

M. Emmanuel BODDAERT
Président de l'association SANG SPARTIATE
Maison de la Vie Associative
128, rue Jean ZAY
45800 Saint Jean de Braye

Monsieur le Sénateur ABATE
Sénat
15, rue de VAUGIRARD
75291 Paris Cedex 06

Saint Jean de Braye, le 05/06/2017

Objet : Traitement de la subsidence au sein du régime CAT-NAT (collectif sécheresse)

Monsieur le Sénateur,

Je fais suite à la réunion que vous avez initiée en date du 28 avril dernier à laquelle j'ai eu le plaisir d'être convié ainsi qu'à votre courriel du 1^{er} juin relatif à vos récentes démarches auprès de M. COLLOMB, nouveau Ministre de l'Intérieur et M. BAROIN, Président de l'AMF.

Je vous remercie à nouveau de votre implication dans la recherche d'un traitement équitable de tous les sinistrés de la sécheresse.

C'est désormais en ma qualité de Président de l'association nationale nouvellement créée SANG SPARTIATE (signifiant Sans Assurance Ni Garantie – Save People and Allow Recovery Through Insurance After The Event) que je reviens vers vous afin de vous relater l'état de mes travaux sur le sujet qui nous préoccupe et mes premières conclusions à ce stade.

Vous trouverez en annexe de la présente un document de synthèse rédigé par mes soins portant sur les rapports du sénat depuis 2005 et prenant en compte également les études sur le changement climatique et autres données importantes ou pertinentes.

La réponse apportée récemment par M. Mathias FEKL, Ministre de l'Intérieur, à votre question écrite lorsqu'il évoque les points de clarification des critères applicables pour la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sécheresse et l'intensification des mesures de prévention s'inscrit parfaitement dans le sens stratégique du projet de loi de 2012 portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Je me permets de vous rappeler le contenu de ce projet de loi :

Chapître Ier : Transparence et équité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

Chapître II : Incitations à la prévention des dommages causés par les catastrophes naturelles

Les principaux aménagements prévus sont les suivants :

- * Introduction d'une modulation de la prime additionnelle (jusqu'à présent uniforme pour toutes les catégories de biens assurés) à l'intérieur d'un intervalle défini, pour les collectivités locales et pour les entreprises au-delà d'une certaine taille.
- * Établissement, par voie réglementaire, d'une liste limitative des périls naturels entrant dans le champ d'application du régime des catastrophes naturelles.
- * Fixation, par voie réglementaire, des paramètres et seuils d'intensité au-delà desquels un événement sera reconnu comme étant une catastrophe naturelle.
- * Officialisation de la commission interministérielle au niveau législatif.
- * Limitation de la prise en charge des dommages causés par les mouvements de terrain différentiels causés par la sécheresse aux seuls bâtiments de plus de dix ans, pour les désordres affectant leur structure. Les dommages causés aux bâtiments de moins de dix ans relèveront uniquement de l'assurance « construction ».
- * Systématisation de l'étude de sol préalable pour les constructions dans les zones exposées aux mouvements de terrain différentiels causés par la sécheresse.
- * Interdiction d'accorder la garantie « catastrophes naturelles » aux biens édifiés en zones inconstructibles ou en violation des règles administratives en vigueur au moment de leur construction.

Je ne suis hélas pas certain que l'ensemble de ces mesures soient favorables aux sinistrés au regard des investigations que j'ai menées, bien au contraire. Et si le terme « équité » apparaît dans le libellé du chapitre I, son sens est particulièrement galvaudé puisqu'il n'est entendu qu'en terme de traitement égalitaire sur l'ensemble du territoire. La justice que nous recherchons pour les sinistrés n'apparaît nulle part dans le texte de loi.

Sur le premier point des critères applicables ; rappelons qu'ils sont établis pas les ministères concernés en concertation avec Météo-France (organisme public) et qu'ils sont ensuite étudiés par une commission interministérielle (composée de représentants des Ministres, de la CCR et 2 experts du Ministère de l'Environnement). Le système s'avère totalement étanche, malgré les propositions d'ouverture en 2005 avec la possible création de commissions départementales et d'une Commission nationale composées de membres représentant l'ensemble des parties prenantes (cf détail dans les pages qui suivent).

Le rapport d'information N° 39 du 14 octobre 2009 mentionne que les critères et seuils permettant la reconnaissance de la catastrophe naturelle ont été assouplis par 2 fois en 2005 (cf P19) afin de s'adapter à l'évènement de 2003 et permettre à 2691 communes supplémentaires d'être indemnisées. Ces critères « assouplis » sont ceux utilisés désormais par la Commission Interministérielle.

Nous pourrions donc avoir tendance à penser logiquement que les populations sont aujourd'hui mieux loties qu'avant 2003 dans la mesure où elles sont censées bénéficier de critères élargis et supposés bienveillants, d'autant que le maillage AURORE, sévèrement critiqué, a été remplacé en 2009 par le système SIM permettant une analyse beaucoup plus fine des données météorologiques pour chaque commune. Malheureusement, cette présentation ne résiste pas à une étude attentive desdits critères.

Reprenons les critères d'éligibilité actuellement retenus, à savoir :

- la sécheresse printanière : période s'étendant du 1er avril au 30 juin ; la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sera acquise si la durée de retour en années de la moyenne de l'indice d'humidité des sols des 9 décades d'avril à juin de l'année du sinistre est strictement supérieure à 25 ans (critère 2009).

- la sécheresse estivale : période s'étendant du 1er juillet au 30 septembre ; Pour cette période deux sous-critères ont été retenus : sous-critère 1 : la moyenne de l'indice d'humidité des sols doit être strictement inférieure à 70 % de la moyenne de l'indice normal et le nombre de décades pendant lesquels cet indice est inférieur à 0,27 doit se situer au 1er, 2ème ou 3ème rang sur la période allant de 1989 à l'année concernée (ce qui signifie que l'année étudiée est classée comme la 1ère, 2ème ou 3ème année la plus sèche) ; sous-critère 2 : la durée de retour moyenne en années (de 1959 à l'année du sinistre) de l'indice d'humidité des 9 décades de juillet à septembre doit être strictement supérieure à 25 ans (critère 2003).

- la sécheresse hivernale ou période longue : période de 4 trimestres consécutifs pouvant aller du 1er janvier au 31 décembre. Pour que la reconnaissance soit acquise, il faut que l'indice d'humidité du sol annuel soit inférieur à la normale et que l'une décade du trimestre de fin de recharge hydrique des sols (de janvier à mars) soit inférieure à 80 % de la normale. Cette décade est appelée choc hivernal. Cela constitue une sécheresse climatique dont la limite est définie par une fin de période de sécheresse avérée définie par Météo-France (critère 2000).

Ces données sont fournies par Météo-France qui établit, annuellement et à année échue, un rapport sur la sécheresse géotechnique qui nécessite un travail de plusieurs mois. Il est livré habituellement en juin de l'année suivante, c'est pourquoi les demandes de l'année N ne peuvent être traitées que l'année N+1.

Si l'on s'en réfère auxdits critères, les données météorologiques spécifiques à chaque année écoulée seront systématiquement comparées à celles du passé et donc inévitablement à celles des années les plus sévères, telles 2003 et 2011 (entre autres) qui sont de nature à faire obstacle à toute nouvelle reconnaissance de l'intensité anormale de l'agent naturel puisque les critères imposent de toujours se situer au top des années les plus sèches. Ainsi programmé, le « logiciel d'éligibilité » laisse peu de place au hasard et il s'avère de plus en plus difficile au fil du temps pour les communes de passer entre les mailles du filet et réussir à obtenir le sésame de l'arrêté favorable.

A titre de comparaison, il ne traverserait pas l'esprit des historiens de refuser de qualifier de génocide l'élimination d'un groupe d'individus parce que le nombre de morts serait insuffisant au regard d'autres épisodes tragiques de l'histoire. Ce serait dénier aux disparus leur qualité de victimes.

Pour l'État et les ministres en charge, s'opposer à la parution d'un arrêté de catastrophe naturelle relève quelque part de la même logique. Leur décision revient à signifier à des gens dont la propriété bâtie est parfois rendue à l'état de ruine que l'évènement ne revêt pas un caractère suffisant pour

être qualifié de catastrophique (!). C'est également leur refuser tout droit à l'indemnisation et leur tourner le dos.

Si la comparaison paraît choquante, elle l'est à dessein car l'heure est venue que s'opère une vraie prise de conscience quant à la violence du système à l'égard des sinistrés. Un génocide sera toujours un génocide sans classification possible des victimes. Une catastrophe naturelle est une atteinte considérable aux biens des populations qui en sont victimes sans qu'aucune classification ne puisse s'imposer au regard de critères préétablis (tels que le nombre de riverains également touchés ou la moindre rudesse des événements passés...). Seule la qualité de victime doit entrer en ligne de compte. C'est la position qu'il nous faut défendre à toutes fins.

L'État bénéficie néanmoins de décisions de justice favorables dont il tire avantage. Son approche est validée. La logique est désormais à la fois implacable et imparable :

- **2010** : la Cour Administrative d'Appel (C.A.A. LYON 4ème chambre N° 08LY01633, 08LY01634, 08LY01635, 08LY01636) a logiquement refusé, au nom de l'indépendance des législations, de considérer comme une reconnaissance de l'intensité anormale de la sécheresse, la circonstance que le préfet ait réglementé l'usage de l'eau ou l'intervention d'arrêtés portant constatation de calamités agricoles dans le département.

L'administration ne commet pas d'erreur de droit en se fondant sur les critères dits du « réservoir hydrique » et de l'occurrence statistique, établis en tenant compte des particularités présentées par la sécheresse intervenue au cours de l'été 2003 par rapport aux années précédentes, des précipitations et des phénomènes d'évaporation et d'évapotranspiration, et en définissant des seuils de sécheresse en deçà desquels une commune ne peut être regardée comme ayant connu une sécheresse d'une intensité anormale.

Le critère des seules précipitations dont se prévalent les requérantes, qui concerne en outre seulement une courte période, est insuffisant pour apprécier le caractère anormal de l'intensité du phénomène en cause.

S'il n'y a pas d'erreur de droit, demeure cependant un problème de justice. Et cette injustice se situe au niveau des critères d'éligibilité dont il semblerait plus que légitime qu'ils fassent l'objet de discussions, voire de révisions concertées au vu des critiques amères dont ils faisaient déjà l'objet en 2009, cf rapport N° 39 du 14 octobre 2009, Pages 19 à 21 et 24 :

L'établissement public Météo-France y indiquait que la définition des critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle avait, après 2003, « été ajustée en tenant compte de la contrainte financière ».

Le projet de loi 2012 portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles prévoit de fixer par voie réglementaire les paramètres et seuils d'intensité au-delà desquels un événement sera reconnu comme étant une catastrophe naturelle.

Fixer permettra de rendre le système moins opaque et de répondre aux critiques actuelles concernant son manque de transparence. Mais fixer n'est pas synonyme d'assouplir, bien au contraire. Fixer n'est pas non plus rendre plus juste.

Seul un débat concerté concernant à la fois les critères et la commission en charge de les étudier a un sens. Si leur détermination devait demeurer confinée à l'avenir de manière quasi unilatérale entre l'État et Météo-France (établissement public) ; et si leur examen demeurerait soumis à une commission interministérielle « étanche » dont on peut s'interroger quant à la légitimité scientifique (cf Rapport de la mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles de 2005), il faudrait y voir une obstruction flagrante à la nécessité de transparence et un abus de pouvoir.

Aussi, le projet de loi de 2012, dans sa forme actuelle ne me semble pas correspondre aux articles 5 et 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen car elle ne défendrait pas les actions nuisibles à la société mais préserverait uniquement l'État d'une éventuelle intervention en garantie et ne serait donc pas l'expression de la volonté générale.

Art. 5. La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Art. 6. La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

La volonté générale se rapprocherait bien davantage des projets de loi antérieurs dont je vous laisse apprécier les termes :

- **12/08/2004** : Proposition de loi visant à substituer à la logique du critère de l'intensité anormale des mouvements de terrain différentiels, une logique d'indemnisation fondée sur les dommages effectivement constatés (Proposition n°41)

Il apparaît clairement que laisser au Gouvernement, quel qu'il soit, le soin de définir l'intensité anormale de l'agent naturel, en l'occurrence, l'intensité de la sécheresse subie par les différentes communes concernées peut être source de très graves injustices.

Ce sont les raisons pour lesquelles il conviendrait de préciser, dans la loi, que les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, constituent bien des effets d'une catastrophe naturelle et ce, quelle que soit leur intensité.

- **14/04/2005** : Proposition de loi (302).

L'article 1er vise à substituer à l'arrêté interministériel actuellement prévu un arrêté du seul Ministre chargé de la sécurité civile plus à même d'apprécier les conséquences et effets des catastrophes naturelles.

L'article 2 prévoit la création de commissions départementales composées de représentants de l'État mais aussi de représentants des collectivités territoriales et des intérêts privés en cause et chargées d'émettre un avis motivé pour chaque dossier transmis au préfet.

L'article 3 crée un conseil national, qui remplace l'ancienne commission interministérielle. L'arrêté du Ministre, mentionné à l'article 1er, est pris après avis de ce conseil, composé de représentants de l'État, des communes, des assurés et des assureurs.

L'article 4 prévoit que l'avis du conseil national est motivé, rendu public au Journal officiel de la République Française et notifié par les préfets aux communes. La motivation devra comporter les critères physiques et les seuils retenus, ainsi que, le cas échéant, les enjeux économiques et sociaux pris en compte.

L'article 5 précise que le conseil national peut diligenter des enquêtes.

L'article 6, enfin, confie au conseil national une mission d'évaluation permanente de l'efficacité du régime d'indemnisation.

Cette proposition vise à remédier aux difficultés concrètes apparues ces dernières années et à la recrudescence du nombre de communes touchées par l'aléa climatique (plus de 22% en dix ans). Elle a pour objectif de rendre le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles plus transparent, plus juste et plus rapide. Il est à souhaiter qu'elle recueille au sein des assemblées de la République un accueil à la hauteur des espérances de ceux de nos concitoyens qui ont durement vécu des sinistres d'ampleur considérable. »

La proposition de la mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles contenue dans son rapport de 2005 était elle-aussi particulièrement intéressante :

2.1. L'institution d'un organe collégial bénéficiant d'une autorité incontestable, notamment au plan scientifique.

Cet organe exercerait une triple mission : 1° une mission de recommandation en ce qui concerne la modification éventuelle du niveau de la prime additionnelle catnat, 2° une mission de régulation ou de décision en ce qui concerne l'élaboration (ou la mise à jour) et la publication de critères objectifs et scientifiques de définition des catastrophes naturelles de toutes natures et enfin 3° une mission de mise en oeuvre pratique de ces critères, soit – selon le statut qui serait donné à l'organe en cause – en médiation ou en appel des positions prises ou à prendre par les compagnies d'assurances à l'égard de leurs assurés, soit par publication de décisions constatant, par commune ou par zone concernée, l'état de catastrophe naturelle, soit encore par un rôle consultatif obligatoire auprès des pouvoirs publics.

Parmi les diverses formules possibles pour le statut d'un tel organe, la mission recommande celle d'un Conseil ou Comité supérieur à vocation consultative.

Il serait hypocrite de laisser penser plus longtemps que - particularité française - la subsidence continue à faire partie intégrante du régime CAT-NAT, quand à l'évidence sa prise en charge varie en fonction des arbitrages budgétaires nécessités par la récurrence des événements climatiques majeurs dont le coût s'avère sans cesse croissant. Les effets du changement climatique y sont pour beaucoup. Le désengagement de l'État paraît désormais évident à tous et l'épisode de Meudon en est l'exemple parfait :

- 20/06/2016 : le Conseil d'Etat condamne le ministre de l'Intérieur qui avait refusé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la commune de Meudon (Hauts-de-Seine).

Les ministres compétents avaient fondé leur refus sur le fait que l'intensité anormale de l'agent naturel en cause, des phénomènes de sécheresse et de réhydratation des sols survenus en 2009, n'était pas démontrée sur au moins 10% du territoire de la commune pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2009. Les ministres ne pouvaient légalement se fonder sur un tel critère, qui n'est prévu par aucun texte et qui est sans rapport avec la mesure de l'intensité du phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols, juge le Conseil d'État (N° 382900).

Le problème posé par le changement climatique amorcé au cours des dernières décennies et les enjeux qu'il fait peser dans un futur très proche ne laisse que peu de place à l'optimisme car dépeussier le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'y suffira pas...

Je vous laisse apprécier les prévisions pour les 25 prochaines années sachant que les primes perçues par la CCR en 2016 s'élevaient à **1,3Mds€** (soit l'équivalent du coût des inondations pour la même année) :

* **Entre 1988 et 2013**, l'indemnisation des principaux aléas climatiques s'est répartie comme suit :
24Mds € pour les tempêtes / 16Mds € pour les inondations et **8Mds € pour les sécheresse**.
(Rapport 2009 du Sénat P80)

* **Entre 2015 et 2040**, les prévisions sont les suivantes :
33Mds € pour les tempêtes / 34Mds € pour les inondations et **21Mds € pour les sécheresse**.
Ce qui reviendrait, à quasiment **TRIPLER LA CHARGE MOYENNE ANNUELLE AUJOURD'HUI CONSTATÉE**.
La part de l'effet « **CHANGEMENT CLIMATIQUE** » dans cette évolution est conséquente : elle en représente 40 %, **SOIT 8 MD€**. **LA PÉRIODE DE RETOUR d'une sécheresse de l'ampleur de celle que nous avons connue en 2003 passerait DE 20 ANS À 11 ANS**.
(IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR L'ASSURANCE À L'HORIZON 2040 – Rapport publié en 2016 par la FFA)

Ces chiffres alarmants n'intègrent pas au demeurant les autres risques couverts par la CCR (attentats, terrorisme...), ni les scénarios d'une crue de la Seine ou d'un séisme majeur dans le Sud de la France (chacun pouvant être évalué à 5Mds€).

Une réforme complète engagée en concertation avec des participants de tous horizons impliquées à préserver notre régime d'indemnisation, et en ce sens parfaitement conscients des efforts à consentir à tous les niveaux pour rétablir la notion de justice (et non d'égalité de traitement) s'avère impérieuse.

L'avenir du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ne peut se résumer à un arbitrage constant relativement immoral consistant à accepter de garantir les risques médiatisés (inondations) et refuser les autres (subsidence notamment). Au demeurant, je ressens au travers des rapports étudiés que l'indemnisation de la subsidence serait « remise à un rang inférieur » car ce risque fait l'objet de sérieux a priori au motif qu'il serait tenu pour évitable si des mesures de construction adaptées avaient été utilisées (argument très critiquable). Les sinistrés pâtiraient donc de cette image et il leur est sourdement reproché de n'avoir pas su, ou pu, prendre de mesures de prévention...

Le petit jeu de cache-cache indécent organisé autour de la sémantique du régime de la catastrophe naturelle et la mainmise de l'État au travers la commission interministérielle doivent désormais cesser. Ainsi :

- les notions de « cause déterminante » et surtout « d'intensité anormale » de l'agent naturel ne doivent plus être érigées en rempart à une indemnisation juste des sinistrés

- les critères d'éligibilité qui en découlent ne doivent plus être la Loi qui condamne et exclut
- l'équité ne doit pas seulement s'entendre en terme d'égalité de traitement mais également en terme de justice
- la commission interministérielle doit céder la place à des commissions départementales et un conseil national intégrant des représentants des sinistrés

Je me tiens à votre disposition pour envisager de nouvelles propositions destinées à moderniser et rendre plus juste le régime d'indemnisation tout en considérant la menace majeure que fait peser le changement climatique. Il n'est plus temps pour l'État de poursuivre une stratégie d'évitement visant uniquement à se protéger de son appel en garantie prévu dans les textes (garantie pour laquelle il perçoit néanmoins une rémunération (!) et qui ne serait destinée finalement qu'à garantir l'excellente notation de la CCR par les organismes de notation). Il est de notre devoir d'alerter le nouveau gouvernement et les populations contre le fléau de la subsidence qui risque à court terme de provoquer l'anéantissement du patrimoine de nos concitoyens et donc l'appauvrissement du pays.

Sur le point particulier des mesures de prévention qui est le leitmotiv, à raison bien sûr, de l'ensemble des rapporteurs depuis 2005, il y a là aussi beaucoup à dire et des propositions à faire. A certains égards, il m'apparaît que cet axe de recherche n'aurait pas été parfaitement exploré et que de nouvelles pistes de solutions pérennes permettant de prévenir la survenance de dommages sur les constructions érigées en zones argileuses pourraient être envisagées. Des solutions permettant de prévenir, voire d'exclure les risques de fissures sur les constructions actuelles et/ou futures seraient par ailleurs de nature à affranchir les communes situées en zones d'aléa fort des contraintes des PPRN et notamment de rendre à nouveau constructibles nombre de terrains.

Tels sont les commentaires et observations dont je tenais à vous faire part.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, mes sincères salutations.

Emmanuel BODDAERT
Président de l'association SANG SPARTIATE
06 50 63 90 73