

Proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile

Contexte

Le risque « retrait-gonflement des argiles » (RGA) désigne les dommages causés aux constructions par la rétractation des sols argileux, en période de sécheresse, suivi par le gonflement de ces sols lorsque la pluie revient. Le changement climatique accentue ce phénomène. Ainsi selon le rapport de Christine Lavarde, la progression de l'exposition au RGA est observable sur la période récente : **la charge annuelle liée au risque RGA a atteint plus de 1Md€ en moyenne entre 2017 et 2020**, contre 445 M€ depuis 1982. Le coût de la sécheresse de 2022 est estimé entre 2,4 et 2,9 Md€.

L'alternance entre des épisodes de forte sécheresse et de fortes pluies fait varier les sols argileux de l'ordre de 10%, ce qui provoque d'importantes fissures sur les bâtiments. Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) estime que près de la moitié des sols en France sont concernés par des phénomènes de RGA et que **10,4 millions de maisons individuelles sont exposées, ce qui représente 54,2 % de l'habitat individuel**.

Notons que le risque RGA est intégré au régime des catastrophes naturelles (CatNat) depuis 1989. les sociétés d'assurances privées se réassurent auprès de la caisse centrale de réassurance (CCR), qui bénéficie d'une garantie intégrale de l'Etat. Jusqu'à présent, le risque RGA n'a jamais conduit à remettre en cause l'équilibre financier du régime CatNat. Cependant, **seules 50 % des communes parviennent à obtenir une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**, et 50 % seulement des dossiers déposés dans ces communes bénéficient d'une indemnisation.

Afin d'améliorer la prise en charge du régime CatNat, plusieurs évolutions législatives ont eu lieu ces dernières années. Ainsi la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, dite « **loi Baudu** » a amélioré la transparence et les délais de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, en prévoyant notamment :

- la réduction de trois à deux mois du délai entre la demande du maire et la publication de l'arrêté interministériel reconnaissant l'état de catastrophe naturelle ;
- l'allongement à 24 mois, contre 18 antérieurement, du délai dont dispose le maire pour déposer la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, afin de prendre en compte l'apparition possiblement tardive des premières fissures ;
- l'obligation de communication aux communes du rapport d'expertise de la commission Cat Nat et de la motivation de l'arrêté ministériel.

Par ailleurs, compte-tenu des **insuffisances constatées de la prise en charge du risque RGA dans le cadre du régime CatNat**, 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, prise sur le fondement de **l'article 161 de la loi 3DS, propose des évolutions législatives**. Elle prévoit notamment :

- de faire évoluer la définition des effets des catastrophes naturelles, pour y inclure les « dommages résultant d'une succession anormale d'événement de sécheresse d'ampleur significative » ;
- de définir les biens et dommages faisant l'objet d'une exclusion du droit à la garantie « Cat Nat », et de fixer des règles d'encadrement de l'expertise d'assurance avec un régime de contrôle et de sanction des experts ;
- de fixer une obligation d'affectation de l'indemnité perçue par un sinistré à la mise en œuvre des travaux de réparation des dommages indemnisés au titre du phénomène de sécheresse et prévoir les conséquences d'un comportement inverse par l'assuré.

Cette ordonnance est dénoncée par toutes les parties : non seulement elle n'est pas de nature à résoudre les insuffisances de la prise en charge du risque RGA mais également certaines de ses dispositions pourraient remettre en cause la nature assurantielle du régime en réservant les indemnisations aux sinistres les plus graves.

Contenu du texte

L'objectif de la proposition de loi est d'**améliorer l'indemnisation des sinistrés car aujourd'hui moins d'un sur deux est indemnisé au titre de la garantie catastrophe naturelle.**

Tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, **le texte modifie les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe pour augmenter le nombre de communes reconnues en état de catastrophe naturelle au titre du phénomène de RGA.** Il inscrit dans la loi une nouvelle méthodologie adaptée à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de sécheresse, qui devra se fonder sur un critère de variation de l'humidité des sols mesurée sur le terrain. Pour mieux prendre en compte les effets du RGA, qui peuvent se manifester bien après l'épisode de sécheresse, **la durée d'application de l'arrêté de catastrophe naturelle pris en cas de sécheresse est fixée à douze mois.**

Le texte entend, par ailleurs, **rendre la procédure d'expertise plus efficace et impartiale** tout en rééquilibrant les rapports entre l'assurance et l'assuré. Il instaure une présomption simple de causalité, selon laquelle lorsqu'un état de catastrophe naturelle sécheresse est déclaré alors il est présumé que la cause déterminante du dommage est le retrait-gonflement de l'argile. Il oblige notamment de plus l'assureur, lorsqu'il cherche à déterminer les causes des dommages, à mener une étude de sol par l'expert vérifiant que les fondations des constructions sont adaptées aux caractéristiques du sol.

Afin de protéger les victimes face à des experts ou des entreprises peu scrupuleux, **deux labels retrait-gonflement de l'argile "expert RGA" et "entreprise de remise en état RGA" sont créés.**

Un autre article revient sur une disposition de l'ordonnance 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, qui limite l'utilisation de l'indemnité perçue par l'assuré à la réparation du seul bâti ayant subi des dommages. **L'assuré pourra à l'avenir également utiliser cette indemnité pour acquérir ou faire construire un nouveau logement dans le cas où les dommages ont rendu le bâti inhabitable.**

Le retrait-gonflement de l'argile est de plus en plus fréquent en raison de l'urbanisation croissante, des changements climatiques, de l'utilisation intensive des terres et de l'exploitation des nappes phréatiques. Les conséquences en sont importantes sur la sécurité des personnes et des biens, ainsi que sur les finances, dans la mesure où les personnes concernées ne peuvent ni vivre dans leur habitation ni la vendre. **Ce texte prévoit des mesures concrètes et efficaces pour garantir le droit à une vie digne et à un logement salubre.**

La **procédure d'indemnisation actuelle est inadaptée** en raison des conditions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de la dépendance des experts aux assureurs et de la nature même de ce phénomène – contrairement à une inondation, qui arrive soudainement, les dégâts causés par le RGA s'installent progressivement, faisant souvent suite à plusieurs sécheresses, ce qui permet d'ailleurs aux assureurs d'éviter le classement en catastrophe naturelle. La question se pose aussi de l'indemnisation des catastrophes naturelles à venir, qui seront plus fréquentes en raison du changement climatique.

Face à la crise climatique, notre réponse doit être triple : limiter, adapter, protéger. Il faut tout d'abord limiter autant que possible le changement climatique, en choisissant une société sobre et juste.

Réformer l'indemnisation du RGA comme le fait cette proposition de loi, c'est faire œuvre utile et c'est adapter notre droit aux changements climatiques que connaîtra le XXI^e siècle. Ce texte protège les Françaises et les Français qui ne peuvent échapper aux dégâts croissants du changement climatique en réduisant les seuils à partir desquels l'état de catastrophe naturelle peut être déclaré et en établissant une présomption de causalité entre les dégâts sur les habitations et le retrait-gonflement des argiles.

Niveau d'examen au Parlement

Texte déposé le 21 février 2023 par le groupe écologiste

Adoption à la quasi unanimité à l'Assemblée nationale en première lecture, lors de l'espace réservé du groupe écologiste ("niche"), le 3 avril 2023

Discussion en première lecture au Sénat le 30 mai 2024, suite à l'inscription du texte par le groupe écologiste au Sénat dans son espace réservé. Ici le dossier législatif complet : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-513.html>