



N° 2893

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2020.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à préciser le champ d'application des arrêtés de catastrophe naturelle et leur financement,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Loïc PRUD'HOMME, Jean-Luc MÉLENCHON, Clémentine AUTAIN, Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, les études scientifiques (IPBES, GIEC) convergent et leurs constats sont accablants : changement climatique irréversible, perte de la biodiversité, extinction massive des populations d'insectes et d'oiseaux, etc.

L'action délétère de l'Homme sur son environnement et la planète entière est actée. À tel point que cette ère a été nommée par certains scientifiques l'Anthropocène, d'autres récemment lui donnant le nom de Capitalocène pour se focaliser davantage sur le mode d'organisation capitaliste de nos sociétés « modernes ». On pourrait distinguer dans cette ère contemporaine deux périodes :

– une première période de conquête géographique des continents et territoires, d'élimination des peuples autochtones, d'exploitation des ressources, y compris des ressources humaines (esclavage des peuples indigènes), que l'on pourrait nommer le « Colonialocène » ;

– la période suivante d'exploitation systémique sans mesure et parfois sans raison des milieux naturels, de l'accaparement au profit d'une seule espèce des ressources naturelles de toute nature, et notamment de l'extraction des ressources fossiles.

Ainsi, comme le documente le GIEC, la destruction des écosystèmes et l'extractivisme participent d'un réchauffement global des températures qui met en péril les grands équilibres planétaires. Il augmente le volume et le niveau des océans, provoquant le déplacement des traits de côte et submergeant des terres jusqu'alors émergées. Les bouleversements climatiques entraînent également la fonte des calottes glaciaires, risquant de libérer des bactéries et virus qui s'y trouvaient emprisonnés depuis des millénaires. À ce sujet, les Français Jean-Michel Claverie et Chantal Abergel (CNRS) ont découvert un virus vieux de 30 000 ans ayant résisté à cette éternité de congélation dans le pergélisol.

Le lien entre santé et environnement n'est plus à prouver. Les pandémies récentes telles que le Sras (2002-2003), la grippe H1N1 (2009-2010), le MERS-CoV (2012) et aujourd'hui le Sras-cov-2 (2019-2020) sont aussi les avatars de cette action de l'Homme. La destruction massive des écosystèmes dont les forêts primaires, habitat naturels de nombreuses espèces sauvages, rapproche ces espèces et les

agents pathogènes qu'ils hébergent de l'homme. Le trafic commercial illégal et la consommation d'espèces sauvages favorisent également l'émergence de virus, qui deviennent de plus en plus fréquents.

Si des maladies se transmettent à l'Homme depuis la domestication des animaux, à savoir depuis le Néolithique, leur vitesse de propagation autant que leur ampleur est accélérée. Les métropoles mondiales de millions d'habitants deviennent des foyers épidémiques impossibles à contrôler tandis que la mondialisation permet la transformation d'épidémies localisées en pandémies mondiales.

La situation actuelle s'inscrit dans cette dynamique. Le covid-19 paralyse le monde entier, et la France n'échappe pas à la règle : La barre des 20 000 morts a été franchie, malgré des mesures de confinement décidée depuis la mi-mars. D'un point de vue économique la France prévoit un recul de 8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020, un déficit public d'environ 9 % du PIB et une dette à 115 %. En effet, 9,6 millions de salariés ont été mis au chômage partiel, soit près d'un salarié du privé sur deux. Les projets de loi de finance rectificatifs proposés par le Gouvernement mettent en œuvre des mesures qui s'avèrent insuffisantes. Le Gouvernement français a annoncé une révision à la hausse de 45 à 100 milliards d'euros de son plan d'urgence.

Un plan composé principalement de report de charges pour les entreprises, de 7 milliards pour le fonds de solidarité dédié aux TPE et aux indépendants, ainsi que des aides en faveur des plus démunis. Mais l'essentiel de ce plan est en réalité destiné à soutenir les grandes entreprises dites « stratégiques » qui, en plus de bénéficier des 300 milliards de garantie d'État, vont pouvoir être soutenues par 20 milliards d'euros de participation d'État sans réelles contreparties environnementales et sociales.

Ainsi, au regard de la situation économique, nous ne pouvons que constater la faiblesse de la contribution actuelle du secteur assurantiel, à hauteur seulement de 400 millions d'euros pour le fonds de solidarité, et qui en parallèle ne se prive pas de verser des dividendes faramineux à ses actionnaires.

Il est indispensable que le secteur de l'assurance se détache de sa course exclusive au profit et **retrouve la vocation première de son activité : mutualiser les risques pour y faire face solidairement.**

Soulignant le rôle « fondamental » des assurances dans ce contexte de crise, Jacques de Peretti, PDG d’Axa France, invité d’Europe1 le 14 avril 2020, a annoncé des « mesures fortes » à venir, élaborées lors de réunions entre les assureurs français et les pouvoirs publics. « Nous allons réunir, au sein de la profession, 1 milliard d’euros pour financer les entreprises et relancer l’économie », a-t-il affirmé. Pour autant, d’après lui, il est impossible pour les assureurs de couvrir seuls la totalité des pertes d’exploitation accusées par les entreprises, qui se chiffrent déjà à plus de 60 milliards d’euros. « Si on dépense ces 60 milliards, il faudra rayer de la carte la profession d’assureur... » a-t-il souligné.

Pourtant, il est à noter que les entreprises d’assurance réalisent en France 210 milliards d’euros de chiffre d’affaire annuel. Selon les **chiffres de l’Autorité de contrôle prudentiel et de réalisation** (ACPR) elles ont collecté en 2019 la somme de 125 milliards d’euros de cotisation sur les risques « non-vie » et ont dans le même temps décaissé en charge sinistre 84 milliards d’euros. **Il y a donc un solde positif de 41 milliards d’euros annuel sur le risque non-vie.** En parallèle les cinq plus grosses entreprises du secteur ont versé chacune en moyenne 3,5 milliards d’euros de dividendes chaque année (hors mutuelles).

Le risque pandémique « est par nature inassurable », martèlent aussi en boucle les représentants du secteur. Pourtant, à l’heure de l’urgence écologique et des éléments indiqués plus avant, **il semble juste de considérer que ce sont des catastrophes naturelles au même titre que les événements climatiques déjà connus, et déjà couverts par les assurances à ce titre.** D’un point de vue technique, Nicolas Leblond, maître de conférences à l’Université polytechnique des Hauts de France, souligne dans une note du 26 mars 2020 <sup>(1)</sup> que rien n’empêcherait que l’épidémie de coronavirus soit qualifiée de catastrophe naturelle : « L’article L. 125-1, alinéa 3 du code des assurances pose trois conditions pour qu’il soit possible de déclarer un événement comme constitutif d’une catastrophe naturelle : un phénomène naturel dommageable, d’une intensité anormale, dont les conséquences ne sont pas assurables. »

Pour autant, la déclaration de l’état de catastrophe naturelle seule risque de ne pas garantir l’indemnisation de toutes les pertes subies par les entreprises. En effet, dans la plupart des cas, les assurances dommages

---

(1) « L’état de catastrophe naturelle, une solution pour les entreprises ? », Nicolas Leblond, Maître de conférences à l’Université polytechnique des Hauts de France, 26 mars 2020. Source : <https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/que-dit-le-droit/etat-de-catastrophe-naturelle-une-solution-pour-les-entreprises/>

souscrites par les entreprises n'assurent que les locaux dans lesquels est menée l'activité et le matériel. Le contrat d'assurance couvre le plus souvent les dommages subis par les locaux eux-mêmes ou bien la perte de chiffre d'affaires liée à l'indisponibilité des locaux, ce qui correspond aux « dommages matériels non assurables ». Or, dans le cadre du coronavirus, les pertes d'exploitation sont liées à l'impossibilité même d'exercer l'activité, plutôt qu'à l'indisponibilité des locaux.

Il convient donc d'adapter la législation pour préciser le périmètre actualisé des catastrophes naturelles, qu'elles soient climatiques ou sanitaires, qui peuvent bénéficier d'une couverture assurantielle.

L'**article 1<sup>er</sup>** précise ainsi la définition des arrêtés de catastrophe naturelle et leur mécanisme, ainsi que le périmètre des aléas couverts par ces arrêtés. Nous proposons premièrement d'inscrire directement à l'article L. 125-1 du code des assurances les épidémies et pandémies reconnues comme telles au titre des catastrophes naturelles. Deuxièmement, il s'agit de reconnaître, dans le cas d'épidémie ou de pandémie, l'existence de « dommages immatériels directs non assurables résultants de l'impossibilité de se déplacer librement plus de dix jours et conséquemment d'exercer une activité professionnelle au-delà de cette durée » qui puissent être couverts par les assureurs sans nécessité de garantie préalable contre les pertes d'exploitation. Enfin, en cas d'épidémie ou de pandémie, nous demandons que l'état de catastrophe naturelle soit constaté par arrêté du Premier ministre au onzième jour du confinement partiel ou total de la population et publié au *Journal officiel* dans un délai d'une semaine. Cette dernière disposition doit permettre aux personnes morales subissant des dommages matériels et immatériels non assurables d'obtenir au plus vite les indemnisations liées aux pertes d'exploitations subies.

L'**article 2** modifie l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles en conséquence.

L'**article 3** fixe les conditions de déclenchement du mécanisme de réassurance auprès de la CCR et des conditions de garantie de l'État.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① L'article L. 125-1 du code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Après la première occurrence du mot : « biens », sont insérés les mots : « et activités » ;
- ④ b) Après le mot : « ceux », sont insérés les mots : « des épidémies et des pandémies reconnues comme telles et ceux » ;
- ⑤ 2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Dans le cas d'épidémie ou de pandémie, sont automatiquement considérés comme les effets des catastrophes naturelles, sans nécessité de garantie préalable contre les pertes d'exploitation, au sens du présent chapitre, les dommages immatériels directs non assurables résultant de l'impossibilité de se déplacer librement plus de dix jours et conséquemment d'exercer une activité professionnelle au-delà de cette durée ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent pathogène, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. » ;
- ⑦ 3° Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « En cas d'épidémie ou de pandémie, l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté du Premier ministre au onzième jour du confinement partiel ou total de la population. L'état de catastrophe naturelle ainsi déclaré l'est à compter du premier jour du confinement. L'arrêté doit être publié au *Journal officiel* dans un délai d'une semaine. »

### Article 2

- ① L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après la première occurrence du mot : « biens », sont insérés les mots : « et activités » ;

- ③ 2° Au troisième alinéa, après le mot : « directs », sont insérés les mots : « ou les dommages immatériels directs non assurables » ;
- ④ 3° Le dernier alinéa est complété par les mots : « ou par arrêté pris par le Premier ministre au onzième jour d'une pandémie ou d'une épidémie entraînant le confinement partiel ou total de la population. L'état de catastrophe naturelle ainsi déclaré l'est à compter du premier jour du confinement. ».

### Article 3

- ① Après l'article 10 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, il est inséré un article 11 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 11.* – La caisse centrale de réassurance est la seule entité habilitée sur le territoire français à agir en réassurance de la garantie catastrophe naturelle couverte par les entreprises d'assurance, quelle que soit leur forme juridique.
- ③ « Au regard de cette exclusivité la caisse est soumise à un contrôle annuel de ses activités, de ses résultats et de ses fonds et ratios de solvabilité par le Parlement.
- ④ « Les entreprises d'assurance abondent le fond de réassurance de la garantie catastrophe naturelle de la caisse selon la même proportion que les assurés : 12 % du montant des dividendes, stock-options et résultats exceptionnels qui sont versés à leurs actionnaires sont ainsi prélevés pour consolider cette garantie.
- ⑤ « La couverture des pandémies par le régime des catastrophes naturelles ne peut ouvrir droit à aucune augmentation des cotisations payées par les assurés qui restent gelées aux taux actuels, soit 12 % des primes multirisques habitation et 6 % des assurances des véhicules terrestres à moteur, sauf modification votée par le Parlement.
- ⑥ « De la même façon, la garantie en dernier recours de l'État n'est accessible en cas de pandémie sanitaire qu'à l'issue d'une analyse par le ministère chargé des finances des sommes totales potentiellement couvertes en garantie « pertes d'exploitation » et des fonds disponibles à la caisse pour couvrir ce risque. Cette analyse détermine le montant des sommes restant à la charge de la caisse à partir duquel la couverture de l'État est mise en jeu. Ce montant est porté à la connaissance du Parlement. »

**Article 4**

La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par le relèvement du taux de la taxe mentionnée à l'article 299 du code général des impôts.