat. Ainsi, le lien, prévu à l'article L. 125 1 du code des assurances, entre le contrat dommages d'incendie ou dommages aux biens et la couverture doit être maintenu. Or celui-ci n'existe que pour les garanties contre les effets des CatNat. De plus, en l'absence d'assurabilité du risque aujourd'hui, les garanties en termes de réassurance (proportionnelle et non proportionnelle) doivent être maintenues sans changement au profit des assureurs (via l'intervention de la CCR). En effet, l'article L. 431 3 du même code précise que : « [l]a caisse centrale de réassurance est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant des catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État [...] » ;

¹¹ Et donc à la charge des sinistrés.

- il faudrait également vérifier que le nombre de dossiers à étudier chaque année ne dépasserait pas les capacités de traitement des réseaux d'experts. La compagnie des experts (CEA) avait indiqué en 2021 que la profession était capable de prendre en charge un nombre plus important de dossiers, d'autant plus que les saisines seront mieux lissées dans le temps – il conviendrait cependant de vérifier que n'interviennent effectivement que des experts qualifiés;

S'agissant du surcoût, une compensation pourrait être celle proposée par le rapport de 2021 d'une augmentation du taux de la surprime additionnelle. Le taux de cette surprime était, et reste actuellement, de 12 %, soit un montant total de 1,8 Md€ (surcoût annuel de 23 € pour les particuliers). Une hausse d'un point représenterait donc des ressources supplémentaires d'environ 150 M€ pour un surcoût de moins de 2 € en moyenne pour la prime MRH annuelle d'un particulier.

Le surcoût devra être dimensionné :

- En fonction de l'état de dégradation des biens, pour traiter en priorité les situations les plus dramatiques;
- En posant pour la commune une condition d'une ou plusieurs reconnaissances « CatNat » antérieures à l'année pour laquelle elle n'a pas obtenu cette reconnaissance.

2.2.5. Au regard de l'évolution prévisible des connaissances sur le RGA, l'amélioration du processus devra passer à terme par un nouveau critère météorologique et d'humidité des sols

Aujourd'hui, pour déterminer si un épisode de sécheresse présente un « caractère anormal » (soit, pour rappel, la condition pour bénéficier du régime CatNat), la commission compare l'indicateur établi pour la période considérée avec les indicateurs établis au cours des 50 dernières années – il faut que la variation de l'indicateur soit de rang 1 ou 2 sur les 50 dernières années pour que le caractère « anormal » soit retenu. Pour le dire simplement, le critère météorologique repose sur une comparaison avec les 50 dernières années.

Outre le fait que les données correspondantes proviennent largement d'une modélisation (Météo France ne disposant pas d'une succession homogène de données sur 50 ans), cette méthode est insatisfaisante.

Dans l'absolu, la donnée intéressante serait le niveau d'intensité de la variation météorologique et d'humidité des sols sur une période donnée, à partir duquel on peut considérer qu'il y a ou qu'il peut y avoir un impact sur les maisons (en fonction des types d'argiles, etc.).

Les interlocuteurs de la mission soulignent que les connaissances du phénomène RGA ne sont pas suffisamment développées pour pouvoir déterminer un tel seuil en valeur absolue. Le Cerema, par exemple, indique qu'un des objectifs de ses travaux en cours est précisément de mieux cerner le lien entre différentes variations et impacts sur les maisons.

La mission tient à souligner l'importance de cet axe de recherche. Un tel seuil (adapté en particulier aux types d'argiles) serait de toute manière plus robuste et acceptable qu'une comparaison sur 50 ans.

Le blocage principal tient à la difficulté de connaître toutes les conséquences de différents niveaux de variation météorologique et d'humidité des sols sur les différents types de bâti, en fonction d'une multiplicité de variables tenant aux types d'argiles, à l'environnement, etc. Mais pour autant, nul besoin d'un seuil d'une précision parfaite pour améliorer le régime administratif de prise en charge – dans la mesure où l'objectif serait uniquement de changer le critère d'appréciation de la commission statuant sur l'état de catastrophe naturelle, il suffirait de déterminer un niveau de seuil de variation météorologique et d'humidité des sols sur la commune à partir duquel il est justifié qu'un expert vienne étudier la cause déterminante des fissures dans la maison, les dommages aux biens étant probables.

→ Recommandation

Sur la base de recherches à développer dès maintenant, établir si possible un nouveau critère de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune, fondé sur des seuils de variation météorologique et d'humidité des sols en valeur absolue (et non plus en comparaison avec les données sur 50 ans).

On pourrait imaginer que ce second critère s'ajoute au premier, au moins pendant une période transitoire.

Il aurait comme avantage de rendre très directement utiles pour les communes les données récoltées par les maires qui installeraient des stations de mesure répondant au protocole de Météo France (cf. 2.2.1.2.). Pour le moment, les recours des communes qui se fondent sur des stations de mesure locales se heurtent à l'impossibilité de comparer ces données avec des données homogènes sur 50 ans. La détermination de seuils en valeur absolue permettrait d'écarter cette difficulté. Il est en effet très difficile aujourd'hui pour des sinistrés et des élus de comprendre qu'on écarte leur commune alors même que tout indique, au vu des données récoltées localement, qu'une variation forte a bien été observée sur leur territoire.

2.3. RECRÉER DE LA CONFIANCE DANS L'INSTRUCTION DU DOSSIER PAR L'ASSUREUR ET L'EXPERT

2.3.1. Structurer une vraie filière RGA

Monter en puissance sur la qualité et la rapidité de la prise en charge (tout comme sur la prévention) suppose une filière de qualité – c'est exactement le même enjeu, par exemple, que pour la rénovation énergétique des logements.

La question de la filière RGA est d'autant plus aiguë que le professionnalisme, la déontologie et l'indépendance des experts d'assurances sont très régulièrement mises en doute par les sinistrés et les maires.

2.3.1.1. Garantir la formation et l'expérience professionnelle des experts RGA

Aussi étrange que cela puisse paraître, aucune qualification minimale n'est requise pour devenir expert aujourd'hui.

D'après les chiffres transmis par les experts à la mission, 3 800 experts en assurance interviennent dans des domaines non automobiles. Parmi ceux-ci, plus de 1 600 sont ingénieurs ou architectes, 443 sont certifiés dans le cadre du référentiel des certifications « Experts évaluateurs d'assurance (EEA) » et 800 sont agréés par la commission d'application de la « Convention de règlement assurance construction (CRAC) ». Outre que c'est loin de représenter la totalité des experts intervenants, l'absence de norme minimale de qualification – et quel que soit le niveau réel des experts – introduit un doute dans l'esprit des sinistrés, très préjudiciable à la confiance dans le système.

Faisant suite aux échanges avec la mission, la fédération des sociétés d'expertise et la compagnie des experts proposent de :

- Prévoir une double exigence de formation et d'expérience professionnelle pour être expert RGA ;
- Compléter cette obligation minimale d'un label d'application facultative « Expert RGA » avec des exigences renforcées, en particulier la formation continue.

La mission considère ces deux mesures comme absolument nécessaires. Ces dispositions pourront être incluses dans le décret d'application de l'ordonnance du n° 2023-78 du 8 février 2023 relatif aux experts, selon des modalités précises à définir (s'agissant du niveau de qualification demandé, du nombre d'années d'expériences professionnelles requises¹², des obligations précises de formation continue nécessaires pour bénéficier du label).

→ Recommandation

Prévoir une double exigence de formation et d'expérience professionnelle préalables pour être expert RGA. Compléter cette obligation d'un label d'application facultative « Expert RGA » avec des exigences de qualité renforcée.

12 Une attention particulière devra être portée à ce que l'expérience professionnelle requise ne conduise pas à favoriser par principe un secteur spécifique (par exemple, les experts d'assurances par rapport aux experts d'assurés) hors de toute caractérisation objective de capacités professionnelles.

2.3.1.2. Renforcer l'indépendance des experts

Une autre critique très fréquente, y compris dans les médias, est l'absence d'indépendance des experts en assurance par rapport aux assureurs.

À la suite des auditions d'associations de victimes, la mission a par ailleurs demandé à la fédération des sociétés d'expertise et à la compagnie des experts de faire des propositions pour garantir (et renforcer) l'indépendance des experts par rapport aux assureurs. À l'issue de ce travail, la mission reprend trois propositions faites lors de la journée consacrée au RGA organisée le 14 septembre à Beauvau, réunissant l'ensemble des acteurs :

- Interdire les liens capitalistiques entre la société d'experts et l'assureur ;
- Interdire toute forme de rémunération de l'expertise en fonction de son résultat ;
- Plafonner le pourcentage du chiffre d'affaires de la société d'expertise réalisé chez le même assureur.

Si aucune preuve de pression directe des assurances sur les experts s'agissant de dossiers individuels n'a été relevée par la mission, ces trois mesures doivent rendre impossible toute forme de pression indirecte, que ce soit par désir de plaire à un client trop puissant (grosse part de chiffre d'affaires, lien capitalistique) ou pour répondre à des critères globaux de pilotage au résultat s'agissant des expertises.

Ces mesures seront utilement complétées d'une charte rappelant les principes d'indépendance et d'impartialité, signée par les experts et les assureurs.

→ Recommandation

Renforcer les garanties d'indépendance des experts par rapport aux assureurs (absence de liens capitalistiques ; interdiction de rémunération de l'expertise en fonction du résultat et ce, même indirectement ; pourcentage maximal du chiffre d'affaires de la société d'expertise réalisé chez le même assureur). Compléter ces garanties d'une charte d'indépendance et de déontologie signée des experts et des assureurs.

Les garanties d'indépendance des experts doivent pouvoir être contrôlées en cas de doute d'un sinistré, s'il a des raisons de penser que les règles ne sont pas respectées. C'est pourquoi la mission recommande d'élargir les compétences du Médiateur de l'assurance à la vérification du respect des garanties d'indépendance des experts d'assurance, au regard des nouvelles règles.

→ Recommandation

Élargir la compétence du Médiateur de l'assurance à la vérification du respect des règles d'indépendance des experts d'assurance.

2.3.1.3. Faire monter en puissance le recrutement de géotechniciens bien formés, assurer la formation continue des constructeurs et intégrer les paysagistes à la filière RGA

Les experts ne sont pas les seuls membres importants de la filière RGA.

Le manque d'effectifs formés est particulièrement marqué du côté des géotechniciens. Le président de l'Union syndicale géotechnique (USG) souligne ainsi la « difficulté » de la profession « à embaucher des ingénieurs formés de qualité (5 ans d'études), des techniciens BAC+2 ou 3, et des sondeurs en géotechnique portés par la formation et le titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles que l'USG a développé ».

Ce constat semble confirmé du côté des constructeurs, puisqu'à la question « Rencontrez-vous toujours des difficultés concernant l'application des dispositions de la loi ELAN sur les études de sol ? » dans le sondage réalisé auprès de ses adhérents par la Fédération française du bâtiment, un an après la promulgation de la loi, « plus de 69 % rencontraient des difficultés de délais avec les BET géotechniques pour fournir les rapports d'études géotechniques (G1 PGC ou G2 PRO) ».

Un vrai effort doit donc être mené pour recruter et former des géotechniciens de qualité, sur un marché où beaucoup de personnes se déclarent ou se découvrent tout à coup « géotechniciens » à la suite de la promulgation de la loi Elan. Là encore, un niveau de qualification minimale devrait être requis.

Par ailleurs, concernant en particulier les constructeurs, il apparaît nécessaire de développer des modules de formation continue (au-delà de la formation délivrée dans les écoles d'ingénieurs et techniciens du bâtiment). La connaissance du RGA évolue en effet de manière très rapide depuis quelques années.

Enfin, une véritable filière RGA ne pourra faire l'économie des paysagistes pour le volet environnement de la maison, et plus largement s'agissant de l'aménagement de la commune. La mission regrette l'absence de réponse de cette profession aux sollicitations répétées de la mission pour les associer à la démarche.

→ Recommandation

Développer des modules de formation initiale et continue dédiés pour les professionnels du RGA (géotechniciens, experts, constructeurs, mais aussi paysagistes).

2.3.2. Mieux encadrer l'intervention de l'expert

2.3.2.1. La cause déterminante

Ainsi que rappelé plus haut, la détermination de la « cause déterminante » est une des clés de l'application du régime RGA.

Deux éléments sapent la confiance de nombreux assurés dans le système.

D'une part, la causalité et son caractère déterminant ne sont pas suffisamment définis pour éviter des interprétations divergentes des experts. De nombreuses histoires d'expertises contradictoires ont été remontées à la mission.

D'autre part, la question de la cause déterminante met en exergue un abus qui semble assez répandu. Dans le cadre du régime CatNat, l'assuré doit déclarer « à l'assureur ou à son représentant local tout sinistre susceptible de faire jouer la garantie dès qu'il en a connaissance et au plus tard dans les trente jours suivant la publication de l'arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle » en application de l'article A125-1 du code des assurances. L'assuré peut dès lors se retrouver dans la situation où il a déclaré son sinistre à l'assureur avant que la commission statue sur l'état de catastrophe naturelle, la commune n'étant finalement pas reconnue. En droit, l'aggravation de la fissure intervenue pendant une période postérieure, reconnue comme relevant d'une catastrophe naturelle, devrait être prise en charge. Mais en pratique, le dossier de l'assuré va être très souvent écarté, seulement parce qu'une microfissure a été déclarée lors d'une année ou d'un trimestre antérieur non reconnu¹³. On aboutit à une situation paradoxale dans laquelle le voisin de cette personne pourra être pris en charge, uniquement parce qu'il aura attendu la publication d'un arrêté favorable avant de faire la déclaration à son assureur, et qu'il se sera abstenu de signaler des désordres intervenus antérieurement à la période reconnue. Cette situation conduit 60 millions de consommateurs, par exemple, à préconiser de ne pas déclarer son sinistre à l'assureur avant la publication de l'arrêté. Une personne interrogée par la mission parle de « prime à la malhonnêteté », sentiment répandu chez les victimes.

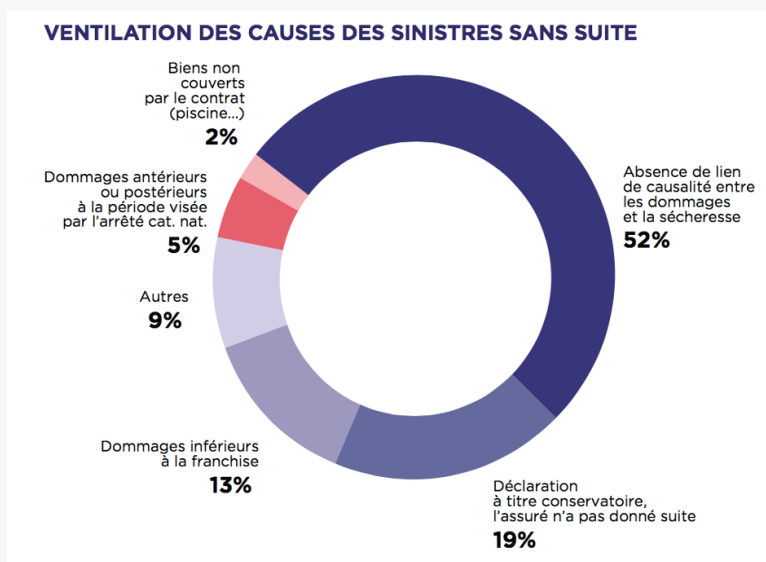
13 Deux experts interrogés ont ainsi indiqué qu'en pratique, l'aggravation ne sera prise en charge que si elle est considérée comme étant « très significative » – sachant que les modalités d'application de la règle de droit et l'appréciation de l'expert ne sont en rien encadrées. Au fond, pour le sinistré, beaucoup de choses dépendront de quel expert intervient.

Statistiques sur les refus de prise en charge

S'il est très difficile d'obtenir des statistiques précises, voici quelques estimations des raisons de non-prise en charge avancées par les assurances.

D'après France assureurs (Le risque sécheresse et son impact sur les habitations, septembre 2022), sur les quatre exercices de la période 2015-2018, les assureurs déclarent avoir enregistré plus de 196 000 déclarations de sinistres sécheresse dont 53 % ont été finalement classées sans suite. Sur ces 53 %, la ventilation des causes de classement sans suite est la suivante :

Ventilation des causes des sinistres sans suite par les assureurs

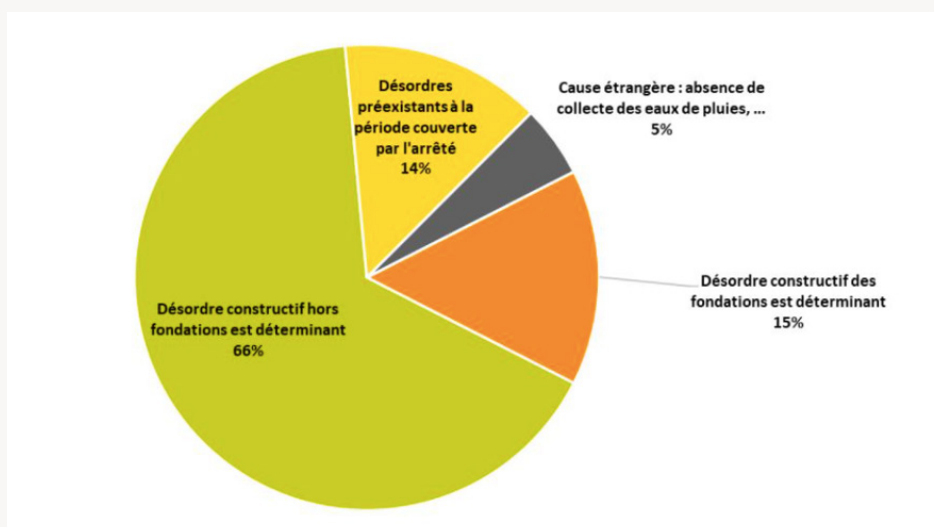


Si on enlève les 34 % de causes liées à la nature de la relation assurantielle (biens non couverts, pas de suite du sinistré, dommages inférieurs à la franchise), « l'absence de causalité » représente 79 %, et la mauvaise coïncidence entre la période reconnue et la survenue des dommages 8 %, des causes de non-prise en charge.

Enfin, il est très possible que le pourcentage de non prise en charge du fait de la périodicité ne recouvre qu'une part des dossiers, bon nombre de sinistrés ayant déclaré des désordres en dehors de la période reconnue ne tentant probablement même pas de demande auprès de l'assureur.

Les statistiques ci-dessous, côté experts, nous permettent d'apporter une image complémentaire, tout à fait cohérente de celle décrite par France Assureurs :

Situations dans lesquelles l'expert propose à l'assureur un classement en « désordres non imputables à la sécheresse »



Source : Étude sur l'activité RGA Sécheresse / Étude menée sous la direction de la Fédération des sociétés d'expertise

Quelles que soient les statistiques précises sur les raisons de non-prise en charge, il est indispensable de mieux encadrer la notion de cause déterminante, en rappelant en particulier le principe de prise en charge de l'aggravation des dommages, dans le cas où une fissure aurait été déclarée à l'assureur une ou plusieurs années(s) avant l'année de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune.

Les différents acteurs ont répondu présents sur le principe⁽¹⁴⁾. La mission appelle donc la CCR, les assureurs et les experts à élaborer rapidement un tel guide, en lien avec les services de l'État. Ce guide devra rappeler et expliciter le principe de prise en charge d'une aggravation de fissure lors d'une année reconnue en état de catastrophe naturelle⁽¹⁵⁾.

→ Recommandation

Mieux encadrer la notion de cause déterminante, en rappelant en particulier le principe de prise en charge de l'aggravation des dommages, dans le cas où une fissure aurait été déclarée à l'assureur une ou plusieurs années(s) avant l'année de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune.

Par ailleurs, la mission souligne qu'une appréciation plus large de la période reconnue CatNat par la commission, selon une logique de proximité temporelle (cf. la recommandation ci-dessus), permettrait en soi d'englober dans la prise en charge une bonne partie des fissures apparues avant une période reconnue.

Enfin, la mission considère qu'une « présomption de causalité » n'est pas la bonne solution :

- Tout comme dans le système actuel, les experts pourraient toujours rechercher d'autres causes de fissures que le phénomène RGA – le coût de cette recherche serait simplement beaucoup plus élevé, le niveau de « preuve » requis étant plus important. Donc d'une part, une hausse des coûts de prise en charge se répercuterait tout simplement sur les assurés. D'autre part, il n'est pas certain qu'une telle présomption aboutirait au final à un volume vraiment plus important de sinistrés pris en charge – le vrai enjeu tenant davantage à l'indépendance des experts, à l'encadrement de la recherche de la « cause déterminante » et à l'élargissement des critères ;
- De plus, les assureurs auraient toutes les chances de se montrer plus volontaires que les sinistrés pour passer plusieurs mois voire plusieurs années en contentieux, allongeant d'autant la prise en charge.

¹⁴ La CCR a accepté le principe d'un tel encadrement de la notion de « cause déterminante », à conditions « qu'il soit construit en commun avec les assureurs et les experts » et « qu'il soit intégré dans le guide d'indemnisation » réalisé par la CCR et annexé au traité de réassurance en vue d'harmoniser les pratiques en matière d'indemnisation des sinistres CATNAT ». France Assureurs a répondu avoir « prévu de nous rapprocher des experts afin de voir dans quelle mesure nous pouvons améliorer la liste des critères objectifs qui pourraient accroître la présomption d'une cause déterminante liée à la sécheresse ». Enfin, la Fédération des sociétés d'expertise et la compagnie des experts, enfin, ont répondu à la mission que, « afin d'aboutir à une définition partagée et solide de ce caractère déterminant, une analyse généralisée par tous les acteurs du marché avec un référentiel unique permettrait de créer une monographie de la situation. Sur la base de cette étude, une analyse juridique pourra être menée pour proposer une définition précise et solide du caractère déterminant de l'agent naturel que constitue le RGA ».

¹⁵ La mission n'est pas favorable à ce stade à une mesure qui viendrait qualifier l'aggravation d'une fissure comme un « événement nouveau, nonobstant l'apparition antérieure de microfissures, ouvrant droit à indemnisation si l'aggravation de la fissure est apparue pendant la période de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de sécheresse » (PPL « Mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile », texte adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale, site du Sénat). C'est une fausse bonne idée car en l'état du droit, l'aggravation d'une fissure intervenue lors d'une période reconnue en état « CatNat » devrait déjà être prise en charge (ainsi qu'expliqué plus haut). Cette « requalification » est donc une manière d'éluder le sujet essentiel – celui de l'application du droit existant ! D'où notre recommandation de clarification de la notion de « cause déterminante ». Cette mesure de requalification serait la seule solution en cas d'interprétation abusive du droit par les professionnels, mais écrire de nouvelles lois redondantes n'a en soi jamais fait progresser l'application et le respect des lois existantes...

2.3.2.2. La transparence

La défiance est aussi alimentée par une impression généralisée d'opacité.

L'article L. 125-2 du code des assurances, tel qu'issu de la loi du 28 décembre 2021, précise que « l'assureur communique à l'assuré le rapport d'expertise définitif relatif au sinistre déclaré. Dans le cas des sinistres causés par le phénomène de sécheresse-réhydratation des sols, l'assureur communique également à l'assuré un compte rendu des constatations effectuées lors de chaque visite ».

Cette nouvelle mesure représente un progrès, mais outre qu'il faudra s'assurer de sa réelle mise en œuvre, les associations de sinistrés rencontrées souhaitent le transfert de tous les éléments constitutifs du dossier.

La mission y est favorable – devraient en particulier aussi être transmis les documents de bout de chaîne de l'instruction (tes que les devis estimatifs pour les travaux ou la reconstruction).

→ Recommandation

Prévoir l'obligation d'une transmission de l'ensemble des éléments du dossier à l'assuré, y compris les devis estimatifs de travaux ou de reconstruction.

2.4. ACCOMPAGNER LES SINISTRÉS À LA MÊME HAUTEUR QUE LES VICTIMES DES AUTRES CATASTROPHES NATURELLES !

2.4.1. Pour une cellule de crise dans chaque préfecture

C'est tout l'accompagnement des sinistrés du RGA qu'il faut repenser, pour le rapprocher de l'accompagnement des victimes des autres catastrophes naturelles.

Il est certes plus aisé de générer une telle mobilisation lorsqu'est en cause un événement majeur, ponctuel et concentré :

Exemples de mobilisation

- **À la suite de Xynthia :**

Les services de l'État ont rappelé à la mission qu'à la suite de la tempête Xynthia (février 2010), une mission comprenant une vingtaine de personnes (avec conseillers sociaux du conseil départemental, juristes, professionnels du logement, etc.), en lien avec les collectivités territoriales, a été déployée pour fournir un accompagnement d'ensemble des sinistrés – aussi bien pour le logement que pour les démarches quotidiennes (assurances, mobilisation des aides, etc.), en passant par le soutien psychologique.

- **À la suite de l'explosion rue de Tivoli à Marseille :**

Dans les jours qui ont suivi la terrible catastrophe rue de Tivoli à Marseille (avril 2023), le préfet délégué à l'égalité des chances a organisé plusieurs points d'étapes en présence de la mairie, des assureurs, etc. Parmi d'autres mobilisations, les assureurs se sont rapidement engagés à participer à une permanence mise en place par les services municipaux à Marseille, et à proposer des mesures exceptionnelles en faveur des victimes.

La mission constate que les sinistrés du RGA ne sont pas traités à la même aune. Cela génère un sentiment très fort de solitude, voire d'abandon, accentué par le fait que le phénomène RGA est dispersé, diffus sur le territoire.

D'après l'étude « Quels impacts des sécheresses sur les bâtiments ? » (Fédération des sociétés d'expertise), les déclarants signalent qu'ils ont connaissance de sinistres du même ordre dans les alentours immédiats (maison mitoyenne, voisins proches) dans 33 % des cas, et dans le voisinage non immédiat dans 22 % des cas – ce qui signifie que dans 45 % des situations, les dommages sont vécus de manière isolée.

Les sinistrés sont par ailleurs englués dans des procédures qui durent des années, bloqués dans des situations toutes plus ubuesques les unes que les autres (parmi celles qui ont été rapportées à la mission – blocage du fait de l’imbrication dans une série de maisons mitoyennes traitées différemment ; assurances qui reprochent de ne pas avoir fait de travaux ou d’études du sol dès l’apparition des fissures... alors même que les procédures étaient en cours ; ou au contraire des assurances qui reprochent au sinistré d’avoir fait des travaux de confortement ou de revêtement ; assurances qui font un virement au sinistré alors même que ce dernier conteste le montant de prise en charge proposé ; etc.).

La mission considère donc qu’il est nécessaire de purger les situations les plus difficiles – des situations qui traînent souvent depuis plusieurs années.

À cette fin – exactement de même que pour d’autres catastrophes naturelles – il serait utile de créer au niveau départemental une cellule de crise qui ferait office de filet de sécurité pour les victimes.

Elle serait pilotée par le préfet ou son représentant, sachant que les services préfectoraux devront absolument être accompagnés largement – en particulier des collectivités, des bailleurs, de représentants du monde des assurances, des experts⁽¹⁶⁾ ou encore des associations de sinistrés qui font déjà un travail remarquable.

Elle aurait pour objectif, au cas par cas et en six mois, de fournir des solutions de relogement, de proposer un accompagnement psychologique, d’assurer la bonne coordination des différents intervenants (typiquement pour les maisons mitoyennes), de mobiliser tout type d’aide nécessaire, etc.

→ Recommandation

Créer dans chaque département touché par le RGA une cellule de crise pilotée par l’État et réunissant collectivités, bailleurs, assureurs, etc., pour aborder en six mois les situations les plus difficiles sur le territoire.

2.4.2. La question spécifique du relogement

2.4.2.1. La prise en charge des frais de relogement

La loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l’indemnisation des catastrophes naturelles prévoit que les dépenses de relogement d’urgence sont couvertes pour six mois lorsqu’une catastrophe naturelle a rendu impropre à l’habitation la résidence principale. Ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

La mesure représente une indéniable avancée, avec toutefois deux limites :

- d’une part, l’engagement de financement ne signifie pas forcément que des possibilités de logement correspondant aux besoins des sinistrés (proximité, dimensions, durée de disponibilité...) seront disponibles. La mission a rencontré des sinistrés qui ne parviennent pas à trouver de logement pour seulement quelques mois, les propriétaires préférant louer sur des périodes annuelles ;
- d’autre part bien souvent, la problématique de relogement peut durer bien plus de six mois, en particulier lorsque les dommages sont importants – or la charge financière du logement s’additionne souvent à celle des remboursements de prêt immobilier qui continuent à courir même si le bien est devenu inhabitable.

Ce constat doit inciter à rechercher des solutions complémentaires.

16 Des initiatives ont d’ores et déjà été signalées à la mission, telles qu’un projet de point de contact local entre représentants d’experts et associations de sinistrés. C’est cette logique qu’il faut systématiser et rendre collective.

2.4.2.2. L'accès au logement social

Dans le cas des catastrophes naturelles à cinétique soudaine et concentrées sur un territoire (séisme, inondation, etc.), la forte mobilisation collective facilite les solutions de relogement, en particulier au sein du parc social.

Pour rappel, l'accès au parc social de propriétaires d'un logement est possible, sous certaines conditions:

Rappel juridique – l'accès de propriétaires au logement social est possible

À la demande de la mission, les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ont apporté les précisions suivantes concernant l'encadrement juridique de l'accès au logement social des propriétaires:

« En ce qui concerne le parc social, le fait d'être propriétaire n'est pas un obstacle pour se voir attribuer un logement social.

En effet, s'il est tenu compte du patrimoine, c'est aussi le cas « de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs » (article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation). De même, si l'article L. 441-2-2 du code de la construction et de l'habitation dispose que « le fait [...] d'être propriétaire d'un logement adapté à ses besoins et capacités ou susceptible de générer des revenus suffisants pour accéder à un logement du parc privé peut constituer un motif de refus pour l'obtention d'un logement social », il n'a jamais empêché le relogement de victimes dans la mesure où leur logement actuel n'est plus habitable/adapté et elles peuvent être en difficultés financières (par exemple, du fait d'un prêt immobilier à rembourser et/ou de ressources insuffisantes pour louer un logement adapté dans le parc privé).

« Ainsi, l'arrêté du 19 avril 2022 qui liste les pièces justificatives pouvant être demandées par les bailleurs sociaux aux demandeurs de logements sociaux dispose qu'on peut demander aux propriétaires: l'acte de propriété, le plan de financement et, pour les accédants à la propriété en difficulté, le plan d'apurement de la dette, des éléments relatifs aux démarches en cours attestées par un travailleur social ou une association ou tout autre document démontrant les difficultés. De plus, le Cerfa de la demande de logement social permet de préciser si on est propriétaire (occupant ou non) et d'expliquer sa situation (cases F1, F48, F49 et rubrique « précisions complémentaires »).

« Après avoir fait une demande, les victimes peuvent, si besoin, être signalées comme prioritaires pour être relogées sur la part des attributions dévolue au préfet (le contingent préfectoral). Un relogement peut aussi avoir lieu sur la part dont peuvent disposer les collectivités locales.

« On constate dans le tableau ci-dessous qu'entre 15 000 et 17 000 demandeurs propriétaires occupants obtiennent satisfaction chaque année (source Nunique, données hors mutation, date de l'extraction des données: 21/08/23) »

Tout dépend dès lors de la priorisation qui est faite localement par les services de l'État et les collectivités (pour autant bien sûr que des logements sociaux sont effectivement disponibles). De plus, les services de l'État et les collectivités ne doivent pas hésiter à utiliser des dispositifs tels que le Fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru), prévus pour aider les victimes mais que l'on ne songe pas à mobiliser du fait de la cinétique particulière du RGA.

Là encore, il ne s'agit de rien d'autre que de traiter jusqu'au bout les sinistrés du RGA comme les autres victimes de catastrophes naturelles.

→ Recommandation

Lorsque le maintien dans leur logement devient difficile voire impossible (travaux de plus de 6 mois, arrêté de péril, etc.), prioriser localement l'accès des victimes du RGA au parc social, y compris lorsque celles-ci sont propriétaires du bien sinistré.

2.4.2.3. Éviter les doubles peines et accompagner aussi longtemps que nécessaire

Au-delà de l'enjeu du parc social, la mission préconise deux avancées substantielles.

D'une part, de nombreux sinistrés vivent à juste titre comme une double peine le fait qu'ils ne puissent plus habiter chez eux, mais qu'en plus les frais financiers liés à leur maison continuent de courir. Il faut prévoir la suspension des remboursements de crédit bancaire dans les cas où le propriétaire ne peut plus habiter dans sa résidence principale (en particulier en cas d'arrêt de péril).

Cette recommandation vaut pour l'ensemble des catastrophes naturelles qui rendent les logements inhabitables (y compris, par exemple, les inondations). Le volume global à rembourser serait inchangé, mais les mensualités seraient décalées. Le décalage de trésorerie pourrait éventuellement être pris en charge par la puissance publique, selon des modalités à expertiser.

De même, il pourrait être envisagé de suspendre le paiement de la taxe foncière dans ces mêmes situations.

→ Recommandation

Créer un « bouclier CatNat » contre les frais liés à la maison sinistrée lorsque celle-ci est devenue inhabitable : dans les cas où le propriétaire sinistré ne peut plus habiter dans sa résidence principale (en particulier en cas d'arrêt de péril), prévoir la suspension des remboursements de crédit bancaire et de la taxe foncière.

D'autre part, la période de relogement prise en charge par l'assureur doit être étendue aussi longtemps que dure la restauration du bien pour le rendre de nouveau habitable.

→ Recommandation

Étendre la période de prise en charge du relogement par l'assurance à toute la durée pendant laquelle le sinistré ne peut plus habiter dans sa résidence principale.

-3-

**Lancer un chantier
massif d'adaptation
du logement
en territoire RGA**

3. Lancer un chantier massif d'adaptation du logement en territoire RGA

Il faut, face au RGA, faire émerger une politique publique nouvelle, aujourd'hui inexistante.

À une certaine époque, l'idée d'une politique de la ville a pris forme et mené à des financements considérables qui ont amélioré la vie de nombreuses familles.

De même aujourd'hui, la société est confrontée à un défi majeur – celui de l'adaptation du logement au changement climatique et plus particulièrement de la moitié du parc de maisons individuelles rendues vulnérables par le RGA.

Il faut un électrochoc, qui passera par une gouvernance nationale, un réseau territorial solide et un engagement de financements.

Au-delà, c'est toute l'approche sur le RGA qu'il faut renouveler, autour de quatre principes :

- passer d'un problème individuel (la maison sinistrée, une victime isolée) à une solution collective. Historiquement, c'est le choix de société qui a été fait aussi bien pour la sécurité au travail (l'ouvrier qui se blesse n'est plus laissé seul depuis la fin du 19e) que pour la sécurité routière ;
- passer d'une gestion dans l'urgence, le nez dans le guidon (ajustements annuels du régime CatNat) à une vraie politique de prévention et d'adaptation. Quelle que soit l'estimation précise des gains associés à une prévention efficace⁽¹⁷⁾, celle-ci permettrait de préserver des milliers de foyers, de sauver des biens et de réduire les coûts ;
- passer d'un jeu à sommes nulles – dans le meilleur des cas, avec un retour de la maison à l'état antérieur – à une logique de création de valeur ;
- ancrer la lutte contre le RGA dans une approche d'ensemble de l'adaptation au changement climatique.

3.1. POUR UN ÉLECTROCHOC

Ce rapport n'est pas le premier concernant le RGA – il doit être le dernier.

Pourquoi les rapports successifs ? Parce qu'il n'y a pas eu la même détermination publique et politique à l'amorçage, que pour d'autres catastrophes telles que les inondations ou les séismes – il n'y a eu ni moyens financiers, ni gouvernance, ni plan (avec des étapes claires orientant l'action de tous les acteurs) correspondant à la taille de l'enjeu. C'est un oublié, un impensé et un indéterminé des politiques publiques.

Beaucoup a été écrit, de bonnes propositions ont été faites, dont certaines ont permis d'améliorer par petites touches le régime pour les sinistrés. Mais le constat d'ensemble est celui d'une immobilité et d'un éparpillement des initiatives.

La question est donc : **comment construire une vraie politique publique du RGA ?**

3.1.1. Une gouvernance nationale

La mission est convaincue qu'il faut un électrochoc, sous la forme d'abord d'une véritable gouvernance nationale du RGA.

C'est un préalable, pour s'assurer que les propositions que nous faisons ensuite ne finiront pas comme celles des rapports précédents, mais au contraire serviront de fondement à l'élaboration d'une nouvelle politique publique.

¹⁷ Il est très difficile de chiffrer les gains qui proviendraient d'une meilleure prévention. La CCR s'y est essayée à la demande de la mission. Sur la base d'hypothèses certes très ambitieuses (coût moyen de 11 500 euros pour des mesures de prévention horizontales « parfaitement efficaces » ; déploiement de mesures de prévention sur 4 600 biens par an), elle estime qu'une prévention bien ciblée permettrait de sauver 6,2 milliards d'euros en 50 ans.

Les progrès de gouvernance ces dernières années demeurent insuffisants

Les services interrogés ont mis en avant les progrès réalisés ces dernières années.

Outre la coordination naturelle des ministères pour mettre en œuvre l'ordonnance de février 2023, une feuille de route récente des opérateurs de l'État sur le RGA réunit le BRGM, Météo France, le Cerema et l'Université Gustave Eiffel, autour de trois axes (connaissances, diffusion des connaissances, impact du changement climatique).

Dans le cadre du plan d'investissement « France 2030 », par ailleurs, l'appel à projets « Prévention et remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène RGA » ouvert en février 2023 vise à identifier et accompagner les travaux de recherche de remédiation à ces désordres comme ceux liés à leur prévention. Ce dispositif, piloté par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et doté de 20 millions d'euros, mis en œuvre par l'Agence de la transition écologique (Ademe) préfigure la coordination des travaux de recherche dans ce domaine et s'inscrit également dans un cadre interministériel.

Pour autant, cette coordination faite d'appels à projets et de protocoles n'est pas en mesure de donner une réelle impulsion et de permettre des choix stratégiques, cohérents et transverses sur le sujet du risque RGA.

Il y a quelques commandes politiques, mais pas de pilotage en tant que tel. Or le RGA nécessite d'être reconnu comme un sujet à part entière d'une politique publique dédiée.

Il est révélateur que tout au long de la mission, de nouvelles initiatives structurantes et de nouvelles personnes de référence ont été signalées à la mission de manière échelonnée, au hasard des entretiens. Il est très difficile de repérer les personnes-ressources sur chacun des enjeux soulevés par le RGA – chacun détient une partie de la connaissance, mais personne ne semble détenir une vision transverse sur le sujet du fait d'un manque de coordination et de collectif.

La mission recommande la création d'une instance de pilotage et de coordination, légère mais de haut niveau – **une « task force » interministérielle du RGA.**

Cette instance aura au minimum pour missions de :

- coordonner des efforts aujourd'hui dispersés pour mieux connaître le phénomène RGA, les techniques de prévention et de remédiation, les types de maisons à risque, etc. (cf. 3.2.), en mode « cluster » des connaissances – les différents acteurs qui interviennent sur le RGA représentent, ensemble, une vraie force de frappe ;
- animer un réseau territorial du RGA (cf. 3.1.2.). L'instance assurerait le suivi, dans la durée, des remontées d'informations provenant des initiatives locales (comités de suivi des dossiers complexes de prise en charge ; communes volontaires pour aller plus loin dans la prévention et l'accompagnement) (cf. 2.4.1. et 3.3.3.) ;
- servir de pilote pour le développement d'une filière RGA de qualité (formations initiale et continue, obligations d'expérience professionnelle et de qualification, label facultatif, etc.) (cf. 2.3.1.) ;
- veiller aux bonnes sensibilisations et information des Français concernant le RGA – que l'accès aux droits des sinistrés soit bien connu (avec un relais suffisant dans les maisons du droit, les maisons France service...), que les maires soient bien informés, etc. ;
- coordonner, de manière générale, les réflexions pour améliorer le régime du RGA (amélioration des normes constructives, des orientations d'aménagement du territoire, évaluation des mesures prises, etc.) et le faire (i) de manière continue – pour en finir avec les à-coups au gré des missions et lois successives ; et (ii) de manière transverse – par exemple, la mise en œuvre de la recommandation d'évolution du critère météorologique (cf. 2.2.5.) suppose une parfaite jonction entre décideurs publics et scientifiques, pour aiguillonner la recherche dans le bon sens d'une part, et pour bien calibrer le seuil retenu d'autre part ;
- s'assurer, en lien en particulier avec le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), de la bonne intégration du risque RGA dans les politiques d'adaptation au changement climatique – que ce soit par exemple à travers la mise en cohérence des leviers d'aménagement du territoire ou encore des leviers d'adaptation des logements (cf. 3.5.).

La structure pourra prendre la forme d'une commission interministérielle ou d'un haut-commissariat comprenant trois à cinq personnes (dont un responsable suffisamment expérimenté, outillé et légitime), sous cotutelle des ministères de l'Intérieur, de l'Économie, de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, et du Logement. L'instance devra être en situation de rendre régulièrement compte au Parlement.

Elle s'appuiera utilement sur un comité scientifique réunissant tous les sachants (CSTB, AQC, Cerema, BRGM, Météo France, etc.).

Des liens permanents devront être assurés avec les professionnels (Mission risques naturels côté assurances, experts, géotechniciens, etc.), afin d'en finir avec la dispersion des initiatives de recherche et de prévention.

→ Recommandation

Créer au niveau national une structure de pilotage et de coordination du sujet RGA, légère mais de haut niveau, assurant un lien constant avec les professionnels, s'appuyant sur un comité scientifique et sur un réseau territorial robuste.

3.1.2. Un réseau territorial robuste

La « task force » nationale devra coordonner, animer et pouvoir s'appuyer sur un réseau territorial solide, qui viendra à la fois décliner et alimenter la nouvelle politique publique du RGA.

Or le dispositif actuel est très largement insuffisant.

La loi du 28 décembre 2021 a prévu la création de « référents CatNat », qui ont effectivement été déployés sur tout le territoire. Les missions principales des référents concernent l'accompagnement des collectivités et des sinistrés de catastrophes naturelles dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide et d'indemnisation. Ils peuvent aussi participer de la politique de prévention des risques naturels, mais cela ne constitue pas le cœur de leur activité.

La mission a constaté que ce dispositif ne garantit absolument pas une présence et une voix fortes de l'État déconcentré sur le sujet. Le référent CatNat va par exemple classiquement être un sous-préfet d'arrondissement, qui jouera son rôle de référent en plus de lourdes obligations.

Par ailleurs, les ressources principales de l'État déconcentré sur le sujet se situent dans les directions départementales des territoires (DDT/DDTM), qui sont déjà en peine pour assurer leurs multiples missions. Le point de tension maximal entre missions et moyens de l'État territorial a ici comme ailleurs bien souvent été atteint...

La solution ne passe pas par l'État seul. Il nécessite une mobilisation collective ainsi qu'une réelle mise en réseau sur le territoire. Pour autant, il est important que les services déconcentrés de l'État puissent assurer sereinement leur rôle de pilotage, de coordination et d'animation, avec les ressources humaines correspondantes à la clé.

→ Recommandation

Renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'adaptation au changement climatique et de prévention des risques de catastrophe naturelle.

3.1.3. Un rééquilibrage des financements en faveur du RGA

Créer une nouvelle dynamique face au RGA supposera aussi bien sûr de trouver, dans la durée, les financements nécessaires face aux besoins – non pas seulement pour assurer la pérennité du régime d’indemnisation CatNat, mais aussi pour permettre un plan massif d’adaptation et de prévention face au RGA, en amont.

Un constat simple s’impose à cet égard – l’adaptation/prévention face au RGA est bien moins financée que l’adaptation/prévention face à d’autres aléas, proportionnellement à leurs coûts respectifs et au regard des priorités du gouvernement :

Les priorités du gouvernement en matière de planification écologique

Le gouvernement présente la planification écologique comme devant permettre d’agir de façon coordonnée avec l’ensemble des Français, des entreprises et des collectivités, afin de relever 5 défis majeurs de la transition écologique :

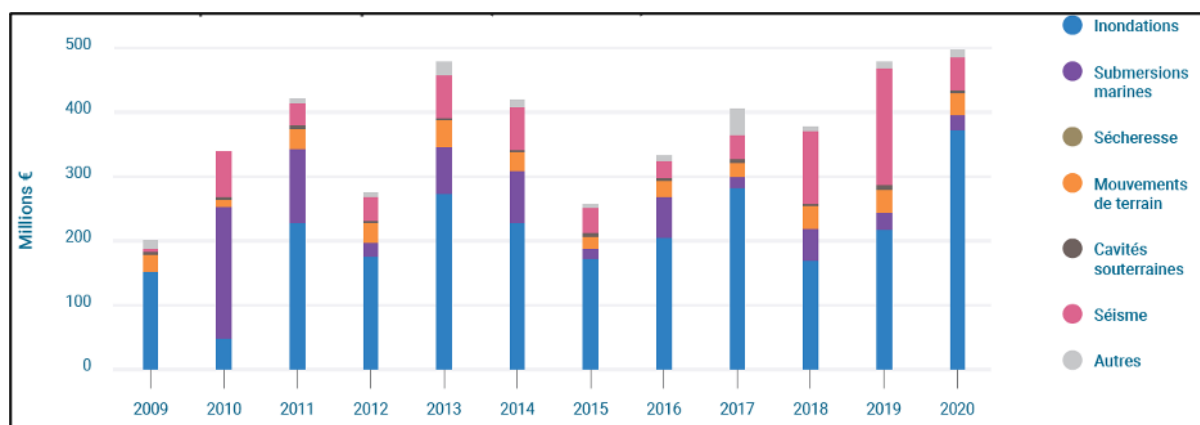
- réduire les émissions de gaz à effet de serre et limiter les effets du changement climatique en doublant la baisse des émissions de gaz à effet de serre pendant le quinquennat, pour atteindre la neutralité carbone en 2050 ;
- **s’adapter aux conséquences inévitables du changement climatique ;**
- restaurer la biodiversité ;
- réduire l’exploitation de nos ressources naturelles à un rythme soutenable ;
- réduire toutes les pollutions qui impactent la santé.

Cette planification se structure autour de 6 thématiques (se loger, produire, se nourrir, consommer, préserver, se déplacer), déployées en 22 chantiers opérationnels.

Dans le cas du RGA, l’adaptation dès maintenant aux conséquences déjà présentes du changement climatique dans le domaine si sensible du logement correspond parfaitement à ces priorités.

Or comme l’explique le graphique ci-dessous, les mesures de prévention contre les catastrophes naturelles ont fait l’objet de financements publics, mais la part réservée au RGA/sécheresse a été quasi nulle jusqu’à présent :

Évolution des engagements financiers publics de prévention par aléa (2009-2020)



Source : CCR, « Chiffres clés 2022 »

Pourtant, la sécheresse représente 42 % des coûts liés aux catastrophes naturelles sur la période 1982-2022 et atteint même 70 % pour les cinq dernières années avec un coût moyen de près de 1,5 Md€ (cf. 1.2.4.).

Il y a donc disproportion manifeste. C'est le moment, pour l'État, de changer de vitesse dans ce domaine – puisque le RGA représente 40 % de la sinistralité, par parallélisme 40 % des financements en matière de prévention et d'adaptation représenteraient **un minimum de 100 millions d'euros par an pour le RGA** ! On est aujourd'hui loin du compte ⁽¹⁸⁾.

Un raisonnement équivalent s'applique en ce qui concerne les financements dédiés à la transition énergétique (cf. 3.5.3.).

Encore faut-il, pour que les financements servent à quelque chose, mettre en place des politiques structurées et des mesures efficaces d'adaptation et de prévention.

3.2. MIEUX COMPRENDRE LE PHÉNOMÈNE RGA, MIEUX CONNAÎTRE LES TECHNIQUES POUR Y FAIRE FACE

Le premier défi pour cette nouvelle politique publique est celui de la connaissance.

Une politique efficace d'adaptation des logements implique d'abord de mieux repérer les maisons les plus à risque et de mieux connaître les techniques à déployer.

Mieux coordonner les efforts en ce sens doit être la première mission de la « task force » nationale.

3.2.1. Mieux cibler les maisons les plus à risque

L'estimation de 3,3 millions de maisons en risque fort est à la fois imprécise (du fait des imperfections de la carte du BRGM) et trop large pour pouvoir servir de base à une politique de prévention ciblée.

Outre l'amélioration de la connaissance des terrains argileux, il est donc nécessaire de mieux déterminer les profils de risque des maisons. Plusieurs sources permettent d'ores et déjà d'esquisser un tel profil.

D'après l'étude « Quels impacts des sécheresses sur les bâtiments ? » (Fédération des sociétés d'expertise), les bâtiments sinistrés sont :

- À 70 %, des pavillons ou des maisons isolés ;
- Dans 58 % des sinistres, dépourvus de sous-sol.

Par ailleurs, d'après un croisement des données de la Mission risques naturels avec celle de la base des bâtiments du CSTB, il apparaît que pour l'année 2020 :

- 21 % des sinistres sont survenus sur des maisons construites entre 1946 et 1975 ;
- 68 % des sinistres sont survenus sur des maisons construites après 1975.

De manière cohérente, une étude de la MRN de janvier 2018 menée sur un échantillon de 3 200 dossiers de sinistrés entre 2011 et 2017 indique que 84 % des dossiers concernaient des maisons à semelles superficielles (semelles filantes, continues, isolées, en béton) et 75 % des dossiers concernaient des maisons construites après 1975.

Enfin, on peut citer une étude menée sur des maisons sinistrées couvertes par les marques de l'assureur Covéa (MAAF, MMA, GMF) (« Risque climatique : quelles préventions ? », mai 2023) : « *Les maisons très anciennes, en pierre ou meulière, possèdent une cave et donc des fondations très profondes : elles résistent mieux et sont peu exposées. Les maisons plus récentes sont bâties avec des matériaux plus légers, ce qui accroît l'impact du retrait-gonflement de l'argile, d'autant plus si elles disposent d'une surface imperméabilisée comme une terrasse ou si un arbre se trouve à proximité. Enfin, les maisons construites à bas coût dans les années 1970 sont particulièrement concernées par le phénomène.* »

18 En comparaison, les inondations représentent en 2020 environ 75 % des fonds dédiés à la prévention. Sur la période 1982-2022, les inondations représentent environ 50 % des coûts de la sinistralité liée au régime « CatNat ». Comparaison ne vaut pas raison mais la disproportion est évidemment manifeste !

Il serait utile d'approfondir ces études de manière plus systématique, en particulier s'agissant des types de construction vulnérables, pour repérer de manière très concrète sur une carte les maisons individuelles les plus à risque.

LE CALCUL DU RISQUE CLIMATIQUE

Le risque climatique auquel est soumis un bâtiment dépend de l'exposition aux différents aléas climatiques qui vont l'affecter et de la vulnérabilité du bâtiment face à cet aléa. Pour un aléa climatique défini, l'exposition climatique se mesure par la nature, l'intensité et la fréquence de l'aléa ainsi que par des facteurs environnementaux qui vont l'aggraver ou l'atténuer. La vulnérabilité du bâtiment est, elle, dépendante de la sensibilité du bâtiment (composantes techniques tels que les choix de construction) et de ses enjeux d'usage, qui incluent les mesures d'adaptation, les processus de gestion de crise et les paramètres économiques et sociaux qui impactent les processus de gestion post-crise. Le risque de l'aléa climatique peut dès lors être évalué à partir d'une analyse croisée de l'exposition et de la vulnérabilité.

**RISQUE
DE L'ALÉA
CLIMATIQUE**

=

EXPOSITION	
Aléa climatique	Autres facteurs environnementaux
Nature de l'aléa climatique, intensité, lieu et fréquence (probabilité et durée)	Facteurs aggravant et atténuant liés à l'environnement

X

VULNÉRABILITÉ	
Sensibilité	Enjeux d'usage
Critères techniques tels que les choix de construction, la fiabilité des réseaux et les mesures d'amélioration de la résilience	Capacités de gestion de crise et difficultés à faire face en raison de facteurs économiques sociaux ou démographiques

Source: Ademe

Parmi les structures qu'il faudrait faire travailler ensemble mieux cibler les maisons individuelles vulnérables, la mission a repéré au moins l'AQC, le CSTB, le Cerema, le BRGM et la MRN.

→ Recommandation

Cartographier plus finement les maisons individuelles les plus à risque en intégrant les caractéristiques du bâti, voire de l'environnement de la maison, et pas seulement la nature des sols.

Le cas échéant, un tel exercice pourrait permettre d'envoyer un courrier aux foyers habitant dans les maisons les plus à risque, pour les sensibiliser et leur présenter des solutions. Encore faut-il progresser, en parallèle, sur la connaissance des techniques de prévention et de remédiation.

3.2.2. Mieux connaître les techniques de prévention et de remédiation

L'efficacité des différentes techniques de prévention est mal connue, ce qui limite pour le moment l'effectivité d'une politique volontariste d'adaptation du logement en amont. De même, au stade de la remédiation, les scientifiques et professionnels disposent de peu de recul pour optimiser les solutions au regard de chaque cas et des coûts.

L'objectif de ce rapport n'est pas de détailler les mesures existantes, mais il peut être utile de rappeler les principaux types de mesures :

Principaux types de mesure de prévention et de remédiation

Principe	Les techniques utilisées
Agir sur l'environnement proche de l'habitation Solution « horizontales » (solutions globalement assez peu coûteuses et peu invasives pour le bâti)	Retirer/élaguer les arbres
	Couper les racines
	Poser des écrans anti-racines
	Collecter et évacuer les eaux de toiture
	Vérifier l'étanchéité des réseaux
	Membrane d'imperméabilisation périmétrique
	Réaliser un drainage périphérique
	Réhydratation des sols
Agir sur les fondations Solutions « verticales »	Réaliser une reprise en sous-œuvre pour approfondir le niveau de fondation par des : - plots jointifs réalisés par phases alternées ; - plots discontinus reliés ou non par une longrine ; - micropieux.
	Injections de résine sous fondations
	Reprise en sous-œuvre partielle
Agir sur la structure de l'habitation	Renforcement par chaînage

Source : MTE (retravaillé par la mission)

Plusieurs initiatives sont en cours pour tenter d'affiner la connaissance des techniques – on peut citer :

- une étude menée visant à consolider une méthode expérimentale de réhydratation des sols ;
- une étude dont l'objectif est de préciser les dimensionnements et positionnements des éléments externes à la construction permettant une imperméabilisation périmétrique (largeur d'imperméabilisation nécessaire en fonction des types d'argile), la pose de réseaux humides et la pose de barrières anti-racines (en fonction des types d'arbres), ou encore préciser la distance à la construction des arbres de haute tige ;
- une initiative visant à étudier l'efficacité des mesures existantes de réhydratation, de protection et de traitement des sols, ainsi que de reprise en sous-œuvre effectuée sur 300 maisons.

Que ce soit l'Agence qualité construction (AQC), le Centre technique et scientifique du bâtiment (CSTB), le Cerema, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ou la galaxie assurantielle (France assureurs, Mission risques naturels, etc.) ou encore le monde des experts, les acteurs concernés se mobilisent réellement par ces programmes de recherche pour tenter de mieux comprendre et caractériser le phénomène RGA.

Un appel à projets dédié au RGA a d'ailleurs été récemment lancé par l'Ademe dans le cadre du plan « France 2030 », qui permettra de soutenir la recherche sur l'efficacité des différentes techniques de prévention et de remédiation (cf. annexe n° 3).

La mission constate toutefois que les initiatives sont trop dispersées, conduisant à une perte en efficacité. Elle appelle à une meilleure coordination et à un plus grand partage des informations, dans le cadre d'un « cluster » de la recherche en RGA qui permettrait de réunir en un lieu unique toute la connaissance disponible et les perspectives d'approfondissement.

Cela devra aussi être l'occasion d'aller plus loin dans l'analyse, pour mieux comprendre comment les sinistrés vivent le temps de la réparation, et pas seulement la performance technique des actes de remédiation ou de prévention.

→ Recommandation

Réaliser un audit des actions de remédiation et de prévention sous forme d'un « bilan humain » et d'un « bilan technique » (coût, efficacité, risque de récurrence, adaptation à différents types de bâti et de contextes, etc.). Davantage et mieux coordonner les initiatives dans le cadre d'un « cluster » de la recherche en RGA.

3.3. METTRE LE TERRITOIRE EN « MODE COMBAT » FACE AU RGA

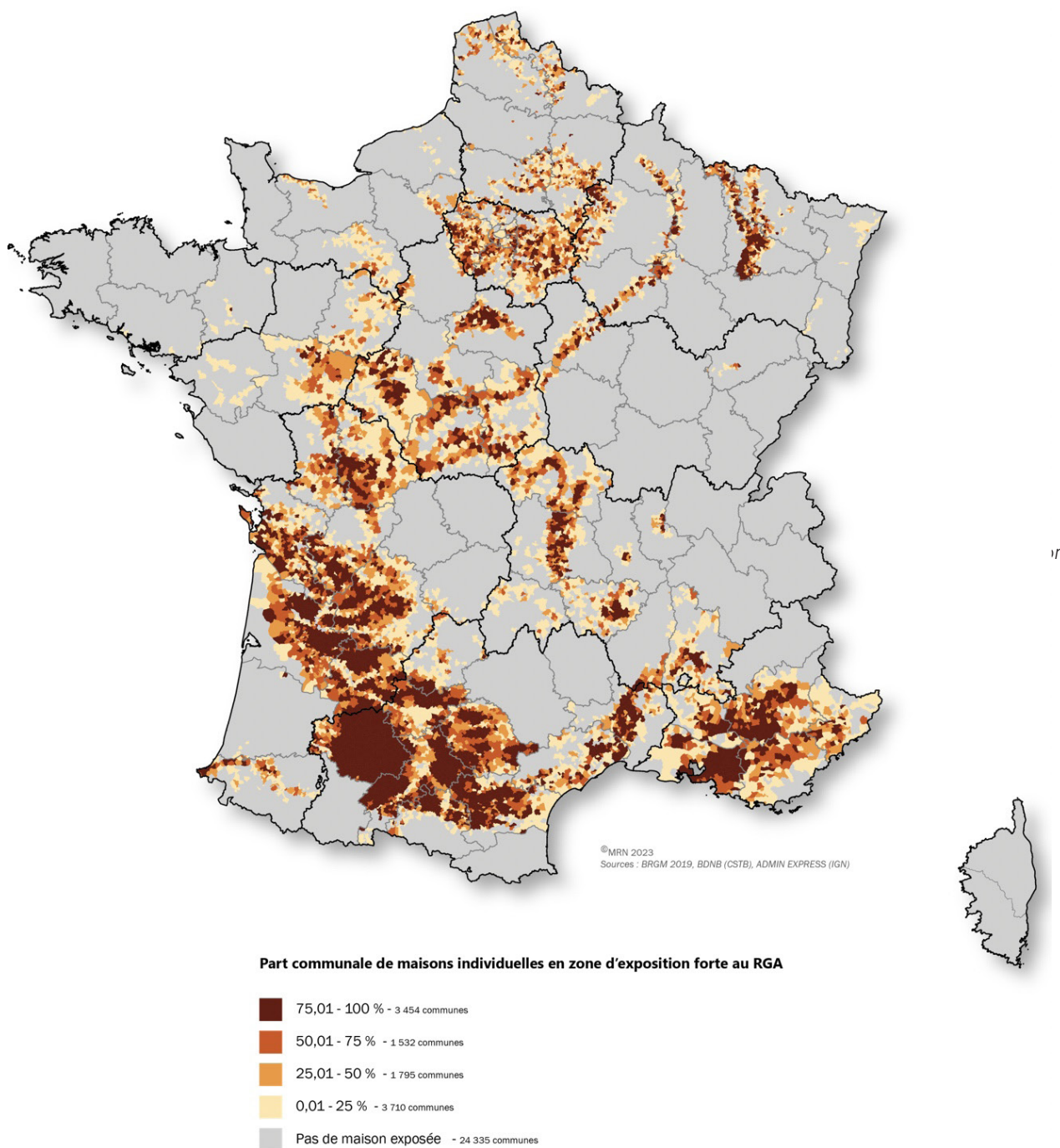
Le deuxième défi pour s'adapter efficacement est de développer le réflexe RGA sur le territoire.

La mobilisation locale collective est tout aussi nécessaire pour mieux accompagner les sinistrés que pour adapter massivement les logements et l'environnement de la maison au RGA dans une démarche de long terme.

Cela passe par la démultiplication des options offertes aux victimes et aux acteurs locaux, par une meilleure information et sensibilisation locales, et par un accompagnement renforcé des territoires qui voudront passer à une vitesse supérieure.

3.3.1. Un plan massif à travers la mobilisation de nouveaux leviers à la main des victimes et des maires

Les maires sont en proximité directe avec les sinistrés et c'est donc souvent vers eux qu'ils se tournent en premier. Dans près de 5 000 communes, plus de la moitié des maisons individuelles sont en zone d'exposition forte au RGA, faisant du sujet un enjeu majeur de la vie communale :



Source : MRN, cartographie réalisée pour la mission

Pour autant, plusieurs maires ont regretté devant la mission être cantonnés à une logique de guichet en matière de RGA. Ils récoltent les dossiers de sinistrés, font la demande de reconnaissance et sont le réceptacle – souvent passif malgré eux – des plaintes des administrés.

Or une solution collective, locale, pourrait démultiplier les options face aux problèmes individuels des sinistrés. Dans le cas de certaines victimes, il faut peut-être mobiliser des leviers de dernier recours pour les sortir par le haut de situations complexes, regarder collectivement ce qui peut être fait d'un bien à partir d'un certain seuil de sinistralité qui le rend inhabitable, ou lors de moments spécifiques tels que l'héritage d'une maison individuelle qui a perdu l'essentiel de sa valeur.

Le principe doit évidemment toujours rester la liberté du sinistré, mais il faut mettre le maire en capacité de lui offrir des options.

Coordonner les aides permettant une adaptation d'ensemble du logement

Un premier scénario, classique, est celui où le sinistré veut garder et rester dans sa maison.

Aujourd'hui, la maison sera dans le meilleur des cas remise en l'état.

Or en cas de seuil très élevé de sinistralité, une reprise en sous-œuvre (par des micropieux) peut être préconisée⁽¹⁹⁾ – une telle reprise en sous-œuvre peut représenter en moyenne une émission de 77 tonnes de CO² et 150.000 euros de travaux⁽²⁰⁾. La déconstruction d'un bâtiment de 100 mètres carrés émet, elle, en moyenne 312 tonnes de CO², soit l'empreinte carbone annuelle de près de 30 Français⁽²¹⁾.

Mettre cette énergie – au sens littéral – et ces moyens dans des travaux qui n'apportent pas plus de confort à la victime et qui ne remédient en rien à ses pertes énergétiques, est une opportunité manquée.

Les questionnements suivants devraient en tout cas devenir un réflexe :

- à quels risques climatiques le bâtiment sera-t-il confronté ?
- quels sont les choix à effectuer pour diminuer leur vulnérabilité ?
- quelle sera l'empreinte énergétique et carbone de ces choix ?

Le principe de l'interdiction de l'enrichissement sans cause a pour conséquence que l'indemnité assurantielle ne peut servir qu'à remettre la maison en état d'avant sinistre. Il faut donc trouver d'autres sources de financement et l'accompagnement adéquat pour compléter ce que l'assureur va apporter et permettre à la victime de saisir l'occasion du sinistre RGA pour adapter globalement sa maison aux conséquences du changement climatique.

Le premier axe d'amélioration majeur consistera donc à mieux coordonner les aides qui participeraient de l'amélioration de l'habitat – que ce soit dans la structuration des aides ou dans leur temporalité.

Pourquoi est-il si compliqué aujourd'hui de monter un dossier MaPrimeRénov' pour un bâti sinistré ? Tous ces silos, segmentations, effets de seuil, inefficiences, doivent être au maximum gommés pour le sinistré, par un accompagnement adapté.

→ Recommandation

À l'occasion d'un sinistre RGA et de son indemnisation, mieux coordonner les aides permettant d'adapter le logement aux conséquences du changement climatique, et accompagner les victimes pour structurer les opérations d'adaptation du bâti.

19 À moins qu'une démolition-reconstruction soit carrément nécessaire

20 Chiffres fournis à la mission par un expert

21 Ademe, « Prospective – Transitions 2050 »

Le scénario alternatif vers un projet d'intérêt collectif

Un second scénario est celui où la victime et une collectivité seraient toutes deux ouvertes à une reprise de la maison par ladite collectivité en vue d'une transformation du bien en un projet d'intérêt collectif.

La collectivité ou l'établissement public foncier compétent pour le territoire de la commune achèterait par exemple le bien ou échangerait ce bien contre un « à valoir » sur un des appartements réalisés ensuite (et une solution de relogement pendant la durée de l'opération). La personne publique repreneuse pourrait ensuite céder le bien à un bailleur social qui aurait pris le temps de monter l'opération souhaitée, ou y développer un projet d'intérêt général.

La question principale est celle du prix du bien au moment de la reprise par une personne publique.

Le prix de reprise du bien :

Dans l'idéal, ce dispositif permettrait de sortir par le haut des victimes dont le bien aurait perdu une grande partie de sa valeur à cause du sinistre RGA.

À cette fin, la reprise par la collectivité ou un établissement public foncier pourrait se faire sur la base de la valeur vénale du bien avant sinistre RGA (qui constitue en tout état de cause le plafond acceptable au regard du principe de non-enrichissement sans cause), en encadrant toutefois le dispositif de deux manières :

- une décote à définir en fonction de la qualité réelle du bâti avant sinistre ;
- le fait d'objectiver qu'on est bien dans une situation de sinistre RGA – dans une première analyse, trois cas pourraient être envisagés :

- 1/ la procédure est allée à son terme et on a une indemnisation par l'assureur. Dans ce cas, la reprise devrait se faire en soustrayant l'indemnisation assureur ;
- 2/ la procédure est encore en cours mais la cause déterminante RGA a déjà été reconnue dans le cadre de cette procédure (typiquement les cas où la détermination des montants des dommages indemnifiés prend très longtemps) – dans ce cas, la personne publique repreneuse serait subrogée dans les droits du propriétaire concernant l'indemnisation par l'assurance ;
- 3/ la commune n'a jamais été reconnue « CatNat » et donc aucun expert d'assurance n'est intervenu ou n'aurait vocation à intervenir pour déterminer s'il s'agit de RGA. Dans ce cas, il faudrait l'intervention d'un expert reconnu dans ce domaine, à la demande des deux parties, pour certifier que le sinistre est bien un sinistre RGA (on se rapprocherait du cas de la mesure de rattrapage préconisée plus haut dans le rapport).

Il conviendrait d'étayer l'encadrement juridique de cette mesure.

Ce système permettant une mutation foncière aurait plusieurs avantages, en particulier de permettre dans certains cas une densification à un moment où le foncier va se faire plus rare avec le ZAN, d'adapter effectivement le bâti aux risques liés aux événements naturels comme le RGA (fondations plus profondes, conception de la structure et des équipements adaptés, etc.). De plus et surtout, grâce à cette densification, de fournir parfois une voie de sortie pour des sinistrés de communes non reconnues « CatNat » et dont la valeur du bien aurait considérablement chuté à cause du risque RGA.

→ Recommandation

Démultiplier les options pour les maires et les victimes – par exemple à travers des projets immobiliers d'intérêt collectif, préservant la valeur pour les sinistrés, porteurs d'un intérêt écologique et fortifiant le bâti (densification).

L'Agence nationale pour l'habitat (Anah) pourra utilement accompagner ces opérations.

En l'état, l'adaptation des logements à la prévention ou au traitement des désordres liés au changement climatique n'est pas dans les missions de l'Anah. Pour autant, l'Anah a pour mission l'amélioration du parc existant de logements privés et bénéficie d'une présence territoriale forte, qui va devenir d'autant plus visible et importante que l'agence est en première ligne sur la rénovation énergétique (France Rénov, Ma Prime Rénov, etc.).

Il serait absurde de créer un doublon qui interviendrait aussi sur le renforcement des maisons individuelles. L'Anah a donc naturellement un rôle important à jouer comme bras armé d'une nouvelle politique d'adaptation et de prévention face au RGA – à la fois comme conseil et ensemblier de la boîte à outils démultipliant les options pour les victimes et les maires.

→ Recommandation

Faire évoluer les missions de l'Anah pour inclure l'adaptation des logements à la prévention ou au traitement des désordres liés au changement climatique et notamment au RGA.

Intégration du RGA aux documents d'urbanisme

Les maires des communes concernées doivent pouvoir intégrer le RGA dans les documents d'urbanisme. Tout est en effet imbriqué, de la parcelle privée au territoire communal. Il faut pour cela aider le maire à organiser son paysage, à faire sa planification territoriale, en l'accompagnant pour qu'il puisse mieux combiner les multiples objectifs qui parfois vont dans des sens contraires.

Encore faut-il ensuite choisir le vecteur approprié. Il est compliqué, à ce stade de connaissance des sols, d'introduire des dispositions obligatoires dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) s'agissant du RGA. En revanche, au moins dans les zones à risque RGA fort :

- il pourrait être envisagé de créer une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « RGA » thématique, avec l'objectif de produire un bâti résilient aux risques, en subordonnant les autorisations d'urbanisme (permis de construire, y compris dans le cas d'une réhabilitation, etc.), à la réalisation d'un diagnostic approfondi de la vulnérabilité du bâti au risque RGA⁽²²⁾. Ceci :
 - (i) quand il s'agit d'une intervention sur l'existant, avec prescription de travaux destinés à réduire cette vulnérabilité ;
 - (ii) pour les nouvelles constructions, avec obligation de réaliser un diagnostic approfondi des conditions d'implantation et des méthodes constructives adaptées (par une G2 PRO et un diagnostic horizontal, ou à défaut, la réalisation de conditions constructives allant au-delà de celles prévues dans la loi Élan : fondations à deux mètres, semelle filante, etc.). Le diagnostic pourrait être effectué par un service de la municipalité ou de l'intercommunalité, ou par des cabinets certifiés (avec une participation financière de la commune à hauteur d'un certain pourcentage, plafonné à 80 % du coût identifié si le diagnostic était fait en régie) ;
- par ailleurs, il faudrait d'ores et déjà tendre vers une mise en cohérence des documents d'urbanisme avec le RGA. S'il est sans doute trop tôt pour chercher à pro-activement améliorer la situation à la parcelle (le niveau de détail des cartes du BRGM n'étant pas suffisant), sans doute faut-il mieux sensibiliser les élus sur la nécessité de ne pas l'empirer dans les zones à risque fort – sur ce sujet, il s'agit de ne pas laisser les maires seuls face à des injonctions contradictoires (cf. ci-dessous).

→ Recommandation

Intégrer le RGA dans les documents d'urbanisme.

22 En vertu de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, les OAP s'imposent aux autorisations d'urbanisme.

3.3.2. Des maires partenaires à 100 %, mieux informés et pleinement acteurs de la sensibilisation

Les maires doivent ensuite être pleinement intégrés dans les flux d'information sur le RGA – recevoir toute l'information nécessaire et être accompagnés pour devenir des acteurs de premier plan de la sensibilisation.

3.3.2.1. Des maires mieux informés

Des informations claires doivent être mises à disposition des maires, concernant :

- le processus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune ;
- le phénomène RGA – de nombreuses fiches existent, accessibles à tous, mais certaines informations intéresseront plus particulièrement les maires.

Manque ainsi un document d'information dédié aux élus, comprenant des fiches pratiques pour qu'ils puissent à la fois aborder plus sereinement leur rôle dans le processus de reconnaissance, mieux dialoguer avec les pétitionnaires lors de l'instruction du permis de construire, et bâtir leur planification territoriale, décider de la végétation, etc., au regard du sol sur lequel ils vivent. Par ailleurs, les maires pourraient être directement formés, à leur demande, par des structures telles que l'établissement public Cerema ⁽²³⁾.

→ Recommandation

Mieux informer les maires sur le phénomène RGA, ses implications pour l'aménagement territorial et sur leurs responsabilités dans le cadre du régime de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de la commune.

Enfin, il est nécessaire de garder informés les maires sur les suites données aux différents sinistres dans leur commune.

Depuis mai 2019, l'application iCatNat permet aux communes de déposer leur demande directement sur Internet et de suivre l'état d'avancement du dossier de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. En revanche, plusieurs maires ont souligné devant la mission qu'ils regrettent ne pas avoir connaissance des suites données par les assurances aux dossiers individuels des sinistrés, ce qui réduit leur capacité d'aide et d'accompagnement. Ce dernier point serait nécessairement de la responsabilité des assurances, selon des modalités à définir ⁽²⁴⁾.

→ Recommandation

Créer une obligation (sauf opposition des sinistrés) pour les assureurs de tenir informés les maires sur les suites données aux dossiers des sinistrés, à la suite de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour la commune.

3.3.2.2. Des maires pleinement acteurs de l'information et de la sensibilisation

Tous les interlocuteurs de la mission ont à très juste titre souligné la nécessité de plus et mieux sensibiliser les citoyens au risque RGA. Il ne suffit pas, pour un risque qui touche au logement des personnes – et donc à leur vie familiale, à leur intimité, à de vieilles habitudes – de diffuser des prospectus d'information, si l'on veut mener une politique de prévention digne de ce nom. Du fait du caractère diffus et progressif du risque RGA, un biais cognitif naturel conduit les propriétaires et occupants de logements à ne s'intéresser au phénomène RGA qu'une fois qu'ils sont eux-mêmes touchés.

La campagne massive et collective de sensibilisation doit passer par les territoires – tout le territoire doit se mettre en mode communication. Les prospectus désincarnés ne suffisent pas, il faut de l'aller-vers et le rôle du maire dans cette démarche est essentiel.

Cela passera aussi par une éducation adaptée, dès le plus jeune âge. La sensibilisation doit pouvoir commencer à l'école, du moins dans les territoires exposés au RGA. On peut imaginer de petits travaux pédagogiques (essences d'arbres à planter, mesures de l'eau, etc.), pour que l'enfant appréhende son risque. Cette démarche doit s'inscrire dans une sensibilisation résolue aux enjeux d'adaptation au changement climatique.

23 Proposition du CEREMA à la mission, sur ce sujet : « Depuis 2018, le CEREMA s'investit pour l'animation technique territoriale en organisant sur ses domaines d'expertise des Conférences Techniques Territoriales, basée sur la diffusion de la connaissance et exercée au bénéfice des collectivités et de leurs agents. Il sera possible d'organiser région par région une manifestation de ce type afin de présenter les travaux conduits sur ce phénomène en adaptant les données au territoire concerné. Ce travail peut être mené en partenariat et avec le soutien des associations (AMRF, AITF...) et services déconcentrés d'État. Le principe serait d'établir un planning type et d'outiller les équipes dans les Directions Territoriales, puis d'adapter le contenu en fonction des particularités locales afin de sensibiliser et informer le plus précisément possible par rapport à la situation et au climat de ces territoires. »

24 Il peut être prévu une case à cocher dans le dossier d'indemnisation, par laquelle les sinistrés pourraient s'opposer à cette transmission au maire de la commune.

Par ailleurs, il est bien sûr fondamental que les droits des uns et des autres soient bien connus. Le relais des maisons France services ou des maisons du droit, parmi d'autres points de contact de proximité, doit par exemple être beaucoup plus utilisé qu'aujourd'hui.

→ Recommandation

Déployer une démarche de sensibilisation au niveau du territoire, en lien fort avec les maires. Éduquer au risque à l'école.

3.3.3. Expérimenter, dans quelques territoires volontaires, une mobilisation collective plus poussée

La mission recommande plus haut une mobilisation collective locale, pour étudier un à un les dossiers les plus compliqués sur un territoire et mieux les prendre en charge.

Une telle mobilisation, collective et locale, devrait aussi être massivement favorisée en amont pour la prévention.

Des communes ou intercommunalités candidates pour avancer mieux et plus vite pourraient être particulièrement accompagnées par les services déconcentrés de l'État, en lien avec les professionnels (assureurs, experts, etc.) et les institutions compétentes (Cerema, BRGM, CSTB, AQC, etc.).

Ces expérimentations permettraient d'évaluer plus finement les risques sur le territoire et d'en tirer les conséquences dans des documents d'urbanisme ou de gestion des risques, de sensibiliser les habitants, d'accompagner ceux qui souhaiteraient faire de la prévention horizontale, etc.

Elles pourraient générer de nouvelles idées et solutions, venant alimenter la politique nationale d'adaptation au RGA.

→ Recommandation

Accompagner de manière renforcée quelques territoires expérimentateurs volontaires.

Il faut comprendre cette recommandation dans le contexte général d'urgence qu'il y a à s'adapter face au changement climatique. Le RGA est un des pans de cette adaptation. Les différents enjeux sont en effet interconnectés – et les solutions aussi.

Un seul exemple – le déploiement de stations de mesure face au RGA par les communes ou par des institutions telles que le Cerema. Celles-ci visent d'abord à améliorer la prévention, ou la prise en charge, mais doivent aussi de manière plus générale aider à mieux comprendre les impacts du changement climatique sur le territoire. La lutte contre le RGA est un objet parfait pour commencer la montée en puissance radicale des politiques d'adaptation au changement climatique.

3.4. INTÉGRER LE RISQUE RGA TOUT AU LONG DE LA VIE DU BIEN

Le troisième défi d'une politique d'adaptation et de prévention face au RGA est d'intégrer le RGA tout au long de la vie des biens

L'objectif doit être de garantir le plus possible aux différentes étapes de la vie du bien, qu'il est sain au regard du risque RGA. Trois moments sont particulièrement importants : la construction, la mutation et l'extension de la maison individuelle.

3.4.1. Lors de la construction

Ce moment dans la vie d'une maison individuelle est celui sur lequel on a le plus progressé ces dernières années ⁽²⁵⁾.

3.4.1.1. Études géotechniques

S'agissant de la construction de maisons neuves, la loi du 23 novembre 2018 (« loi Elan ») a représenté une avancée, en prévoyant :

- l'obligation d'une étude géotechnique au moment de la vente de tout terrain constructible. Cette étude doit être réalisée par le vendeur et annexée à la promesse de vente ou à l'acte authentique de vente. Une étude géotechnique préalable de type G1 réalisée conformément aux exigences de la norme NF P94-500 de novembre 2013 vaut présomption de conformité à cette disposition ;
- l'obligation d'une étude géotechnique de conception ou du respect de dispositions techniques particulières de construction définies par voie réglementaire, avant la conclusion de tout contrat ayant pour objet des travaux de constructeur, dans les zones exposées. Une étude géotechnique de conception de type G2 réalisée conformément aux exigences de la norme NF P94-500 de novembre 2013 vaut présomption de conformité à cette disposition.

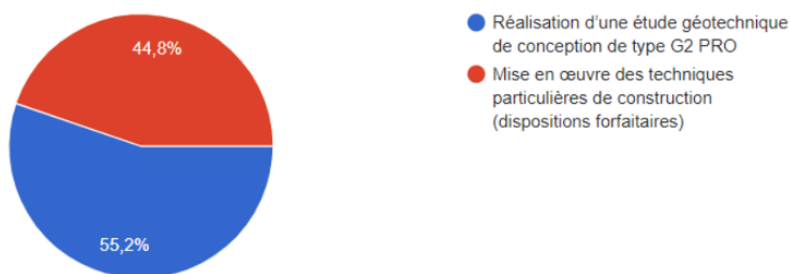
Les services interrogés ont déclaré ne pas encore disposer de suffisamment de recul pour évaluer précisément les impacts de la loi.

D'après une étude de l'AQC (« Observatoire de la qualité de la construction », édition 2022), on constaterait une réduction de la part de sinistres liés aux fondations superficielles (donnée toutefois non spécifique au RGA) dans le coût total des désordres touchant les maisons individuelles, depuis 2011 mais aussi nettement depuis 2019.

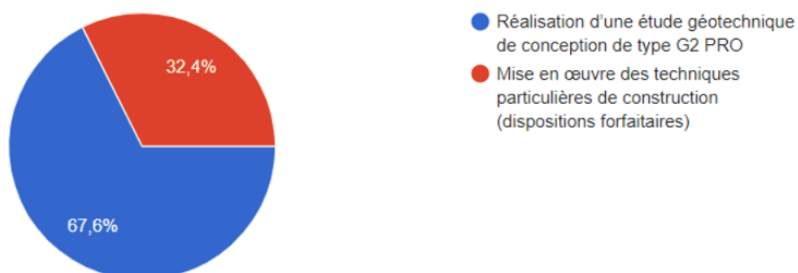
Une remontée de terrain des professionnels de la construction permet par ailleurs d'évaluer la progression de la part d'études géotechniques G2 par rapport au choix du respect de règles forfaitaires de construction, en amont de la construction :

Sondage sur la progression de la part d'études G2 à la suite de la loi Elan

- > Question : Lors de l'entrée en vigueur du dispositif (octobre 2020), en phase de commercialisation de la maison (donc postérieurement à la vente du terrain), pour quelle option vous et vos clients optaient majoritairement ?



- > Question : Plus d'un an après l'entrée en vigueur de la réglementation, pour quelle option vous et vos clients optent majoritairement ?



Source : « Études de sol en zones argile : un an après / Synthèse enquête adhérents », janvier 2022 ; Pôle habitat, FFB

25 Mais le taux de renouvellement du parc est d'environ 1 % par an.

Dans près de 70 % des cas, les sondés répondent « oui » à la question « Pensez-vous que la législation sur le contrat de construction de maison individuelle (CCMI), en particulier l'interdiction de procéder à un avant-contrat portant sur la réalisation d'une étude géotechnique de conception (type G2 PRO), constitue un frein à la réalisation de ces études? ». En effet, en l'état du droit, les constructeurs sont obligés de fournir une estimation du coût global de construction – or si une étude G2 postérieure démontre un risque RGA caractérisé, le coût pour le constructeur est susceptible de fortement augmenter. Le choix des dispositions forfaitaires peut dès lors être une manière de réduire l'incertitude.

La mission ne recommande pas de rendre possible un « avant-contrat » qui se traduirait par une obligation contractuelle anticipant sur le contrat de construction d'une maison individuelle, ce qui ouvrirait la porte à des abus.

Il serait en revanche souhaitable de faciliter la possibilité d'un « contrat préalable » dont l'objet porterait uniquement sur la réalisation de l'étude G2 PRO. Le montage serait à expertiser, mais il pourrait prendre la forme suivante.

L'étude serait financée à parité par le constructeur et le maître d'ouvrage. Le client pourrait ensuite continuer son projet avec le constructeur de son choix, en gardant le bénéfice de l'étude, en remboursant toutefois au constructeur le montant qu'il a payé en cas de changement. S'il fait affaire avec le premier constructeur, le montant que le maître d'ouvrage aura versé pour la G2 serait déduit du contrat de CCMI.

→ Recommandation

Afin de développer l'usage des G2 PRO, prévoir la possibilité d'un contrat préalable au CCMI, dont l'unique objet serait la réalisation d'une G2 PRO, sans que le maintien du client et du prestataire dans une relation commerciale soit de droit.

3.4.1.2. Attestation de fin de travaux

À la suite de l'ordonnance du 29 juillet 2022 visant à renforcer le contrôle des règles de construction, un nouveau décret modifiera bientôt le régime des attestations à fournir lors du dépôt de permis de construire et lors de la déclaration d'achèvement des travaux, pour certains projets de construction situés dans une zone d'exposition moyenne ou forte à un risque de RGA. Suivront les arrêtés précisant les modèles d'attestations (en particulier la nouvelle attestation RGA à fournir à l'achèvement des travaux).

Concrètement, une attestation « RGA » devrait être ajoutée dans la liste des pièces à fournir au moment de la déclaration de l'attestation d'achèvement et la conformité des travaux (DAACT).

Les services interrogés par la mission précisent qu'il est prévu que cette attestation « est fournie sous l'entière responsabilité du demandeur, c'est-à-dire que l'autorité compétente n'a pas à contrôler la véracité de cette attestation au moment de l'instruction du permis de construire mais vérifie uniquement sa présence. Dans le cas où cette attestation ne serait pas fournie au moment de la déclaration, cette dernière pourra être considérée comme non recevable et la DAACT devra être redéposée à la mairie avec l'ensemble des pièces. En revanche, si le bâtiment construit fait l'objet d'un contrôle au titre du contrôle des règles de construction (CRC), le contenu de l'attestation elle-même pourra être contrôlé. »

Ce dispositif sera complété d'autres décrets, respectivement :

- définissant les conditions d'agrément des bureaux d'études pour la délivrance d'attestations relatives au respect des règles de construction ;
- relatif à la police administrative du contrôle des règles de construction ;
- s'agissant de la transmission des attestations à un service de l'État ou autre organisme.

Enfin, l'ordonnance du 8 février 2023 prévoit que cette attestation RGA fournie à l'achèvement des travaux de construction ou de rénovation des bâtiments soumis à permis de construire devra être annexée à la promesse de vente ou à l'acte authentique de vente.

Au-delà des progrès pour la construction de maisons neuves, reste toutefois l'immense stock de maisons déjà construites – d'où les trois moments suivants.

3.4.1.3. Normes de construction et règles de l'art

Si la norme DTU 13.1 sur les fondations superficielles, révisée un an avant la loi Elan, impose l'étude géotechnique à tous les bâtiments sur fondations superficielles et sur tous types de sols (allant donc plus loin que la loi Elan, mais n'étant pas de niveau réglementaire), cette norme (qui correspond à l'état de l'art et qui, comme toute norme, est facultative, tant qu'elle n'est pas devenue réglementaire) n'est visiblement pas mentionnée dans tous les contrats de construction de maisons individuelles.

De plus, le risque RGA ne semble pas intégré correctement et de manière cohérente à toutes les règles et pratiques de construction. Deux cas ont par exemple été cités à la mission :

- la norme NF P 16-379 de juillet 2016 « Systèmes de canalisations en plastique pour drainage enterré – Ouvrages de drainage périphérique de bâtiments – Spécifications pour tubes en PVC-U, PE et PP et accessoires » prévoit notamment des tubes de drain « agricoles » (perforés sur la totalité de la circonférence), qui seraient parfois trouvés lors d'investigations d'experts à la suite de sinistres ;
- les experts ont également évoqué la réalisation de travaux liés aux équipements aquatiques accessoires de maisons sinistrées, lors desquels le dispositif de vidange de la piscine est raccordé au système de drainage de la construction – les volumes d'eau transitant dès lors par le drain sont bien supérieurs à ceux qui sont prévus et pourraient contribuer à la déstabilisation des fondations de la maison, notamment lorsque celle-ci est établie sur sols argileux.

→ Recommandation

Intégrer de manière cohérente le risque RGA à toutes les normes, règles de l'art et pratiques de construction.

3.4.2. Lors de la mutation

3.4.2.1. S'assurer d'une bonne information de l'acquéreur concernant les risques RGA associés à la maison

Aujourd'hui, la présence d'un bien dans une zone d'exposition moyenne ou forte au risque RGA ne rend pas à elle seule obligatoire l'information des acquéreurs.

Au titre de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, l'état des risques ne requiert l'information de l'exposition du bien au risque RGA « *que s'il existe un plan de prévention des risques RGA, ces derniers concernant 2092 communes* »⁽²⁶⁾, sachant en plus que les PPR RGA ne sont plus élaborés ou révisés depuis la loi Elan⁽²⁷⁾.

La carte sur le site « Géorisques »⁽²⁸⁾ permet aujourd'hui de s'informer sur l'exposition ou non au risque RGA, sur la base des données du BRGM. Sous réserve des imperfections de la carte du BRGM (cf. ci-dessus), cela représente une avancée substantielle.

Une meilleure information s'agissant des risques RGA sur le territoire pourrait passer par :

- une modification de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, de manière à ajouter à l'état des risques obligatoire pour les transactions immobilières, l'exposition de la zone à un risque fort au titre du RGA (et plus seulement l'information d'une sinistralité passée ayant donné lieu à indemnité au titre du RGA) ;
- l'ajout des données de sinistralité à la carte présente dans « Géorisques », qui serait possible à partir du moment où les données de sinistralité des assureurs viendraient compléter les informations détenues par le BRGM (cf. ci-dessus). Au-delà de la présence d'argiles propices au risque RGA, un acquéreur pourrait en effet être intéressé plus particulièrement par la survenue récente de sinistres dans l'environnement proche du bien.

→ Recommandation

Ajouter le risque RGA à l'état des risques obligatoire pour les transactions immobilières (art. L. 125-5 du code de l'environnement) et rendre visibles sur la carte « Géorisques » les données de sinistralité RGA dont disposent les assureurs.

26 Réponse des services du ministère de la Transition écologique à la mission.

27 En l'état, l'article L. 125-5 du code de l'environnement prévoit aussi l'obligation d'information de l'acheteur lorsque « l'immeuble bâti a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité », autrement dit lorsque la commune a été reconnue CatNat et qu'une indemnisation a été versée par l'assurance.

28 Plus précisément, à la fois sur le site errial.georisques.gouv.fr et depuis l'interface « Particuliers » du site Géorisques.

3.4.2.2. Prévoir un diagnostic facultatif à double niveau au moment de la vente

Au-delà de l'information des risques concernant le territoire et le passé de la maison, un diagnostic du bien lui-même pourrait être utile au moment de la vente.

Proposé sur une base facultative aux propriétaires, le dispositif pourrait être déployé selon deux modalités :

- d'une part, dans des cas par exemple où la défiance sur le marché réduirait d'ores et déjà nettement la valeur du bien (plusieurs sinistres dans la rue autour du bien en vente ; historique RGA compliqué ; etc.), il pourrait être intéressant pour le vendeur de procéder à un audit complet du bien au regard du risque RGA, comprenant une vérification de l'absence de fissures, voire une étude géotechnique si celle-ci n'a pas été réalisée antérieurement ;
- d'autre part, il serait utile de mettre à disposition du propriétaire une version très allégée du diagnostic, dans les cas par exemple où la maison serait en zone exposée sans que rien n'indique qu'elle est touchée par le risque RGA. À cette fin, un état des lieux de l'environnement de la maison pourrait être proposé, débouchant sur des recommandations de prévention horizontale, moins coûteuses et pouvant contribuer à réduire la vulnérabilité du bien (écrans anti-racines, écoulements, vérification des canalisations, etc.) (cf. ci-dessus).

Pour chacune de ces modalités, un label pourrait être prévu qui viendrait renforcer la confiance de l'acquéreur au moment de la vente et, in fine, conforter la valeur du bien. La mission n'est en revanche pas favorable à ce que cette mesure soit rendue obligatoire.

→ Recommandation

Prévoir la possibilité pour les vendeurs de procéder à un diagnostic de leur maison (en fonction du niveau d'exposition et du besoin de rétablissement de la confiance, soit un diagnostic global, soit un état des lieux de l'environnement), débouchant sur un label confortant la valeur du bien.

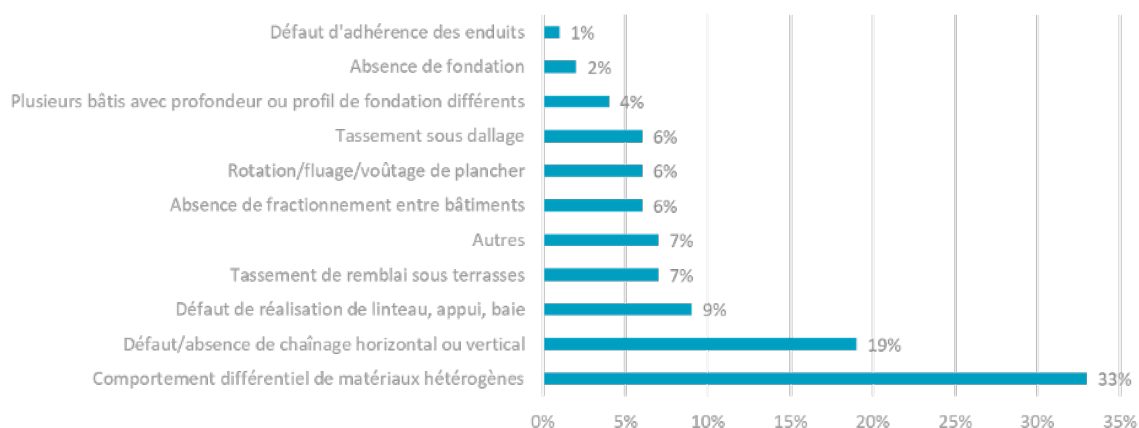
3.4.3. Lors des travaux d'extension

Plusieurs sachants interrogés par la mission ont souligné les risques au regard du RGA, associés aux travaux d'extension d'une maison individuelle.

Si la mission n'a pas pu obtenir d'étude objectivée et précise sur la question, elle a pu constater dans plusieurs cas concrets de sinistres qu'un garage, une véranda, etc. avait effectivement été construit en prolongement de la maison.

Par ailleurs, les statistiques ci-dessous montrent que dans de nombreux dossiers où le RGA n'a pas été jugé comme étant la « cause déterminante », les experts ont noté un « comportement différentiel de matériaux hétérogène », un « tassement de remblai sous terrasses » ou encore « plusieurs bâtis avec profondeur ou profil de fondation différents » – autant d'éléments pouvant être associés à des travaux d'extension passés :

L'analyse des causes techniques bâtiment des sinistres ayant une cause non déterminante



Source : « Étude sur l'activité RGA Sécheresse / Étude menée sous la direction de la Fédération des sociétés d'expertise »

La mission recommande donc qu'une étude soit menée pour objectiver le risque associé à une extension de la maison, dans une double optique de meilleure prévention et de sécurisation de la prise en charge pour les sinistrés.

Cette étude devra en effet permettre de compléter l'encadrement de la recherche de la « cause déterminante » par l'expert (cf. recommandation ci-dessus), pour s'assurer qu'un accroissement du risque RGA du fait d'une extension ne sera pas traité comme une « cause déterminante » extérieure au RGA par l'assurance. Cette distinction peut paraître comme une subtilité conceptuelle, mais les conséquences peuvent en être décisives pour la prise en charge ou non du sinistré.

→ Recommandation

Objectiver les risques associés aux travaux d'extension d'une maison individuelle, au regard du RGA.

Le cas échéant, il pourra être nécessaire de renforcer les obligations au regard du risque RGA au moment de la déclaration de travaux ou de la demande de permis de construire (selon les cas), ainsi que de sensibiliser les propriétaires sur ces risques.

3.5. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE D'ENSEMBLE DE L'ADAPTATION DES LOGEMENTS FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le quatrième défi d'une politique d'adaptation et de prévention efficace face au RGA est de l'intégrer pleinement dans une vision d'ensemble de l'adaptation au changement climatique.

3.5.1. Monter radicalement en puissance sur l'adaptation au changement climatique et pleinement intégrer le RGA dans cette politique

Le RGA est révélateur des chantiers gigantesques qui nous attendent en matière d'adaptation au changement climatique.

Or d'une part, le sujet de l'adaptation est aujourd'hui nettement moins pris en charge que celui de l'atténuation et de la décarbonation, certes essentiel mais non suffisant.

D'autre part, le risque RGA n'est pour le moment pas du tout intégré dans les réflexions sur l'adaptation qui peuvent exister. C'est un véritable impensé de l'action publique.

Par exemple, l'excellente suite de rapports de France Stratégie de cette année sur « Les incidences économiques de l'action pour le climat », sous la direction de Selma Mahfouz et Jean Pisani-Ferry, ne cite pas une seule fois le risque RGA et son coût.

Cet impensé renvoie à deux enjeux :

- une difficulté classique à « descendre d'échelle » dans l'appréhension des effets du changement climatique – autrement dit, à déterminer ces effets finement à l'échelle d'un territoire ;
- le fait qu'historiquement, le risque RGA était d'abord considéré comme relevant de la sphère des défauts de construction des maisons. Tous les interlocuteurs ayant une certaine mémoire sur le sujet ont confirmé à la mission que ce réflexe ne changeait vraiment – et seulement progressivement – que depuis 10 à 20 ans.

Or l'aggravation du risque RGA est très liée au changement climatique (cf. ci-dessus). Il faut donc changer d'approche et intégrer pleinement le RGA dans les réflexions sur les politiques publiques menées pour faire face au changement climatique. Cela pourra commencer par le troisième « plan national d'adaptation au changement climatique », en cours d'élaboration par le Gouvernement.

→ Recommandation

Intégrer le risque RGA dans les réflexions sur l'adaptation face au changement climatique, en commençant par le troisième plan national d'adaptation en cours d'élaboration.

3.5.2. Pour une mise en cohérence des leviers territoriaux

Cette intégration doit permettre de tendre vers une approche plus cohérente des différents leviers actionnés. Les services en charge des politiques publiques d'adaptation ont eux-mêmes souligné que l'approche est aujourd'hui construite en silos, risque par risque.

Cette situation peut générer des injonctions contradictoires pour les personnes chargées de mettre en œuvre les recommandations – et notamment les maires. Parmi les exemples cités à la mission :

- Celui, évident, de la lutte contre les « îlots de chaleur urbains » dans les zones urbaines, consistant à planter de la végétation pour assurer de l'ombre pour les habitants, alors que dans les zones exposées au risque RGA, certaines espèces peuvent rendre plus vulnérables les maisons individuelles si elles ne sont pas plantées à une distance suffisante du bâti ;
- L'obligation de planter des arbres de grande taille sur le terrain d'une nouvelle construction résidentielle, prévue dans certains plans locaux d'urbanisme, sans l'assortir de dispositifs de barrière anti-racine, alors qu'il est souvent impossible de respecter les distances recommandées au titre du RGA ;
- L'obligation d'infiltrer à la parcelle, prévue dans certains plans locaux d'urbanisme et prescrite dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en vue de prévenir les inondations par suite du ruissellement en cas d'épisodes pluvieux intenses, qui peut être difficile à concilier avec les dispositifs d'imperméabilisation d'une semelle filante autour de la maison ;
- L'enjeu traité ci-dessus des investissements massifs pour la rénovation énergétique, sans prendre en compte la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et notamment au risque RGA ;
- Le caractère intensif en énergie et en carbone de certaines solutions anti-risque RGA (dallage, etc.).

Cette mise en cohérence, difficile, doit être un objectif constant pour les pouvoirs publics, de manière à ne pas faire reposer tout le poids de l'arbitrage sur les acteurs locaux.

→ Recommandation

Tendre vers une mise en cohérence des différents leviers actionnés face au changement climatique, en particulier concernant la lutte contre le risque RGA.

3.5.3. Pour une mise en cohérence des leviers pour le logement – l'exemple de la rénovation énergétique

La mise en cohérence est aussi une nécessité s'agissant des politiques de rénovation des logements.

En particulier, la rénovation énergétique des maisons individuelles est un axe fort de la politique de décarbonation menée depuis plusieurs années.

D'après les services interrogés, le dispositif « MaPrimeRénov' » a permis d'engager en 2022 plus de 605 000 rénovations énergétiques, avec plus de 1,7 milliard d'euros décaissés, sachant que l'engagement financier devrait être encore nettement en hausse en 2023.

Dans sa partie « Répondre aux défis de demain », le projet de loi de finances pour 2024 cite en premier lieu « Faire face à l'urgence climatique ». Près de 5 Md€ d'engagement sont, par exemple, prévus en 2024 pour accompagner les Français dans la rénovation de leur logement, avec notamment la montée en charge des rénovations performantes aidées et accompagnées par MaPrimeRénov'.

La mission appelle l'attention sur le pilotage de ces financements dans les zones à risque RGA. Il serait inconséquent de rénover des logements sans avoir un minimum d'assurance sur leur résistance future à ce risque RGA. De ce point de vue, les nécessaires financements dédiés à la prévention et à la remédiation des dommages liés au RGA sont un véritable investissement pour permettre de limiter notablement les conséquences économiques et sociales de la sécheresse.

De manière intéressante, il est prévu que le changement de chaudière dans des biens à DPE de niveau E, F ou G soit accompagné de travaux de rénovation thermique, pour assurer l'effectivité de la mesure.

En revanche, il découle des auditions menées par la mission que la dimension « vulnérabilité du bâti » n'est, quant à elle, pas prise en compte au moment de la décision de financement. Cela pose un vrai problème d'efficacité dans tous les cas où le risque de fissuration de la maison est fort – sans parler des cas où la maison serait déjà touchée par le risque RGA.

Afin que les travaux de rénovation énergétique soient menés sur un bâti sain, la mission est favorable à ce que l'aide « MaPrimeRénov' » soit conditionnée à un diagnostic minimal au regard du risque RGA, dans le cas des maisons individuelles les plus exposées à ce risque.

Ce réflexe devrait d'ailleurs valoir, selon des modalités à définir et qui dépassent l'objet de ce rapport, pour l'ensemble des risques susceptibles de réduire nettement l'efficacité des investissements de rénovation énergétique.

Par ailleurs, les conseillers qui interviennent au titre du dispositif France Rénov' représentent un formidable point de contact avec les propriétaires de maisons individuelles. Il apparaît nécessaire d'étendre leurs compétences au moins au risque RGA (pour ce qui est du périmètre du présent rapport), afin qu'ils puissent sensibiliser les personnes rencontrées, voire être en mesure de repérer des éléments de vulnérabilité dans le bâti.

Enfin, cette nouvelle approche doit mener à mieux articuler les modalités de financement. Il ne faut pas se retrouver dans une situation où les propriétaires pourraient mobiliser des sources de financement pour la rénovation énergétique, sans trouver de financement pour que cette rénovation soit pérenne, en rendant robuste le bien. D'où la nécessité de mieux coordonner les aides en faveur de l'adaptation du logement (cf. 3.3.1.). D'où aussi la nécessité de débloquer les mêmes types d'opportunité pour les deux étapes de rénovation.

Par exemple, l'éco-prêt à taux zéro (Eco-PTZ) n'est pour le moment pas mobilisable dans le cas du RGA. Ce prêt à taux d'intérêt nul est accessible sans condition de ressources et destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique. Selon une enquête IFOP/FBF de septembre 2023, l'Eco-PTZ représente ainsi 28 % des crédits utilisés pour la rénovation énergétique. Or dans les zones à risque RGA, l'adaptation au changement climatique, la rénovation climatique, est tout aussi, voire plus importante, qu'une rénovation énergétique qu'elle peut d'ailleurs conditionner. Il serait donc relativement logique d'élargir le périmètre de l'Eco-PTZ aux travaux de prévention contre la sécheresse.

→ Recommandation

Prendre en compte la vulnérabilité des maisons individuelles au regard du risque RGA et, plus largement, des risques de catastrophes naturelles en lien avec le changement climatique, dans les dispositifs publics d'aide à la rénovation énergétique (conditionnement de l'aide « MaPrimeRénov' » à un diagnostic minimal dans les zones les plus à risque ; formation et sensibilisation des conseillers de « France Rénov' » ; déblocage et bonne articulation des financements).

ANNEXES

La Première Ministre

- 280 / 23 SG

Paris, le **13 AVR. 2023**

Monsieur le Député,

En votant la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le Parlement a habilité le Gouvernement à adapter le régime des catastrophes naturelles par voie d'ordonnances.

Dans ce cadre, le Gouvernement s'est fixé comme objectif d'améliorer la prise en charge des conséquences exceptionnellement graves sur le bâti et sur les conditions matérielles d'existence des assurés des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols.

Dans le prolongement de ces travaux, je souhaite vous confier une mission sur les réponses à apporter à ce phénomène. Vous pourrez, pour l'ensemble des axes de travail, effectuer une étude des bonnes pratiques en Europe et dans le monde.

D'une part, la mission aura pour objectif d'évaluer les aides aux ménages les plus modestes et de formuler des propositions pour renforcer leur efficacité. Il s'agit d'un enjeu de solidarité. Actuellement, le régime des catastrophes naturelles prend en charge, en moyenne, 90 % du coût des sinistres. Alors que la concrétisation de ce risque ne cesse d'augmenter, la prise en charge des dommages matériels liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles risque de profondément déséquilibrer le régime.

L'esprit de l'ordonnance publiée le 9 février 2023 réformant la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse-réhydratation des sols est de mieux indemniser en augmentant le nombre des sinistres pris en charge, tout en ciblant davantage l'indemnité sur les dommages susceptibles d'affecter la solidité du bâti ou d'entraver l'utilisation normale du bâtiment.

Les modifications apportées sur les critères de reconnaissance CatNat ainsi que les impacts du changement climatique nécessitent donc de travailler sur le paramétrage du régime tout en préservant son équilibre, enjeu sur lequel des travaux interministériels ont d'ores-et-déjà été engagés à la suite de la publication de l'ordonnance du 9 février 2023 et qui feront l'objet d'une publication par circulaire dans les prochains mois.

2.

Un enjeu est d'étudier le financement du soutien à apporter aux plus modestes dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Un équilibre devra être trouvé entre la soutenabilité du régime et la capacité des assurés les plus modestes à réaliser les travaux de réparation et de prévention nécessaires pour éviter une aggravation des dommages ou des sinistres de seconde génération. À ce titre, vous pourrez explorer les moyens de soutenir les ménages modestes sinistrés non couverts par le régime, notamment à travers une enveloppe financée par la surprime mais également hors du cadre du régime assurantiel d'indemnisation des catastrophes naturelles.

D'autre part, la mission devra permettre de faire un état des lieux des mesures de prévention susceptibles d'être mises en œuvre à ce jour et proposer de les compléter le cas échéant.

Une des voies d'amélioration est l'innovation. Afin de réduire le nombre de sinistres tout en limitant les coûts, un de vos axes de travail pourra consister en l'analyse du développement de techniques de prévention des dommages matériels causés par le phénomène de retrait-gonflement des argiles qui soient déployables à l'échelle nationale pour un coût acceptable. Après avoir établi un bilan des mesures préventives existantes et de leur mise œuvre, vous pourrez notamment examiner les solutions nouvelles actuellement explorées par les opérateurs de l'Etat et par des entreprises privées mais ne sont pas à ce jour opérationnelles, comme le traitement thermique des sols sous fondation, l'injection de solutions chimiques stabilisantes qui inhibent le gonflement, des tranchées avec barrière rompant la capillarité par la mise en place de couche de sable pour réduire ou annuler de l'assèchement du sol, ou encore le « *deep soil mixing* ».

Enfin, l'information des élus et des sinistrés est essentielle. Vous veillerez à étudier les voies et moyens afin de mieux sensibiliser les propriétaires exposés au risque de retrait-gonflement des argiles quant à la pertinence de réaliser des travaux préventifs, puis à examiner les solutions visant à faciliter l'accès des propriétaires aux aides à la prévention existantes, les procédures d'indemnisation des sinistres, ainsi que l'appui des services de l'État et des préfectures aux communes concernées.

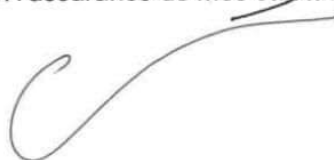
Pour conduire l'ensemble de vos travaux, vous bénéficierez du concours de membres des services du ministère de l'intérieur et des outre-mer, du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Un décret vous nommera, en application de l'article LO. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Bruno Le MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, de Monsieur Gérald DARMANIN, ministre de l'intérieur et des outre-mer, et de Monsieur Christophe BÉCHU, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 1^{er} octobre 2023.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, en l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE

Annexe 2 - Liste des personnes auditionnées et consultées

Fédération des Sociétés d'Expertise – experts

BONIFACE Olivier, Président de la Compagnie des Experts Agréés (CEA)
ESTRADE François, Expert
RAYMONDIS Jean-Vincent, Président de la Commission RGA
VILLETTE Emmanuel, Président de la Fédération des Sociétés d'Expertise

ASSUREURS

AZRIA Ludivine, Responsable des Affaires territoriales & Fédérations professionnelles - France Assureurs
BERENGUEL Marc, Administrateur en charge de la Prévention - Aéma Groupe
COSSE Stéphane, Directeur des Affaires Publiques de COVEA
DE BOISSIEU Christian, Directeur IARD (Incendies, Accidents et Risques Divers) – Abeille Assurances
DELCAMP Christophe, Directeur des assurances dommages & responsabilité - France Assureurs
DELIGNON Bertrand, Directeur assurance IARD (Incendies, Accidents et Risques Divers) - MACIF
DEMURGER Pascal, Directeur Général - MAIF
DOGNETON Jean-Pierre, Directeur Général - MACIF
GERIN CHASSANG Sarah, Directrice MRN – Mission Risques Naturels
GIROS Arnaud, Conseiller parlementaire - France Assureurs
LE VALLOIS Franck, Directeur Général de la Fédération Française de l'Assurance - France Assureurs
LECOMPTE Yves, Correspondant pour la région Hauts-de-France - France Assureurs
MICHEL Xavier, Directeur des Affaires Publiques - AEMA Assurances
MITRACHE Viviana, Directrice des affaires publiques - France Assureurs
NDIAYE Hélène, Directrice Générale Adjointe - MAIF
PUGNET Lilian, Responsable des opérations Data Science MRN – Mission Risques Naturels
ROUSSEL-TROUPHY Anne-Sophie, Responsable risque habitation & Outre-mer - Fédération Française de l'Assurance
ROY Guillaume, Responsable des Affaires Publiques - AEMA Assurances
TISSERAND Stéphane, Responsables des Affaires Publiques - MAIF

Médiateur de l'assurance

CHNEIWEISS Arnaud, Médiateur de l'assurance
PICART Aude, Responsable pôle ABR médiation de l'assurance

CEREMA – Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

ARNAUD Laurent, Directeur du Département bâtiments durables
BERTEAUD Pascal, Directeur Général
COUDERT Stéphane, Directeur Territorial Hauts-de-France
IGHIL AMEUR Lamine, Chercheur en Mécanique des Sols
LEMAITRE Olivier, Responsable du groupe bâtiment durable, énergie, climat

CCR – Caisse Centrale de Réassurance

MONTADOR Laurent, Directeur Général Adjoint
QUANTIN Antoine, Directeur des Réassurances et Fonds Publics
VIEILLEFOND Edouard, Directeur Général

Arkéa banque entreprises & institutionnels

BLANPAIN Bertrand, Président du Directoire Arkéa Banque
MOTSCH Nathalie, Directrice des relations institutionnelles Arkéa

FFB – Fédération Française du Bâtiment

BEIDELER Julien, Secrétaire Général de l'Union maçonnerie Gros œuvre
DURAND Éric, Directeur des affaires techniques
LESPINASSE Sarah, Chef de service, Direction juridique et fiscale, Service assurance
SERRI Julien, Délégué technique Pôle Habitat
VALEM Didier, Chef de service Construction, innovation et transformation numérique à la direction des affaires techniques

BRGM – Bureau de Recherches Géologiques et Minières

BEN SLIMANE Karim, Directeur - Direction Risques et Prévention
DAUPLEY Xavier, Directeur Hauts-de-France
GOURDIER Sébastien, Responsable de l'Unité RIG (Risques Instabilités Gravitaires et érosion des versants et des sols)
POINSSOT Christophe, Directeur Général délégué et directeur scientifique

CSN - Conseil Supérieur du Notariat

DESWARTE Alexandre, Notaire, Président de la Chambre interdépartementale des notaires du Nord - Pas-de-Calais
Me DEVOS François, Directeur du pôle Mission notariale du CSN
Me FRÉMEAUX Eliane, Notaire
STOCLIN-MILLE Camille, Administratrice – Relations institutionnelles

AQC - Agence Qualité Construction

ESTINGOY Philippe, Directeur Général Agence Qualité Construction

Direction Générale du Trésor

BARBOSA Hélène, Secrétariat - Sous-direction des assurances
BOILLLOT Louis, Inspecteur des finances
LANDAIS Martin, Sous-directeur des assurances
LAUER-STUMM Jérémy, Adjoint au chef du bureau des marchés et produits d'assurance - responsable des assurances climatiques.
TALLON Mayeul, Chef du bureau marchés et produits d'assurance

Météo France

JOSSE Patrick, Directeur de la Climatologie et des Services Climatiques
SCHWARZ Virginie, Présidente Directrice Générale

FNAIM – Fédération Nationale de l'Immobilier

CANTIN Loïc, Président
ROUAULT Bénédicte, Chef de Cabinet du Président
SIKSIK William, Co-président

ADEME – Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

BELLINI Robert, Adjoint thématique au directeur, Direction Adaptation, Aménagement et Trajectoires bas carbone
CAUMONT Romuald, Chef de service adjoint du service Bâtiment
DEROUBAIX Pierre, Coordinateur scientifique adaptation au changement climatique et en charge des copropriétés
GASPARD Albane, Prospective du bâtiment et de l'immobilier
WASERMAN Sylvain, Président Directeur Général

ONERC – Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique

CARREGA Marie, Adjointe au secrétaire général
DAVID Olivier, Directeur par intérim
THIERRY Mickael, Sous-directeur

Architecte

SECK Boubacar, architecte DLPG Architecture et Ingénierie

OID – Observatoire de l’Immobilier Durable

MOLINA Cristhian, Chargé de projets sur les thématiques « Adaptation au Changement Climatique » et « Résilience »
MOULAS Loïs, Directeur Général
MOULLIE Morgane, Ingénieure Cheffe de projet : Adaptation au changement climatique - Énergie Climat
PENPOINT Sakina, Directrice de programme - Adaptation au Changement Climatique
VILAIN Pauline, Chargée de projets adaptation du secteur immobilier aux effets du changement climatique

CSTB – Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

CHARRUE Hervé, Directeur général adjoint en charge de la recherche et du développement
CRÉPON Étienne, Président
GOURVÈS Valérie, Directrice de la Direction Sécurité Structures et Feu

ANAH – Agence Nationale de l’Habitat

ESNAULT Tiphaine, Adjointe au directeur des stratégies et relations territoriales
MANCRET-TAYLOR Valérie, Directrice générale
VALIERE Antonin, Responsable des relations institutionnelles

Action Logement 1 %

BOVET Florence, Directrice du patrimoine Segens
MIARA Nicolas, Responsable qualité de la production Domofrance

ALIOS Groupe

CHASSAGNE Pascal, Président du Groupe
LAFORGUE Bertrand, Directeur de l’agence ALIOS Toulouse et Co-Directeur Général du groupe

MEL – Métropole Européenne de Lille

AURAS Sergio, Chef du service droit de l’urbanisme et de l’aménagement MEL
VERCAMER Francis, Vice-président de la Métropole Européenne de Lille, Maire de HEM, Président de l’Agence de développement et d’urbanisme de Lille Métropole

AMF – Association des Maires de France

BIDAULT Stéphanie, Chargée de la gestion des risques et des crises
CHALOPIN Philippe, Maire de Baubé-en-Anjou, Président CC Bugeois-Vallée, AMF
LEROY Sébastien, Maire Mandelieu La Napoule, 1er adjoint de Cannes Lérins, AMF
MENNASIEZ Éric, Maire de Trèbes, Président Associations des Maires de l’Aude (AMF)

Élus - Municipalité

BONNEFOY Nicole, Sénatrice de la Charente
DAUBRESSE Marc-Philippe, Sénateur du Nord/Ancien ministre du logement
DELBENDE Éric, Membre du cabinet du maire – ville de Hem
DESMET Rodrigue, Maire de Roncq
FICHEUX Bruno, Maire de Estaires
Isabelle LOCURATOLO, Responsable service Logement - Habitat - ville de Halluin
LEFEBRE Jean-Luc, Maire de Wannehain
Ludovic PHULPIN, Directeur des services techniques - ville de Halluin
METANGMO Blaise, 1er Adjoint au Maire - ville de Halluin
Mustapha TAHA, Directeur de la Direction Départementale de l’emploi, du travail et des solidarités
Nicolas BOEBAERT, Responsable de l’urbanisme et de l’aménagement - ville de Halluin
PASTOUR Laurent, Maire-adjoint à l’aménagement, aux travaux, à la voirie et au numérique – ville de Hem
POLLET Isabelle, Maire de Linselles
SIX Véronique, Directrice Générale des Services – ville de Hem
VERHEECKEN François, Directeur Général des Services – ville de Roncq

Préfecture Nord

BOURABAA Hakim, Chef du bureau de l’urbanisme et de la maîtrise foncière
HOURDOUILLIE Matthias, Adjoint à la cheffe de bureau de la prévention des risques Préfecture
HOUTEKINS Nathalie, Cheffe du bureau de la prévention des risques
LIBERKOWSKI Isabelle, Directrice départementale adjointe des territoires et de la mer
PUCCINELLI Amélie, Secrétaire Générale Adjointe
TERNOY Maxence, Chef du Service Sécurité Risques - Direction Départementale des Territoires et de la Mer

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (MTECT)

BERTHET Lionel, Sous-directeur de la connaissance des aléas et de la prévention du Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

BONHOMME Céline, Adjointe au sous-directeur « Qualité et développement durable dans la construction » du Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

CARON Antoine, Sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction - Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages - DHUP

CORBEAU Hugues, IGEDD - Ingénieur général des ponts et chaussées du Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

DE LANVERSIN Emmanuel, Adjoint au Directeur Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages - DHUP

HERBAUX Margaret, Chargée de mission mouvements de terrain - DGPR/SRNH/BRNT

HERVE Lucile, Conseillère parlementaire du Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

JUST Samuel, Conseiller économie circulaire et prévention des risques Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

LEHIDEUX Véronique, Chef du service des risques naturels et hydrauliques - DGPR

LOGEAS Charlotte, Conseillère planification, climat, air et transports du Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

MANGIN Guillaume, Directeur adjoint de la DRIHL Île-de-France

MONIÉ Nicolas, Chef du département d'appui aux politiques de prévention du Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires

SOULE Patrick, Adjoint directeur général - DGPR

Secrétariat Général à la planification écologique

HAJJAR Joseph, Directeur de programme Climat - Secrétariat général à la planification écologique

PELLION Antoine, SGPE - Secrétaire Général à la Planification Ecologique

Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer

FORNASIER Guillaume, Chef de la mission catastrophes naturelles - Sous-direction préparation anticipation et gestion des crises - Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

GROSSE Loïc, Adjoint au Directeur gestion de crise - Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

HOCDE Yves, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer

KIHL Laurent, Conseiller sécurité du civil du Ministre de l'intérieur et des Outre-mer

MARION Julien, Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

ROYET Romain, Préfet, Adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

Sinistrés et Associations de sinistrés

BASTIEN Brigitte, Secrétaire association CAT NAT Flandres

M. et Mme BAUVOIS, sinistrés

DAUBRESSE Philippe, sinistré

DEHAUDT Albert, Président CAT NAT Flandres

DELOBEL Dominique, sinistrés

M. et Mme FAUVE, sinistrés

JERET Jean-Luc, Président CAT NAT Ferrain-Vallée de la Lys Hauts-de-France

M. et Mme MORENO, sinistrés

PARIS Thierry, Président Cat Nat Wannehain Sinistrés des Hauts-de-France

VAN HENIS Théo et LEBAS Élise, sinistrés

France Victimes

BERTIN Jérôme, Directeur Général de France Victimes

Mission Gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques

LANGRENEY Thierry, Président des Ateliers du Futur

LE COZANNET Gonéri, Ingénieur Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM)

MERAD Myriam, Directrice de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères

BOERI Anna, Conseillère parlementaire au cabinet de la Ministre

Les postes diplomatiques français en Algérie, au Portugal, aux Pays-Bas, en Italie, au Maroc, en Espagne

Annexe 3 – Appel à projet RGA de l'Ademe

Dans le cadre du plan d'investissement France 2030 piloté par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) pour le compte du Premier ministre, l'ADEME est un opérateur pour des projets d'innovation, d'industrialisation et de déploiement dans l'ensemble des champs de la transition écologique et énergétique.

Un appel à projets « Prévention et remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène de retrait et gonflement des sols argileux (RGA) » a été lancé au mois de février dernier.

Il vise à améliorer la résilience de la France face à aux effets du changement climatique, plus particulièrement sur deux axes :

- La remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène de retrait gonflement des sols argileux : soutien des dispositifs, méthodes et solutions innovantes moins coûteuses au regard des solutions de remédiation actuelles ;
- La prévention des désordres bâtimentaires dus au phénomène de retrait gonflement des sols argileux : identification et soutien des dispositifs, méthodes et solutions innovantes simples et peu coûteux destinés à accompagner efficacement le propriétaire d'une maison individuelle construite avant 2020 dans une posture patrimoniale proactive.

Deux vagues de sélection sont prévues :

- Clôture 1 : le 15 juin 2023 ;
- Clôture 2 : le 15 novembre 2023.

Six dossiers ont été présentés lors de la première vague :

- Le projet « Laboratoire Sécheresse de la profession de l'assurance pour des maisons résilientes » de la MRN (Mission des Risques Naturels) et de la CCR (Caisse Centrale de Réassurance). Ce projet consiste à expérimenter en conditions réelles différentes solutions de prévention / remédiation du risque RGA à trois moments clés du cycle de vie de la maison individuelle : maisons neuves, maisons existantes en zone à risque, maisons sinistrées ;
- Le projet AGIRSur de CIDECO (Polytech Clermont-Ferrand) et de l'Institut Pascal (LP) de l'université de Clermont Auvergne. L'objectif du projet est de développer un nouveau système d'instrumentation des sols et structures, permettant un suivi précis et efficace de l'évolution du tassement à court et à long termes ;
- Le projet IRGAK de l'École Spéciale des Travaux Publics, du bâtiment et de l'industrie (ESTP) et de l'École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) L'objectif du projet est le développement d'une solution de traitement de sol à base d'eau et de sulfate de potassium dissous ;
- Le projet SAFE-RGA « Solutions innovantes d'Adaptation du bâti exposé à la sécheresse Face à l'Expansion du phénomène de RGA » coordonné par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), en partenariat avec AQC « Agence Qualité Construction », CEA « Compagnie des Experts », Groupe Fondasol et Université d'Orléans ;
- Le projet SEHSAR « Surveillance Étendue du niveau d'Humidité des Sols argileux pour l'Adaptation et la Résilience du bâti face au changement climatique » du partenariat CEREMA – BRGM ;
- Le projet REMED RGA de l'Université Gustave Eiffel /IFFSTAR/mairie de champ sur Marne. L'objectif du projet est d'analyser les méthodes de remédiation /prévention des effets RGA sur des constructions et des enquêtes de terrain.

Les six projets, qui pourraient mobiliser près de 13 M€, sont maintenant en cours d'instruction et les résultats seront annoncés début décembre.

La mission se félicite de cet appel à projets dont le financement doit être absolument préservé voire renforcé au regard des enjeux décrits dans ce rapport.

