

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

Monsieur Nicolas HULOT  
Ministre de la transition écologique et solidaire  
Hôtel de Roquelaure  
246, Boulevard Saint Germain  
75007 Paris

Saint Jean de Braye, le 09/09/2017

Objet : Enjeux climatiques, régime CAT-NAT, CCR et Compagnies d'assurances

Monsieur le Ministre,

Je fais suite à votre intervention d'hier au journal télévisé dans lequel vous avez exprimé les enjeux climatiques à venir et les risques qu'ils font peser sur les biens et les populations.

Vous avez notamment appelé à l'unité et la solidarité pour faire face à une situation extrêmement préoccupante en termes de vulnérabilité pour chacun d'entre nous.

C'est exactement le but poursuivi par l'association nationale nouvellement créée SANG SPARTIATE (signifiant Sans Assurance Ni Garantie – Save People and Allow Recovery Through Insurance After The Event) que j'ai créée et que j'ai l'honneur de présider.

SANG SPARTIATE entend protéger les populations contre l'ensemble des risques liés à l'absence d'assurance ou l'insuffisance de garanties.

L'association a pour principaux buts :

- de financer les cotisations d'assurance des familles les plus démunies,
- de représenter les intérêts de ses membres lors de la survenance de sinistres,
- de remettre en état les biens des sinistrés NON assurés ou NON garantis,
- de défendre l'intérêt collectif des consommateurs du secteur de l'assurance

Je me permets d'attirer votre attention sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles basé sur l'intensité anormale des agents naturels, ladite intensité étant évaluée selon des critères établis en concertation entre les différents ministères, la CCR et Météo-France.

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 réussir à obtenir le sésame de l'arrêté favorable.

Pour l'État et les ministres en charge, s'opposer à la parution d'un arrêté de catastrophe naturelle (notamment en sécheresse) 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. La violence du système à l'égard des sinistrés est intense.

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. Seule la qualité de victime doit entrer en ligne de compte. C'est la position que nous défendons.

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. Mais, s'il n'y a pas d'erreur de droit, demeure cependant un problème d'égalité et donc de justice.

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.

<https://www.senat.fr/leg/pjl11-491.html>

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 », 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°441)

<https://www.senat.fr/leg/pp103-441.html>

*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).

<http://www.senat.fr/leg/pp104-302.html>

*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 :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000106/index.shtml>

*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.*

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 dépoussiérer 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) <https://www.ffa-assurance.fr/content/etude-changement-climatique-et-assurance-horizon-2040>

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 bien au-delà de 5Mds€, voire jusque 30Mds€ selon l'OCDE).

<http://www.oecd.org/fr/gov/etude-de-l-ocde-sur-la-gestion-des-risques-d-inondation-la-seine-en-ile-de-france-2014-9789264207929-fr.htm>

Une réforme complète engagée en concertation avec des participants de tous horizons impliqués 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 impérative.

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).

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 largement évoquée 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. Il est surtout de notre devoir collectif d'alerter les populations sur les risques encourus à court, moyen et long terme, de les aider à s'y préparer et de les encourager à s'entraider car il est évident que ni les fonds des assureurs, ni ceux de l'État n'y suffiront...

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 pourraient être envisagées.

Afin de faire bouger les lignes et tendre à rendre le régime CAT-NAT plus juste, je souhaite vous faire part d'une idée qui permettrait à l'ensemble des intervenants de se réunir plutôt que de s'affronter.

La CCR, constituée en Société Anonyme en 1992, et dont le capital est intégralement détenu par l'État lui reverse des sommes colossales chaque année au titre de l'impôt sur les sociétés (150M€ l'an dernier), des dividendes (env 100M€ par an désormais) et de la rémunération de sa garantie sans limites.

Il y a évidemment matière à s'interroger sur le détournement du modèle économique initial qui devait uniquement porter secours au sinistrés et non devenir un "instrument financier" porteur de gains énormes.

Au demeurant, fort de cette analyse, l'État n'a aucun intérêt à réformer le régime CAT-NAT en le rendant plus juste (et non plus transparent ou équitable) et en ouvrant ses organes de décision à des représentants extérieurs (tels des représentants des sinistrés) sur lesquels il n'aurait aucun moyen de contrôle. Le risque de dégrader la rentabilité du régime et donc la valeur de la CCR est trop grand.

A l'évidence, les intérêts des sinistrés et de la CCR (donc de l'État) ne se rejoignent pas et la philanthropie cède face aux profits.

A ce stade, il existe deux façons de considérer la chose :

**I** - Estimer que le système est décevant, injuste, dépassé, voire même « véreux » et le combattre (lancement d'alertes, médiatisation, campagnes d'information, manifestations, procès...)

**II** - Considérer que le système est somme toute acceptable malgré toutes les insuffisances que l'on peut lui reconnaître, ne serait-ce que dans la mesure où il a le mérite d'exister (ce qui n'est pas le cas partout dans le monde).

Et s'il faut dans ce cas se résoudre à accepter de penser qu'il est également légitime que les compagnies d'assurance gagnent de l'argent dans le circuit économique instauré par le régime Cat-Nat, alors il peut devenir intéressant d'encourager le système à condition de l'utiliser au profit d'une cause plus noble que l'enrichissement d'une minorité au détriment d'une majorité.

Si l'État et la CCR se plaçaient du côté des laissés pour compte de l'assurance (démunis incapables de se payer une police d'assurance, sinistrés hors champ de garantie...) en acceptant de créer une filiale d'assurance automobile et habitation à destination des particuliers relevant d'un concept nouveau et actuellement scruté de très près par les acteurs du marché\*, à savoir **l'assurance collaborative**, ils pourraient en tirer un double bénéfice en termes d'image et de profits.

\* cf <http://www.argusdelassurance.com/acteurs/les-trois-visages-d-un-phenomene-emergent.77637>

Le concept de **l'assurance collaborative** ou « **peer to peer** » est le suivant : lorsqu'une personne paye une prime d'assurance, une partie va à l'assureur et le reste va dans un fonds collaboratif qui sert à payer les sinistres. S'il y a moins de sinistres que prévu, la somme restante dans le fonds, appelée « **cash-back** ou **giveback** » est rendue aux consommateurs ou versée à une cause humanitaire.

Aux Etats-Unis, sur ce modèle, l'assureur collaboratif « **Lemonade** » a levé plus de 60 millions de dollars depuis sa création, fin 2016.

Aussi, cette assurance collaborative qui serait créée par l'État et la CCR pourrait donc décider de reverser ce cash-back ainsi qu'une partie de ses bénéfices et une partie de ses revenus financiers à un fonds (sur le modèle du fonds BARNIER) destiné à financer des polices d'assurance au profit des

nécessiteux et à prendre en charge les sinistres survenus lors d'événements climatiques majeurs non indemnisés car n'ayant pu bénéficier d'arrêtés de catastrophe naturelle.

L'État serait bien évidemment gagnant dans l'opération puisqu'il bénéficierait à la fois des impôts sur cette société, ainsi que des dividendes et au surplus d'une image bonifiée sans devoir rediscuter du modèle économique du régime Cat-Nat.

Par ailleurs, ce projet ne peut que rencontrer le succès puisqu'il s'inscrirait dans la tendance actuelle de la relation client, à savoir l'ubérisation qui consiste à traiter sans intermédiaire entre consommateur et entreprise.

Les contrats pourraient être vendus sous marque blanche via le site internet de chaque commune. La recherche par ces dernières de garanties élevées aux tarifs les plus justes pour leurs administrés s'était d'ailleurs récemment manifestée à l'initiative du village de Caumont-Sur-Durance en 2013 (initiative devenue virale depuis) qui avait inventé le concept de « Mutuelle Municipale ».

Cf <http://www.slate.fr/story/94993/mutuelles-village-innovation-sociale>

Le concept « d'assurance municipale », basé sur la solidarité et la générosité entre habitants d'un même village ou d'une même ville aurait donc un sens lui-aussi. Ceci d'autant que 80% des Français ne font pas confiance aux assureurs traditionnels\*, tandis qu'une majorité des administrés font confiance à leurs élus du fait de la relation de proximité avec leur mairie et du fait également qu'ils y ont un intérêt électoral.

\* <http://www.newsassurancespro.com/videos/video-les-francais-en-desamour-complet-avec-leurs-assureurs/0169277354>

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

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

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