



N° 2193

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR
LA PROPOSITION DE LOI *visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au
changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance* (n° 2037).

PAR M. FABRICE BARUSSEAU

Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2037.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article 1^{er} : Incrire dans la loi le plan national d'adaptation au changement climatique et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique</i>	11
<i>Article 2 : Mettre fin au principe de reconstruction à l'identique dans les zones d'aléas naturels pour lui substituer un principe de reconstruction résiliente.....</i>	17
<i>Article 3 : Permettre aux assureurs de moduler le taux de la surprime pour certaines catégories de biens immobiliers situés dans des zones à fort risque naturel</i>	22
<i>Article 4 : Gage de recevabilité financière</i>	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	63

INTRODUCTION

Cette proposition de loi est issue du rapport d’information n° 1525 de M. Philippe Fait et M. Fabrice Barusseau⁽¹⁾. Le rapport fait suite à la mission d’information, présidée par M. Vincent Descoeur, au cours de laquelle 83 personnes (chercheurs, représentants des collectivités territoriales et des services de l’État) ont été entendues lors de 24 auditions. La mission a également réalisé deux déplacements – en Charente-Maritime et dans le Pas-de-Calais – au cours desquels les députés ont pu rencontrer des acteurs locaux et entendre leurs témoignages.

La mission avait pour objectif d’éclairer les enjeux de l’adaptation de l’aménagement des territoires au changement climatique et de formuler des recommandations pour intégrer cette préoccupation dans les politiques publiques. Le rapport s’est inscrit dans le contexte de la publication par le Gouvernement, en mars 2025, du troisième plan national d’adaptation au changement climatique (Pnacc-3)⁽²⁾ qui définit un plan d’action pour adapter nos territoires aux impacts visibles et attendus du changement climatique.

La mission d’information a pu établir plusieurs constats portant sur :

- la nécessité de développer un « réflexe adaptation » dans toutes les politiques publiques en intégrant les enjeux climatiques dans les décisions d’investissement et dans l’ensemble des documents stratégiques ;
- le manque d’ingénierie territoriale au sein des collectivités, qui limite la mise en œuvre de l’adaptation ;
- la difficile soutenabilité du modèle assurantiel face à des coûts grandissants liés aux aléas climatiques ;
- la nécessité d’une évolution du droit de l’urbanisme, notamment afin de mettre fin à l’habitude de reconstruction à l’identique après une catastrophe.

L’ensemble des acteurs rencontrés ont souligné l’importance de traduire ces constats en mesures législatives. Lors de la présentation du rapport le 4 juin 2025 en commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, l’initiative d’une transcription des propositions du rapport en une proposition de loi a reçu un soutien unanime de la part des groupes politiques.

(1) Philippe Fait et Fabrice Barusseau, 5 juin 2025, [rapport d’information sur l’adaptation de l’aménagement des territoires au changement climatique](#)

(2) Gouvernement, 10 mars 2025, [« Troisième plan national d’adaptation au changement climatique »](#)

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE REND NÉCESSAIRE UNE POLITIQUE D'ADAPTATION AMBITIEUSE

Si les sociétés humaines ont déjà fait face à la variabilité naturelle du climat, l’ampleur et la rapidité des évolutions actuelles sont sans précédent. La France est particulièrement concernée. De nombreux territoires, aménagés sur la base d’un climat désormais révolu, se trouvent aujourd’hui exposés à des aléas nouveaux ou renforcés. Selon les projections du groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (Giec), le réchauffement pourrait atteindre + 4 °C en 2100 par rapport à l’ère préindustrielle dans le scénario de référence retenu pour l’adaptation, contre + 2,9 °C au niveau mondial.

Le réchauffement climatique entraîne des conséquences déjà tangibles dans nos territoires.

Le phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) constitue un exemple particulièrement représentatif : 10,4 millions de maisons individuelles y sont potentiellement très exposées selon le recensement établi fin juin 2021. Les épisodes de précipitations suivent la même dynamique : dans un scénario de + 1,5 °C, les précipitations décennales deviendraient 1,5 fois plus fréquentes, et 2,7 fois plus dans un scénario à + 4 °C. Le Giec estime par ailleurs que l’intensité des pluies extrêmes augmenterait d’environ 7 % par degré supplémentaire.

Les effets du changement climatique sur la santé sont également nombreux. La multiplication des vagues de chaleur entraîne un accroissement de la fatigue, des pertes d’attention, des symptômes cardiovasculaires, des troubles de la grossesse, des sollicitations accrues du système de santé, une surmortalité. Au total, entre 2014 et 2022, entre 30 000 et 35 000 personnes sont mortes de la chaleur l’été en France d’après Santé publique France⁽¹⁾, pour des impacts sanitaires estimés entre 22 et 37 milliards d’euros.

Ainsi l’inadaptation de nombreux territoires est d’ores et déjà perceptible, et appelle des réponses publiques rapides, coordonnées et mieux outillées.

Face à ces effets sur nos territoires, la lutte contre le changement climatique repose sur deux piliers, les politiques d’atténuation et les politiques d’adaptation.

L’atténuation agit sur les sources du réchauffement climatique. Elle consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à absorber ces derniers en augmentant les puits de gaz à effet de serre, en particulier les forêts et tourbières.

L’adaptation correspond aux mesures permettant de réduire la vulnérabilité des territoires, des populations et des activités économiques face aux effets du changement climatique. Elle vise à anticiper les impacts, à limiter les dommages et à renforcer la résilience des systèmes, humains comme naturels. Il convient de

(1) Santé publique France, mai 2023, [Estimation de la fraction de la mortalité attribuable à l’exposition de la population générale à la chaleur en France métropolitaine](#)

rappeler que l’impératif de l’adaptation va de pair avec celui de l’atténuation. Les actions d’atténuation que nous mettons en place aujourd’hui sont essentielles pour éviter une amplification des dérèglements climatiques à moyen et long terme.

Toutefois, les travaux de la mission d’information montrent que l’adaptation peine encore à se traduire en actions concrètes. Bien que la loi dite Grenelle I⁽¹⁾ de 2009 ait fait de l’adaptation une priorité nationale, les politiques d’adaptation sont encore balbutiantes seize ans plus tard. Les stratégies territoriales avancent à des rythmes très différents, allant d’approches approfondies et transversales à des démarches limitées pouvant conduire à des situations de maladaptation. L’adaptation souffre plus largement d’une approche en silos, insuffisante au regard de la transversalité des enjeux climatiques.

La France s’est engagée dans une démarche d’adaptation avec la publication d’un premier plan national d’adaptation au changement climatique (Pnacc-1) en 2011, suivi d’un deuxième plan couvrant la période 2018-2022. Ces plans ont permis un certain nombre de progrès mais ils n’ont été dotés d’aucune valeur juridique ni accompagnés d’aucun plan de financement.

En mars 2025, le Gouvernement a présenté le Pnacc-3 qui reconnaît une trajectoire de réchauffement de référence pour l’adaptation au changement climatique (Tracc), à 4 °C de réchauffement en France à horizon 2100.

Pour la France hexagonale, qui se réchauffe plus vite que d’autres territoires dans le monde, le scénario implique une hausse des températures moyennes de 2 °C en 2030, 2,7 °C en 2050 et 4 °C en 2100 par rapport à l’ère préindustrielle. Au cours de la décennie 2011-2020, le réchauffement climatique à l’échelle mondiale a déjà atteint + 1,1 °C par rapport à l’ère préindustrielle – soit + 1,7 °C en France métropolitaine.

Le principe de précaution propre aux politiques d’adaptation, qui consiste à se préparer aux scénarios les plus défavorables, explique que la Tracc prévoit un réchauffement mondial de 3,2 °C, alors que les cibles d’atténuation sont plus ambitieuses : limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C ou 2 °C supplémentaires. En effet, une sous-évaluation du risque conduirait à mettre en œuvre des actions non adaptées ou mal adaptées aux risques réels, entraînant un gaspillage de ressources publiques et privées et une protection inefficace.

La Tracc permet ainsi de disposer d’un cadre commun pour planifier les actions d’adaptation à toutes les échelles. Elle constitue un progrès important mais sa portée demeure limitée faute d’inscription dans la loi. La France ne dispose d’aucune loi spécifiquement consacrée à l’adaptation, contrairement à d’autres pays comme le Japon ou l’Espagne. Cette absence de cadre normatif limite la portée des stratégies nationales et ne garantit pas leur continuité dans le temps.

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement

En effet, aucune loi consacrée à l'adaptation n'a été adoptée en France et seuls sept articles du code de l'environnement évoquent l'adaptation. La portée concrète des Pnacc et de la Tracc est à l'heure actuelle limitée par le fait qu'il ne s'agit que de documents publiés par le pouvoir exécutif qui n'ont pas de valeur législative ni réglementaire. Ainsi, alors que la programmation pluriannuelle pour l'énergie (PPE) ou la stratégie nationale bas carbone (SNBC) produisent des effets juridiques divers, prévus par la loi, le Pnacc n'en produit aucun et n'est opposable à aucun document. Il est donc nécessaire de donner une portée normative à la Tracc.

UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DE LA SINISTRALITÉ QUI QUESTIONNE LA SOUTENABILITÉ DU RÉGIME ASSURANIEL

Une autre conséquence du changement climatique est l'augmentation du coût des sinistres liés à la récurrence des phénomènes extrêmes et l'exposition croissante des biens.

Selon France Assureurs, le montant total des sinistres liés aux aléas naturels atteindrait 143 milliards d'euros en cumulé entre 2020 et 2050⁽¹⁾, soit une hausse de 93 % par rapport à la période de 1989 à 2019. La moyenne annuelle du coût des sinistres climatiques a d'ailleurs déjà doublé en trente ans : elle est passée de 1,5 milliard d'euros dans les années 1980-1990 à près de 3,5 milliards d'euros dans les années 2010-2020.

Les inondations demeurent la première source de dommages, avec 54 milliards d'euros de coûts prévus d'ici 2050. Le coût des sécheresses, notamment à travers le phénomène de retrait-gonflement des argiles, atteindrait 21 milliards d'euros d'ici 2050, contre 8 milliards d'euros sur la période de 1989 à 2019. La charge assurantielle des submersions marines devrait quadrupler, passant de 1 à 4 milliards d'euros.

Cette augmentation rapide du coût de la sinistralité provoque un déséquilibre financier du régime des catastrophes naturelles (Cat Nat). Comme le rappelle le rapport d'information, le régime Cat Nat est financé par une prime additionnelle, ou « surprime », sur la prime afférente aux garanties dommages des particuliers et des professionnels. La garantie catastrophes naturelles est une extension obligatoire du contrat multirisque habitation afin de garantir la mutualisation des coûts à l'échelle du pays.

Cependant, les réserves de la Caisse centrale de réassurance (CCR) reconstituées après les tempêtes de 1999 et la sécheresse de 2003, se sont progressivement érodées. Selon France Assureurs, le coût des sécheresses a particulièrement pesé, passant de 650 millions d'euros en 2016 à plus de 3 milliards d'euros en 2022, en raison notamment de l'ampleur du retrait-gonflement des argiles. Dans ces conditions, le régime Cat Nat a enregistré en 2024 son huitième déficit annuel consécutif.

(1) France Assureurs, octobre 2021, [« Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050 »](#)

En 2000, et jusqu'en 2025, le taux de la surprime avait été fixé, par arrêté à 12 % des primes pour les biens immeubles (habitations et locaux professionnels) et à 6 % pour les véhicules terrestres. Depuis le 1er janvier 2025, le taux est passé de 12 % à 20 % pour les contrats d'assurance de dommages aux biens d'habitation et professionnels, et de 6 % à 9 % sur les garanties vol et incendie des contrats automobiles, afin de permettre à la CCR de retrouver un meilleur équilibre financier au cours des prochaines années. Même avec le rehaussement de la surprime, il semble d'ores et déjà acquis que l'équilibre financier du régime Cat Nat est précaire à moyen terme.

Cette situation accroît le risque de refus d'assurance dans certains territoires exposés ou de hausse des contrats, ce qui fragilisera l'accès à l'assurance pour les ménages comme pour les collectivités.

Pour répondre efficacement aux enjeux, il apparaît ainsi nécessaire de réfléchir à un nouvel équilibre entre la solidarité nationale et le modèle assurantiel privé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Inscrire dans la loi le plan national d'adaptation au changement climatique et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article consacre dans le code de l'environnement les deux piliers de la politique d'adaptation au changement climatique : le plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc). Leur inscription dans la loi vise à donner une valeur juridique et stratégique durable à ces instruments.

I. ÉTAT DU DROIT

A. LA POLITIQUE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE EST EN COURS DE CONSTRUCTION

L'adaptation au changement climatique relève d'une politique que l'on peut qualifier de « défensive », puisqu'elle part du principe, qui se veut réaliste, selon lequel le changement climatique produit déjà des effets déstabilisateurs sur les sociétés humaines et que ces effets vont s'amplifier au cours des prochaines années, quelle que soit par ailleurs l'efficacité des politiques « offensives » d'atténuation.

Pour conduire une politique d'adaptation efficace, il est donc nécessaire de savoir à quoi ressemblera le climat de la France à l'avenir, que ce soit au niveau national et, dans la mesure du possible, de manière suffisamment territorialisée pour définir les actions prioritaires qui devront être mises en place.

La mise en place d'un cadre d'action publique en matière d'adaptation au changement climatique est un travail encore inachevé, dont les premiers jalons ont été posés par la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc) en France hexagonale et dans les départements et territoires d'outre-mer. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, une première stratégie nationale d'adaptation au changement climatique a été adoptée en juillet 2007, comprenant 43 recommandations.

Quelques années plus tard, en 2011, le premier plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc-1) a permis d'inscrire l'adaptation à la fois comme une priorité politique transversale et comme un enjeu opérationnel intersectoriel. Il a permis de lancer les travaux de recherche pour disposer des connaissances accessibles sur les impacts à venir du changement climatique, notamment à travers le portail « Drias - Les futurs du climat » qui propose un accès libre et gratuit aux données des projections climatiques régionalisées ajustées sur la France.

Sur la base des connaissances acquises grâce au Pnacc-1, le deuxième plan, adopté en 2018 à l'issue de la COP 21, a permis d'asseoir une gouvernance et un pilotage stratégique de l'adaptation au niveau national, à la fois en fixant une première trajectoire de référence (hausse de température de 2° C au niveau mondial à 2050) et en instaurant une commission spécialisée au sein du conseil national de la transition écologique (CNTE) pour rendre un avis annuel sur l'avancée du plan.

En mars 2025, le Gouvernement a présenté le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc-3)⁽¹⁾. Sa plus-value majeure réside dans l'adoption d'une trajectoire de réchauffement de référence. Cette trajectoire permet à la fois d'offrir un cadre commun d'adaptation, facilitant la lisibilité pour tous les acteurs (collectivités, entreprises, etc.) et de dépasser les approches fondées sur le climat passé, devenues obsolètes avec le changement climatique. À défaut, il est difficile pour les acteurs, privés comme publics, de savoir à quel niveau de réchauffement s'adapter et à quelles conséquences concrètes sur leurs territoires. Les coûts de l'inaction et les coûts d'abattement – coût de la tonne de CO₂ économisée – ne peuvent pas être calculés et les actions d'adaptation priorisées. La Tracc ne décrit toutefois qu'un scénario de réchauffement à l'échelle nationale. Les acteurs de l'adaptation doivent également s'appuyer sur les données climatiques de référence à l'échelle locale pour comprendre les impacts du changement climatique dans leur territoire.

B. LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE NE DISPOSENT PAS D'UNE VALEUR LÉGISLATIVE À L'HEURE ACTUELLE

La politique de l'adaptation demeure à l'heure actuelle largement dénuée de fondements juridiques solides. L'accord de Paris pour le climat de 2015 reconnaît pourtant l'adaptation comme un enjeu à part entière auquel il consacre un article dédié, l'article 7. Cet article a instauré un objectif mondial d'adaptation (OMA) et prévu une coopération internationale pour partager les connaissances scientifiques et techniques ainsi que les bonnes pratiques en matière d'adaptation. En outre, chaque État partie est tenu d'effectuer une communication périodique sur ses efforts d'adaptation. Toutefois, les négociations autour de l'OMA se sont fortement enlisées depuis et les États ne communiquent pas de façon méthodique et régulière.

(1) Gouvernement, 10 mars 2025, [Troisième plan nationale d'adaptation au changement climatique](#)

Le droit de l’Union européenne (UE) s’étend également peu sur la question de l’adaptation. L’article 5 de la loi européenne sur le climat⁽¹⁾ se contente ainsi de prévoir que l’UE adopte une stratégie d’adaptation au changement climatique et que les États membres tiennent compte de cette stratégie dans leur planification de l’adaptation. L’Union européenne a publié sa stratégie d’adaptation au changement climatique en 2013. Celle-ci a conduit l’ensemble des États membres à se doter d’un plan national d’adaptation mais elle demeure peu ambitieuse, malgré une mise à jour par une communication de la Commission européenne le 4 février 2021. Dans le cadre de cette mise à jour, l’UE a lancé une mission « adaptation au changement climatique et aux transformations sociétales » dotée de plus de 800 millions d’euros entre 2021 et 2027 pour accompagner 150 régions et communautés dans leur adaptation. Vingt-quatre régions et collectivités françaises sont ainsi signataires de la charte de la mission.

Au niveau national, aucune loi consacrée à l’adaptation n’a été adoptée et seuls sept articles du code de l’environnement évoquent l’adaptation. La portée concrète des Pnacc et de la Tracc est à l’heure actuelle limitée par le fait qu’il ne s’agit que de documents publiés par le pouvoir exécutif qui n’ont pas de valeur législative ni réglementaire. Ainsi, alors que la programmation pluriannuelle pour l’énergie (PPE) ou la stratégie nationale bas carbone (SNBC) produisent des effets juridiques divers, prévus par la loi, le Pnacc n’en produit aucun et n’est opposable à aucun document. Il est donc nécessaire de donner une portée normative à la Tracc.

Un décret en Conseil d’État⁽²⁾ et un projet d’arrêté⁽³⁾ ont fait l’objet d’une consultation pour que « la Tracc soit progressivement intégrée dans l’ensemble des documents de planification et sectoriels locaux pertinents » en modifiant le décret relatif aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), conformément à la mesure 23 du Pnacc-3. Le Gouvernement se fonde sur le rapport de l’inspection générale de l’environnement et du développement durable (IGEDD) de mai 2025⁽⁴⁾, qui soutient que la voie réglementaire suffit pour reconnaître la Tracc.

Le rapporteur estime cependant, conformément aux recommandations de la mission d’information sur l’adaptation de l’aménagement du territoire au changement climatique⁽⁵⁾, qu’une telle mesure, au vu de ses conséquences, relève du niveau législatif, ce qu’admet le rapport de l’IGEDD, qui souligne que l’inscription de la Tracc dans la loi « présente(rait) des avantages qui ne sont pas négligeables ». En effet :

(1) Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999

(2) [Projet de décret relatif à la trajectoire de réchauffement de référence pour l’adaptation au changement climatique](#)

(3) [Projet d’arrêté fixant la trajectoire de réchauffement de référence pour l’adaptation au changement climatique](#)

(4) IGEDD, mai 2025 [Préconisations pour la mise en œuvre de la TRACC dans les politiques de l’environnement, du climat, de l’énergie, des transports, de la construction et de l’urbanisme](#)

(5) Philippe Fait et Fabrice Barusseau, 5 juin 2025, [rapport d’information sur l’adaptation de l’aménagement des territoires au changement climatique](#)

– le rapport d’information souligne le manque de prise en compte des enjeux d’adaptation au changement climatique et de la prise en compte du climat futur par les collectivités territoriales. La seule adoption d’un décret n’est pas de nature à permettre une prise de conscience ;

– un acte réglementaire peut être abrogé à tout moment. Donner une assise législative à la Tracc la protégerait d’éventuels changements de Gouvernement ;

– les PCAET constituent un document de planification environnementale et non un document d’urbanisme. De plus, en vertu du principe d’indépendance des législations dégagé par la jurisprudence du Conseil d’État⁽¹⁾, la seule inscription de la Tracc dans les PCAET, donc dans le droit de l’environnement, ne sera pas opposable aux décisions en matière de droit de l’urbanisme ;

– si la loi permet effectivement l’inscription de la Tracc dans le décret sur les PCAET, ce décret ne pourra pas l’imposer dans les autres documents d’urbanisme en l’absence d’une loi, bien que les PLU(i) doivent être compatibles avec les PCAET (7). Surtout, le rapporteur rappelle que de nombreux PCAET sont des documents fragiles et peu précis, du fait du manque d’ingénierie territoriale dont bénéficient les collectivités ;

– éléver le principe de l’existence d’une Tracc, au niveau législatif est nécessaire pour qu’elle soit opposable, notamment aux collectivités territoriales car, en vertu des articles 34 et 72 de la Constitution, le principe de libre administration des collectivités territoriales fait obstacle à ce qu’il soit porté atteinte à leurs compétences sans l’intervention du législateur.

Par ailleurs, aucun cycle de révision du Pnacc n’est imposé, au contraire de la SNBC et de la PPE, toutes deux mises à jour tous les cinq ans (articles L. 221-1 C du code de l’environnement et L. 141-4 du code de l’énergie). Le rapporteur souligne ainsi que trois ans se sont écoulés entre l’adoption de chaque Pnacc. La planification de l’adaptation est donc discontinue en l’absence de cycle régulier de révision du Pnacc prévu par la loi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète le livre I^{er} du code de l’environnement par un titre X intitulé « Adaptation au changement climatique » qui doit permettre d’inscrire des dispositions permettant une articulation entre données scientifiques, planification et action territoriale afin d’assurer la cohérence nationale de la politique d’adaptation.

(1) *Conseil d’État, 1^{er} juillet 1959, Sieur Piard, n° 38893*

Dans ce nouveau titre sont créés deux articles L. 192 et L. 193, respectivement dédiés à la consécration législative du Pnacc et à celle de la Tracc, conformément aux recommandations de la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique.

Ainsi, l'article L. 192 prévoit que le plan national d'adaptation au changement climatique définit, par voie réglementaire, la stratégie de la Nation pour réduire ses vulnérabilités physiques, économiques et sociales à l'évolution du climat, en se fondant sur la Tracc mentionnée à l'article L. 193.

Il est prévu que le plan soit révisé au moins tous les cinq ans et qu'il soit soumis pour avis au Conseil national de la transition écologique mentionné à l'article L. 133-1 ainsi qu'au Haut Conseil pour le climat mentionné à l'article L. 132-4 du même code.

L'article L. 193 donne une assise législative à la trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique et prévoit que cette dernière détermine, en l'état des connaissances scientifiques, le scénario de référence d'évolution du climat en France jusqu'en 2100.

L'article prévoit explicitement que la Tracc doit servir de référence dans l'élaboration des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire de l'État, des collectivités territoriales et des autres organismes publics.

Enfin, l'article prévoit que la Tracc est définie par décret, après avis du Haut Conseil pour le climat. Elle devra être réexaminée et, si nécessaire, mise à jour avant chaque révision du Pnacc. En effet, les options d'adaptation fondées sur la Tracc doivent se concentrer sur la réduction des risques et permettre de la flexibilité pour ajuster les stratégies en fonction de l'évolution du changement climatique et des projections du changement climatique futur. Il est par conséquent également essentiel de ne pas figer un scénario de référence et de mettre à jour celui-ci à intervalles réguliers en fonction des avancées scientifiques : l'article n'impose donc pas de la mettre à jour, simplement d'envisager cette mise à jour. Cette revoyure ne doit pas non plus être trop fréquente afin d'offrir de la visibilité et de la stabilité.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté dix amendements à l'article premier.

L'amendement CD46 du rapporteur déplace les nouvelles dispositions à la section 1 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, pour reprendre l'accroche retenue par le Gouvernement dans son projet de décret en Conseil d'État. En conséquence, les deux articles créés dans le code de l'environnement sont renumérotés L. 229-4-1 et L. 229-4-2.

L'**amendement CD49** revient sur le renvoi à un décret pour définir la Tracc pour qu'elle soit plutôt définie par arrêté, comme le prévoient le projet de décret et d'arrêté du Gouvernement mis en consultation. Surtout, il renvoie à un décret en Conseil d'État « *les modalités de prise en compte de la Tracc dans les documents de planification et d'urbanisme* ».

Dans la même veine, l'**amendement CD45** du rapporteur modifie le code de l'urbanisme pour prévoir que les projections économiques et démographiques sur lesquelles se fonde le rapport de présentation des plans locaux d'urbanisme (PLU) soient complétées par des projections climatiques, sur la base de la Tracc.

L'**amendement CD55** du rapporteur tire la conséquence de l'adoption des amendements CD49 et CD45 en supprimant l'alinéa 9 de l'article 1^{er} qui prévoyait de manière très large et peu précise que « *la Tracc servît de référence aux politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire* ».

Deux amendements adoptés concernent les consultations relatives à la mise à jour de la Tracc : l'**amendement CD54** du rapporteur remplace l'avis du Haut Conseil pour le climat par un avis du Conseil national de la transition écologique tandis que l'**amendement CD31** de M. Nicolas Bonnet rend cet avis public.

Deux autres amendements du rapporteur apportent des corrections au texte initial de la proposition de loi. L'**amendement CD44** corrige l'intitulé exact de la Tracc qui n'apparaissait pas de manière exhaustive dans le texte initial. L'**amendement CD48** précise que la Tracc détermine l'évolution du climat à différents horizons temporels en plus de 2100 et que 2100 constitue une cible dépassable, pour garder de la flexibilité et permettre au Gouvernement d'adapter la Tracc à la fois aux évolutions des connaissances scientifiques mais aussi des nécessités d'adaptation à très long terme.

Enfin, deux amendements rédactionnels du rapporteur ont été adoptés : le **CD41** et le **CD42**.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

*

* * *

Article 2

Mettre fin au principe de reconstruction à l'identique dans les zones d'aléas naturels pour lui substituer un principe de reconstruction résiliente

Adopté par la commission avec modifications

Cet article propose de mettre fin au principe de reconstruction à l'identique après une catastrophe naturelle dans les zones à risque afin de ne pas reconstruire des habitations ou des bâtiments qui resteraient vulnérables aux aléas, en les reconstruisant, le cas échéant, de manière résiliente. En « contrepartie » et pour inciter les assureurs à rester dans ces territoires, l'article propose, en cas de financement par l'assureur de travaux de résilience au-delà de la valeur du bien assuré, une suspension pendant cinq ans de la capacité de résiliation du contrat par l'assuré, issue de la loi Hamon.

I. ÉTAT DU DROIT

A. LE PRINCIPE DE RECONSTRUCTION À L'IDENTIQUE

Le code de l'urbanisme impose que « *lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démolî, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire* »⁽¹⁾.

Cette disposition, qui vaut aussi bien après une destruction liée à un incendie, un risque industriel ou un risque naturel, pose de nombreux problèmes en matière d'adaptation au changement climatique, comme l'a souligné le rapport d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique⁽²⁾. En effet, dans les territoires menacés par des aléas naturels, reconstruire les habitations ou autres bâtiments de manière non résiliente, ce qui n'est pas nécessairement lié aux documents d'urbanisme mais coûte moins cher à l'assurance, conduit très régulièrement à de nouveaux dommages pourtant évitables, lorsque survient une nouvelle catastrophe naturelle. Par exemple, il n'est pas rationnel, après une inondation dans une zone à risque, de reconstruire le tableau électrique ou la chaudière au sous-sol ou au rez-de-chaussée d'une maison.

Face à ce constat a été lancée l'expérimentation « mieux reconstruire après inondation » (Mirapi)⁽³⁾ afin d'inciter les propriétaires sinistrés à réduire la vulnérabilité de leur habitation à l'occasion des travaux de reconstruction à la suite d'inondations ayant fait l'objet d'une reconnaissance de l'état de catastrophe

(1) Article L. 111-15 du code de l'urbanisme

(2) Philippe Fait et Fabrice Barusseau, 5 juin 2025, [rapport d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique](#)

(3) Article 224 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

naturelle. L'État apporte ainsi un soutien financier en supplément des indemnités d'assurance.

Comme l'a rappelé le rapport d'information mentionné plus haut, déployée à trois reprises – dans les Alpes-Maritimes, dans les Landes et dans le Pas-de-Calais et le Nord – l'expérimentation permet à de nombreux ménages de réaliser un diagnostic de vulnérabilité de leur habitation. Le taux de concrétisation des diagnostics en travaux (50 à 60 %) est nettement supérieur au dispositif de droit commun dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (15 à 20 %), comme l'indique la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Si ce taux de concrétisation est sensiblement plus élevé, il reste encore trop bas. L'article L. 125-6 du code des assurances permet à l'assureur de déroger à l'obligation de couvrir les catastrophes naturelles pour les biens situés dans des terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels (PPRN). Une telle dérogation pourrait être élargie aux refus de réalisation des travaux recommandés par le diagnostic dans le cadre de l'expérimentation Mirapi.

La mise en œuvre de travaux de réduction de ces vulnérabilités n'est toutefois pas systématique, freinée par les délais de conclusion d'accords entre conseil départemental et collectivités pour une prise en charge financière à 100 % du diagnostic, par l'embauche du prestataire des diagnostics via un contrat de commande publique, par le reste à charge pour les ménages aux revenus modestes (20 %), par le taux d'avance des subventions trop faible (30 %) ou encore par la complexité du choix d'un prestataire et du suivi des travaux.

La pérennisation de l'expérimentation Mirapi, qui s'achève en 2026, dépend principalement de la capacité à trouver des moyens de financement. Mirapi bénéficie actuellement du soutien du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier.

Au-delà de la reconstruction à l'identique, la rénovation de biens ayant subi des dommages, notamment du fait de catastrophes naturelles, est également réalisée, le plus souvent à l'identique – *modulo* quelques ajustements mineurs, notamment à des normes de sécurité. Ceci est le résultat de l'application du principe indemnitaire.

B. LE PRINCIPE DE NON ENRICHISSEMENT INJUSTIFIÉ

L'assurance des dommages repose sur le principe indemnitaire, énoncé à l'article L. 121-1 du code des assurances et qui signifie que l'assuré doit être indemnisé à hauteur de la perte subie.

Corollaire du principe indemnitaire, le principe de non enrichissement sans cause a été reconnu dès le XIX^e siècle par la Cour de cassation⁽¹⁾ et, en matière de contrats publics, par le Conseil d'État⁽²⁾. Devenu principe de non enrichissement

(1) Cass., chambre des requêtes, 15 juin 1892, Boudier

(2) Conseil d'État, 15 février 1889, Lemaire

injustifié en 2016⁽¹⁾, ce principe prévoit que « *l’indemnité due par l’assureur à l’assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre* »⁽²⁾.

L’appauvri peut, le cas échéant, introduire une action contre l’enrichi, dite « *de in rem verso* ». Cette action n’est toutefois pas recevable si l’enrichissement, qui est alors dit justifié, est prévu par une disposition légale ou par toute stipulation contractuelle⁽³⁾.

En vertu du principe indemnitaire, « *le montant de l’indemnité d’assurance pour les biens immobiliers correspond au coût évalué au jour du sinistre de la remise en état à l’identique, vétusté déduite, généralement dans la limite de la valeur vénale, et, le cas échéant, dans la limite du plafond de la garantie contractuelle* »⁽⁴⁾. Toutefois, comme l’a souligné France Assureurs lors de son audition, la plupart des contrats d’assurance prévoient une indemnisation à valeur à neuf, c’est-à-dire sans déduire la vétusté du bien, permettant par exemple, de reconstruire en fonction des normes de sécurité en vigueur, mais pas d’adapter le bien aux aléas naturels.

Le principe de reconstruction ou de rénovation à l’identique est inscrit « dans la plupart des contrats d’assurance » a précisé la fédération nationale des syndicats d’agents généraux d’assurance (Agéa) lors de son audition, indiquant que seule la garantie verte du groupe Axa propose de dépasser la valeur du bien en cas de sinistre, en finançant une partie du montant des travaux d’amélioration ayant pour objectif de réduire l’émission de gaz à effet de serre des biens sinistrés. Mais même cette garantie ne s’étend pas aux travaux d’adaptation aux aléas naturels. De même, le groupe Maif, lors de son audition, a rappelé qu’il proposait à ses sociétaires depuis plus de cinq ans et situés dans les zones les plus à risque le financement d’un diagnostic de vulnérabilité puis la prise en charge de travaux préventifs d’adaptation, dans le cadre de son « dividende écologique ». Mais là encore, non seulement le dispositif n’a bénéficié qu’à quelques centaines de sociétaires mais il n’empêche pas, après la survenue de catastrophes naturelles, que les habitations soient reconstruites de manière non résiliente.

C. L’EXERCICE DU DROIT DE RÉSILIATION DU CONTRAT D’ASSURANCE

L’article L. 113-12 du code des assurances détermine le cadre législatif de résiliation des contrats d’assurance.

Il dispose que l’assureur et l’assuré ont le droit de résilier le contrat à l’occasion de son renouvellement tous les ans, dans des conditions fixées par le

(1) Articles 1303 à 1303-4 du code civil dans leur rédaction issue de l’ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

(2) Article L. 121-1 du code des assurances

(3) Cass., 3^e civ., 27 février 2008, Époux X, 07-10.222

(4) France Assureurs, octobre 2023, « [La vétusté : définition, évaluation et principe indemnitaire](#) »

contrat et sous respect d'un préavis de deux mois. Toute résiliation unilatérale par l'assureur du contrat d'assurance couvrant une personne physique, en dehors de son activité professionnelle, doit être motivée ⁽¹⁾.

Cependant, depuis la loi dite Hamon ⁽²⁾, le code des assurances permet à l'assuré, à partir d'un an à compter de la souscription du contrat d'assurance (essentiellement pour l'assurance auto, moto et multirisque habitation ⁽³⁾), de résilier son contrat à tout moment, sous réserve d'un préavis d'un mois ⁽⁴⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 (**2° du II**) propose de modifier l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme pour ne permettre l'existence d'un droit à la reconstruction à l'identique, dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), que lorsque cette reconstruction est conforme aux prescriptions d'urbanisme contenues dans celui-ci et prévues au 4° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

À la suite des auditions, le rapporteur proposera la suppression du **1° du II** qui aurait eu pour effet de supprimer la possibilité pour le PPRN de faire obstacle à la reconstruction à l'identique.

La réalisation de travaux de reconstruction résiliente, en particulier dans les zones où les prix de l'immobilier sont faibles, pouvant dépasser la valeur de la chose assurée au moment du sinistre, le **2° du I** de l'article 2 prévoit une dérogation au principe de non enrichissement injustifié pour que soient menés les travaux désormais prévus à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme.

Afin de compenser en quelque sorte l'assureur ayant à financer ces travaux, l'article 2 (**1° du I**) prévoit en parallèle une dérogation à la libre résiliation du contrat par l'assuré issue de la loi Hamon. Le contrat pourrait ainsi prévoir, lorsque l'assureur finance une reconstruction résiliente (le critère proposé étant celui de la mise en conformité aux prescriptions du PPRN) à la suite de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, que le droit de résiliation unilatérale par l'assuré soit suspendu jusqu'à cinq ans. Cette disposition doit inciter l'assureur à financer ces travaux mais également à rester dans les zones à risques. Elle vise donc à lutter contre l'apparition de déserts assurantiels.

(1) Article L. 113-12-1 du code des assurances

(2) Article 61 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation

(3) Article R. 113-11 du code des assurances

(4) Article L. 113-15-2 du code des assurances

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté sept amendements à l'article 2.

L'**amendement CD52** du rapporteur insère un article L. 125-4-1 au code des assurances rendant obligatoire la reconstruction ou la rénovation résiliente des bâtiments sinistrés par une catastrophe naturelle dans une zone exposée aux aléas naturels définie par la carte nationale des aléas naturels, à l'échelle de la parcelle. Il crée ainsi deux nouvelles catégories juridiques, dont il renvoie les critères précis de définition à la voie réglementaire : la résilience d'une reconstruction ou d'une rénovation ainsi que les travaux de réduction de la vulnérabilité qui doivent permettre d'atteindre cette résilience.

L'amendement remplace aussi la référence aux PPRN au profit de cette carte, en cours de réalisation au moment de l'examen de la proposition de loi. En conséquence, l'**amendement CD50** du rapporteur reporte de six mois l'entrée en vigueur de l'article 2, pour permettre la finalisation de cette carte ainsi que l'adoption des actes réglementaires nécessaires à la bonne application de cet article.

L'**amendement CD53** du rapporteur crée un article L. 121-18 dans le code des assurances pour prévoir que la part des indemnités de la garantie Cat Nat servant à la reconstruction ou la rénovation résiliente et dépassant la valeur de la chose assurée doit être utilisée pour la réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité conformément aux recommandations issues du rapport d'expertise, celui-ci étant donc rendu obligatoire. L'amendement prévoit toutefois un plafond des dépenses prises en charge dans le cadre de la garantie Cat Nat.

L'**amendement CD32** de M. Nicolas Bonnet encadre les conséquences de la possibilité de suspendre jusqu'à cinq ans la faculté de résiliation unilatérale du contrat d'assurance par l'assuré en soumettant cette possibilité à la condition que le contrat fixe, à l'avance, les modalités d'évolution des primes ou des cotisations sur la durée d'engagement ainsi que les plafonds associés.

Enfin, l'**amendement CD43** du rapporteur corrige une erreur juridique du texte initial tandis que les **amendements identiques CD 51 et CD 14** du rapporteur et de M. Emmanuel Blairy suppriment l'alinéa 8 qui ne devait pas figurer dans le texte initial de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

*

* * *

Article 3

Permettre aux assureurs de moduler le taux de la surprime pour certaines catégories de biens immobiliers situés dans des zones à fort risque naturel

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article réforme le régime d'assurance Cat Nat afin d'aider à en assurer la pérennité financière et l'équité sociale. Il autorise, dans des conditions encadrées par décret, une modulation des primes d'assurance pour les résidences secondaires et les biens professionnels de grande valeur (supérieurs à 20 millions d'euros). Cette différenciation vise à responsabiliser les détenteurs de patrimoines élevés tout en préservant la solidarité nationale pour les ménages et les petites entreprises.

I. ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME D'ASSURANCE CONTRE LES CATASTROPHES NATURELLES

La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a institué un régime particulier d'indemnisation, communément appelé régime Cat Nat. Il a été progressivement modifié depuis, notamment pour inclure le risque de retrait-gonflement des argiles en 1989.

Tout contrat d'assurance multirisque habitation ou d'assurance automobile participe financièrement au régime Cat Nat qui indemnise différents types de dommages, y compris les pertes d'exploitation et les effets des catastrophes naturelles, définis comme « *les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ou également, pour les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, la succession anormale d'événements de sécheresse d'ampleur significative* »⁽¹⁾. Il s'agit par exemple des inondations, des ruissellements d'eau, de boue ou de lave, des glissements ou effondrements de terrain, des séismes ou des raz-de-marée, ainsi que des masses de neige ou de glace en mouvement. La commission nationale consultative des catastrophes naturelles rend un avis annuel sur la pertinence des critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Le régime Cat Nat est financé par une prime additionnelle, ou « surprime ». Depuis le 1^{er} janvier 2025, le taux est passé de 12 % à 20 % pour les contrats d'assurance de dommages aux biens d'habitation et professionnels, et de 6 % à 9 % sur les garanties vol et incendie des contrats automobiles, afin de permettre à la Caisse centrale de réassurance (CCR) de retrouver un meilleur équilibre financier au cours des prochaines années. En effet, en principe, les compagnies d'assurances et la CCR se partagent à parts égales le produit de la surprime et les charges

(1) Article L. 125-1 du code des assurances

afférentes aux sinistres. Quand le régime est bénéficiaire, c'est-à-dire quand le produit de la surprime est supérieur au montant de la sinistralité lors d'un exercice, le solde correspondant à la différence entre la part des primes et la part de la sinistralité revenant à la CCR est placé en réserve. Les réserves sont utilisées durant les exercices déficitaires. Toutefois, la multiplication de phénomènes climatiques extrêmes provoquée par le changement climatique augmente le coût de la sinistralité et conduit le régime à accumuler des pertes financières. Même avec le rehaussement de la surprime, l'équilibre financier du régime Cat Nat demeure menacé.

B. UN RÉGIME DONT L'ÉQUILIBRE FINANCIER EST MENACÉ PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La hausse de la sinistralité liée au changement climatique entraîne un retrait des assureurs de certaines zones et conduit certaines collectivités à se désassurer par incapacité de payer des primes trop élevées. En effet, le modèle assurantiel est fait pour répondre aux aléas, aux accidents et non pour couvrir des risques certains (érosion littorale, etc.) liés à des évolutions climatiques inévitables. Pour répondre efficacement aux enjeux, il apparaît nécessaire de réfléchir à un nouvel équilibre entre la solidarité nationale et le modèle assurantiel privé.

Dans la lignée des travaux de la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique⁽¹⁾, le rapporteur réaffirme sa volonté de maintenir une offre assurantuelle à tarif abordable dans l'ensemble du territoire et de ne pas délaisser les zones à risques. Les principes de solidarité et de mutualisation ne doivent pas être abandonnés ou réduits par une logique de différenciation. Les États-Unis font à cet égard figure de contre-exemple. En l'absence de mécanismes de solidarité et de mutualisation, chaque assuré paie une prime qui reflète la réalité des risques auxquels ses biens sont exposés. Dans des territoires tels que la Louisiane, il est aujourd'hui extrêmement difficile de s'assurer.

Cette situation ne serait pas tolérable en France, dont la tradition assurantuelle repose sur la mutualisation. Toutefois, dans les zones les plus à risques du territoire national, il n'est pas souhaitable de continuer l'urbanisation. Or, de nombreuses zones exposées continuent de voir croître le nombre de leurs résidents, qu'ils soient permanents ou temporaires. Si la solidarité doit continuer de prévaloir à l'égard des habitants qui disposent d'une résidence principale, il est de la responsabilité de ceux qui disposent d'une résidence secondaire ou qui possèdent des biens professionnels d'une valeur importante de ne pas rester exposés dans des zones définies comme risquées.

(1) Philippe Fait et Fabrice Barusseau, 5 juin 2025, [rapport d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique](#)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément aux recommandations de la mission d’information précitée sur l’adaptation de l’aménagement du territoire au changement climatique, le présent article prévoit de libérer le taux de la surprime pour deux catégories de biens que sont les résidences secondaires et les biens professionnels (lorsque la valeur de ces derniers dépasse 20 millions d’euros), lorsqu’ils sont situés dans des zones à risque. Pour ces biens, le montant de la surprime serait déterminé par le prix de marché afin de limiter la mutualisation des coûts.

Pour ce faire, le présent article complète l’article L. 125-2 du code des assurances par trois alinéas qui prévoient que, par dérogation au troisième alinéa de cet article qui définit la « surprime » et prévoit qu’elle est calculée à partir d’un taux unique défini par arrêté, ce taux est librement déterminé par les entreprises d’assurance, dans des conditions définies par décret en Conseil d’État, pour les résidences secondaires, sans conditions de valeur, et les biens professionnels, dès lors que leur valeur est supérieure à 20 millions d’euros, lorsqu’ils sont situés dans une zone exposée aux risques définie par les plans de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles.

L’avantage des zones définies par PPRN est que l’identification des zones à risque descend au niveau de la parcelle, notamment pour le risque majeur d’inondation. En revanche, le rapporteur est conscient qu’une difficulté demeure concernant l’insuffisance de couverture du territoire par des PPRN et le fait que certains risques, comme le retrait gonflement des argiles (RGA) ne sont pas inclus de manière efficace dans les PPRN.

La différenciation en termes de valeur et de catégorie de biens vise quant à elle à responsabiliser les détenteurs de patrimoines élevés tout en préservant la solidarité nationale pour les ménages et les petites entreprises. Elle répond à une double exigence : justice sociale et soutenabilité économique du régime Cat Nat.

Concernant le seuil de 20 millions d’euros pour les biens professionnels, il apparaît pertinent pour plusieurs raisons structurelles du marché de l’assurance et de la gestion des risques climatiques. En pratique, le seuil d’environ 20 millions d’euros constitue, pour certains assureurs, la limite à partir de laquelle un dossier est classé en « grands risques », relevant de lignes dédiées : risques industriels lourds, grands ensembles immobiliers tertiaires, infrastructures, etc. C’est également le seuil retenu par la CCR dans le cadre de la garantie contre les risques liés au terrorisme. Cette catégorisation entraîne un changement de gamme de produits, de modalités d’évaluation et souvent un recours à la coassurance ou à la réassurance, compte tenu des capacités nécessaires.

C’est aussi un niveau où on trouve des acteurs capables d’assumer une part significative du risque par eux-mêmes. Pour ces acteurs, la mutualisation via le régime Cat Nat est moins indispensable que pour les ménages ou les petites ou moyennes entreprises (PME). Libérer la surprime Cat Nat pour ces biens permettrait

donc d'aligner le tarif sur le risque réel, plutôt que de faire supporter ce coût à la mutualisation. Ce seuil a été jugé pertinent en audition par plusieurs acteurs de l'assurance.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté deux amendements à l'article 3.

L'amendement CD47 du rapporteur précise que la modulation du taux de la surprime permise par l'article 3 est encadrée par un plancher – le taux normal de la surprime – et par un plafond, à définir par décret en Conseil d'État.

L'amendement CD40 de Mme Eva Sas impose une revalorisation du taux de la surprime Cat Nat au 1^{er} janvier tous les cinq ans. Il a été adopté tel que modifié par le **sous-amendement CD56** du rapporteur qui, pour des raisons de sécurisation juridique, rend cette révision facultative mais impose qu'elle soit envisagée tous les cinq ans.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

*

* * *

Article 4 **Gage de recevabilité financière**

Adopté par la commission sans modification

Le présent article prévoit un mécanisme de compensation des charges financières pour l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales qui résulteraient de l'adoption de la présente proposition de loi.

Le présent article a pour objet de compenser la charge pour l'État et pour les collectivités territoriales pouvant résulter de la mise en œuvre de la proposition de loi. Il garantit la recevabilité de la proposition de loi,

Il prévoit, à cette fin, la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les

biens et services (État) et une majoration de la dotation globale de fonctionnement (collectivités territoriales).

*

* * *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 3 décembre 2025, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Fabrice Barusseau, la proposition de loi visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance (n° 2037).

M. Vincent Thiébaut, président. L'ordre du jour de notre commission appelle l'examen de la proposition de loi visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance. Elle reprend certaines des propositions de la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique. M. Fabrice Barusseau était co-rapporteur, avec M. Philippe Fait, de cette mission que présidait M. Vincent Descoeur.

La proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de la séance réservée au groupe Socialistes, le 11 décembre prochain.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. À l'issue de la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique, dont le rapport d'information que Philippe Fait et moi-même avons établi sous la présidence de Vincent Descoeur a été adopté à l'unanimité, notre commission a dressé un constat unanime : la France n'est pas suffisamment préparée au changement climatique. Or, il vaut mieux prévenir que guérir : cela coûte moins cher, comme nous l'a récemment rappelé la Cour des comptes, et cela évite surtout des drames humains.

Le diagnostic est simple : nous n'en sommes plus à la phase de prévention théorique, mais à celle de la gestion d'impacts réels, fréquents et massifs.

Le changement climatique augmente en effet la fréquence et l'intensité des inondations, des submersions marines, des vagues de chaleur – qui ont causé entre 30 000 et 35 000 décès depuis 2014 –, des tempêtes, des feux de forêt, ainsi que des phénomènes de retrait-gonflement des sols argileux, qui concernent déjà 10,4 millions de maisons individuelles.

Face à cette réalité, les outils réglementaires actuels sont insuffisants : en effet, ni le plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) ni la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) n'ont à ce jour de base juridique, ce qui limite leur reconnaissance.

L’article 1^{er} crée donc un nouveau titre dans le code de l’environnement, consacré à l’adaptation : ce dernier confère une assise juridique au Pnacc et à la Tracc, et prévoit leur mise à jour tous les cinq ans. Cette inscription législative est une première étape nécessaire pour déroger au principe de libre administration des collectivités territoriales et assurer la déclinaison effective de l’adaptation au changement climatique dans les documents d’aménagement et d’urbanisme à l’échelle régionale et locale, notamment dans les plans locaux d’urbanisme (PLU).

Je préciserai par amendement comment cette inscription législative peut renforcer la portée des projets de décret et d’arrêté préparés par le gouvernement et en cours d’examen au Conseil d’État.

Le deuxième article répond pour sa part à une absurdité pointée par la mission d’information : le principe, parfois automatique, de reconstruction à l’identique après une catastrophe naturelle. En effet, reconstruire à l’identique un bien inondé, fissuré ou fragilisé n’a aucun sens dans des zones où les aléas climatiques vont se répéter. Nous avons entendu parler, lors des auditions, de chaudières replacées dans des sous-sols qui avaient été inondés, ou encore d’installations électriques restaurées à hauteur d’eau : cela n’a aucun sens. Il est nécessaire de réduire la vulnérabilité plutôt que de la perpétuer.

L’article 2 propose ainsi un principe de reconstruction résiliente qui tienne compte des risques identifiés par la carte des aléas naturels, en cours d’élaboration – ce faisant, il entérine sa nécessaire finalisation et publication.

Il ne s’agit pas d’interdire de reconstruire, mais de reconstruire intelligemment, en tenant compte du risque réel et non supposé. Pour cela, les assurances pourront, après diagnostic, verser une indemnisation excédant la valeur du bien assuré, à condition que ce complément soit effectivement employé pour des travaux de reconstruction résiliente.

C’est une avancée majeure pour la sécurité des habitants et un moyen de réduire, à terme, le montant des dommages indemnisés par la collectivité.

Enfin, l’article 3 traite de la soutenabilité du régime d’assurance des catastrophes naturelles (Cat Nat). Nous sommes tous attachés à ce pilier de solidarité nationale, mais nous ne pouvons ignorer les chiffres : huit années consécutives de déficit, pour une sinistralité moyenne annuelle passée de 1,5 à 3,5 milliards d’euros en deux décennies, avec des pics allant parfois au-delà de 10 milliards d’euros, comme en 2022.

L’article 3 permet donc aux assureurs de moduler à la hausse la surprime Cat Nat pour des biens ciblés – les résidences secondaires et les biens professionnels de très grande valeur – lorsque ceux-ci se situent dans des zones identifiées comme exposées au sein des plans de prévention des risques naturels (PPRN).

Il s'agit d'une mesure de responsabilité, cohérente avec les recommandations de la mission d'information et du rapport Langreney sur l'assurabilité des risques climatiques, qui permet de faire contribuer davantage ceux dont le patrimoine est le plus élevé lorsque leur exposition au risque est objectivement forte.

C'est néanmoins une faculté pour les assureurs, et non une obligation. Le cœur du régime – la protection des ménages et des résidences principales – demeure entièrement préservé.

Cette proposition de loi ne prétend pas tout résoudre, et de nombreux autres textes législatifs devront être adoptés pour réduire le risque sur le territoire national. Elle apporte cependant, dans la droite ligne des travaux de la mission d'information, des réponses concrètes et structurantes à celles et ceux qui n'ont pas d'autre choix que de vivre dans des zones à risque, aux collectivités qui éprouvent parfois de réelles difficultés d'assurance, et enfin aux assureurs, bien conscients que le modèle actuel n'est plus à même de répondre aux défis climatiques.

M. Vincent Thiébaut, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Emmanuel Blairy (RN). Avant d'aborder nos travaux, j'adresse une pensée émue à nos compatriotes tahitiens, qui pleurent avec nous huit victimes emportées mercredi dernier par un éboulement dû à des pluies d'une rare intensité. Ce drame nous rappelle une fois encore que les événements climatiques extrêmes frappent durement nos concitoyens.

Ma seconde pensée est plus personnelle. Le 23 octobre 2022, une tornade d'une violence inouïe a balayé en quelques secondes le village de Bihucourt, près de Bapaume dans le Pas-de-Calais. J'ai rencontré les familles, et je peux vous dire que la réalité de ce qu'elles ont vécu dépasse infiniment les mots souvent abstraits que nous utilisons pour évoquer l'adaptation au changement climatique. Derrière les graphiques et les rapports, il y a des vies brisées, des familles qui ont tout perdu et qui, bien que de bonne volonté, n'ont pas les moyens de reconstruire de manière résiliente. La prévention est indispensable, mais elle doit rester compatible avec les moyens réels des Français, avec leur capacité financière et leur ancrage territorial.

L'article 1^{er} inscrit dans la loi le Pnacc et la Tracc en posant un cadre stratégique clair, sans créer de charges nouvelles pour les ménages.

L'article 2, que des amendements viendront rééquilibrer, apporte quelques avancées intéressantes.

L'article 3 est celui qui pose le plus de difficultés. Nous voterons contre en l'état, car il pénalise la classe moyenne, en particulier les ménages régulièrement mutés comme les militaires ou les fonctionnaires qui conservent une résidence secondaire par contrainte, et non par confort – on pourrait d'ailleurs parler de

résidence unique dans ces cas-là. Cet article revient à dire que si vous avez le malheur de vivre au mauvais endroit, vous paierez plus cher.

Le régime Cat Nat est universel : c'est ce qui fait sa force. Nous pensons donc que le détricoter, même marginalement, serait une erreur.

Je rappelle que cette proposition de loi émane directement d'une mission d'information proposée par le Rassemblement national. Le Parti socialiste s'est permis, par sectarisme, de ne pas voter certains principes de travail qui nous auraient laissé la place de rapporteur au sein de cette mission. Vous connaissez cependant notre résilience et notre engagement pour les Français : non seulement nous bâtirons ce texte, mais nous le voterons s'il va dans le bon sens.

Mme Sandrine Le Feur (EPR). Le texte que nous examinons arrive à un moment charnière, alors que les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), du Haut Conseil pour le climat (HCC) et les retours d'expérience des territoires confirment l'accélération des aléas climatiques. Il est urgent de donner à l'État les moyens d'agir avec ambition et cohérence.

Notre groupe soutient résolument cette proposition de loi, car l'adaptation au changement climatique n'est pas une option, mais une responsabilité régaliennne.

Les événements récents – inondations dans le Pas-de-Calais, sécheresses à répétition, retrait-gonflement des argiles en Île-de-France – montrent que les collectivités et les citoyens attendent de l'État qu'il garantisse leur sécurité et leur résilience. Or les outils existants, comme le régime Cat Nat, sont mis à mal par l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes. Le rapport du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan le souligne : sans réforme, le système assurantiel pourrait devenir financièrement insoutenable et socialement injuste, en laissant les plus vulnérables sans protection.

Trois priorités doivent guider notre action. Premièrement, l'adaptation doit devenir une politique publique à part entière : l'État ne peut plus se contenter de réagir après la crise, mais doit anticiper, planifier et coordonner. Le Pnacc 3 va dans le bon sens, mais sa mise en œuvre reste inégale selon les territoires. Cette PPL doit justement systématiser l'intégration des enjeux climatiques dans les politiques sectorielles – urbanisme, agriculture, infrastructures – et renforcer les moyens des collectivités pour élaborer des stratégies locales d'adaptation. Le caractère régalien de cette politique impose en effet une approche nationale, mais aussi une déclinaison territoriale adaptée aux réalités locales.

Deuxièmement, le système assurantiel actuel, fondé sur la solidarité nationale, a fait ses preuves, mais il doit évoluer en faveur de mécanismes plus justes et incitatifs. La modulation des cotisations en fonction de l'exposition au risque, proposée par la mission sur l'assurance climatique, est une piste pertinente : elle permet d'envoyer un signal prix pour encourager la prévention, tout en préservant la mutualisation des risques. Il est également essentiel d'élargir la couverture des risques émergents comme le retrait-gonflement des argiles, qui touche déjà des

milliers de foyers chaque année. Enfin, l'État doit jouer un rôle de réassureur en dernier ressort pour protéger les finances publiques et garantir la pérennité du système.

Troisièmement, la gouvernance entre l'État, les assureurs et les territoires doit être renforcée : l'adaptation climatique ne peut en effet réussir sans une coordination étroite entre tous les acteurs. Les assureurs ont notamment un rôle-clé à jouer, non seulement pour indemniser, mais aussi pour financer des actions de prévention.

Cette proposition de loi est donc une opportunité historique pour faire de l'adaptation climatique une politique publique forte, porteuse de résilience et de solidarité.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Ce texte nous rappelle que nous courons tout droit vers un réchauffement de + 4 degrés en France à l'horizon 2100. Ce chiffre implique des sécheresses en série, des températures pouvant atteindre 50 degrés, dix fois plus de jours de vagues de chaleur et un risque de feux de forêt généralisé à l'ensemble du territoire, c'est-à-dire une situation invivable : il faut des transformations avant.

Le Pnacc est censé préparer le pays à cette surchauffe. En réalité, il est un aveu d'échec après huit années d'inaction et de coupes budgétaires dans l'écologie. Le mot même de « résilience », dorénavant couramment utilisé, signale que nous ne prévoyons plus d'empêcher ce scénario, devenu inévitable.

Aujourd'hui, 18 millions de personnes vivent dans une zone à risque d'inondation, ce qui représente 10,5 millions de logements exposés. Le risque de feux de forêt concerne une commune sur cinq. La sécheresse fragilise 10 millions de maisons individuelles, menacées par des mouvements de terrain liés au retrait-gonflement des sols argileux. Le nombre d'inondations a doublé ces dernières années ; celui des sinistres liés aux sécheresses a triplé.

La proposition d'intégrer le Pnacc et la Tracc dans le code de l'environnement est une bonne chose. En revanche, le pays ne possède aucune évaluation complète et chiffrée du coût global de l'adaptation au dérèglement climatique. Le texte de la proposition de loi ne prévoit pas non plus de financement nouveau et contraignant pour le Pnacc, ni ne renforce de manière structurante le rôle de l'État dans le système assurantiel par le biais du régime Cat Nat.

Nous questionnons par conséquent l'adaptation proposée par ce texte, qui nous semble reposer sur la responsabilisation individuelle et la modulation des primes, donc sur les assurés, au risque d'accentuer les inégalités territoriales et sociales.

Nous nous inquiétons notamment de la disposition ayant pour objectif de mettre fin à une reconstruction à l'identique au profit de constructions résilientes, au coût forcément bien plus élevé. L'ensemble des assureurs a en effet indiqué que

cette modification ne se ferait pas sans un relèvement drastique des primes pour les assurés.

Par ailleurs, un article propose de remettre en cause la possibilité de résilier une assurance à tout moment – grande victoire, pourtant, pour la défense des consommateurs – en attachant l’assuré à son assureur pendant les cinq années suivant une indemnisation, sans prendre en compte les versements effectués par l’assuré en amont du sinistre, parfois pendant des décennies. C’est là une contradiction par rapport au principe même de l’assurance, qui est de verser une prime aujourd’hui pour se prémunir demain, sans avoir les pieds et poings liés par son assureur ensuite. Alors que cette disposition est censée aller dans le sens des assureurs, eux-mêmes émettent de sérieuses réserves concernant l’acceptabilité de cette mesure.

Nous préconisons donc que le système ne soit pas pensé à partir des assureurs, mais des assurés.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Hier, l’association de consommateurs UFC-Que Choisir a alerté dans une nouvelle étude sur l’augmentation du prix des assurances habitation face aux événements climatiques de plus en plus violents et fréquents. Ces derniers auraient coûté 5 milliards d’euros aux assureurs français en 2024, soit l’une des années les plus coûteuses depuis la création du régime Cat Nat en 1982.

Feux de forêt, pluies diluviales, glissements de terrain, inondations, érosion côtière, les facteurs sont nombreux, mais l’issue reste la même : l’habitabilité de plusieurs territoires est fortement menacée face à l’intensification du changement climatique, qui a désormais des impacts visibles sur nos vies et nos logements. Un demi-million de foyers disparaîtront d’ici 2100 en raison du recul du trait de côte, et 48 % du territoire métropolitain est exposé au phénomène du retrait-gonflement des argiles, responsable de fortes détériorations.

Nous devons donc dès à présent sortir du paradigme actuel, qui privilégie l’atténuation en traitant les sources du dérèglement climatique, et tendre vers une nouvelle ère : celle de l’adaptation, qui permet de s’attaquer aux conséquences de ce dérèglement.

Cela passe par l’adaptation de nos politiques publiques. Il faut donner une base législative à la Tracc, en plus de son aspect symbolique. Cela permettrait d’imposer aux documents stratégiques locaux la prise en compte du climat futur. De son côté, le mécanisme d’assurance doit être adapté pour plus de solidarité.

Le groupe Socialistes et apparentés soutient donc cette proposition de loi, essentielle pour assurer une meilleure adaptation au changement climatique sur le territoire français.

M. Vincent Descoeur (DR). Ce texte, qui fait suite à la mission d'information que j'ai eu l'honneur de présider, vise à répondre à des enjeux clairement identifiés afin de lutter contre le dérèglement climatique. L'inscription dans la loi du Pnacc et de la Tracc constitue une avancée réelle. Leur donner une valeur juridique renforcera en effet leur portée et leur stabilité dans le temps.

Nous considérons cependant qu'une étude plus approfondie de leurs modalités concrètes d'application serait nécessaire, afin notamment de mesurer leurs conséquences pratiques pour les collectivités locales et leur impact économique. Nous devons veiller en effet à ne pas opposer adaptation au changement climatique et développement local.

L'enjeu est bien de définir une trajectoire claire, assortie de modalités d'application solides et lisibles. La voie réglementaire est proposée, mais il semble pertinent de s'interroger sur son périmètre précis.

S'agissant de l'article 2, nous partageons pleinement son objectif. La fin du principe de reconstruction à l'identique après une catastrophe naturelle, au profit d'une obligation de reconstruction résiliente, constitue une évolution cohérente face à l'intensification et à la répétition des événements climatiques. La modification du code de l'urbanisme, visant à sécuriser les reconstructions, va dans le sens d'une meilleure prévention. De même, l'adaptation du code des assurances, permettant une indemnisation supérieure à la valeur du bien lorsque les travaux intègrent une dimension de résilience, constitue un levier utile.

L'article 3 soulève en revanche un certain nombre de difficultés, même si son objectif est louable. Il permettrait aux assureurs de fixer librement la prime Cat Nat pour les résidences secondaires et les biens professionnels d'une grande valeur dans les zones exposées au risque définies par les PPRN.

Il a beaucoup été question des inondations et des risques de submersion marine lors des travaux de la mission d'information, mais en tant qu'élu de la montagne, je m'interroge sur l'impact de cette disposition sur tous les PPRN, dont le zonage est particulièrement étendu. Nous devons certes nous prévaloir du risque de désengagement des assureurs, mais nous devons aussi veiller à ce que la solution proposée ne remette pas en cause le système assurantiel universel en augmentant la surprime.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'Organisation météorologique mondiale (OMM) a indiqué, lors de la COP30 à Belém, que nous avions atteint en 2025 la hausse de 1,5 degré que nous annoncions ne pas vouloir dépasser à l'issue de la COP21 de Paris. Nous ne sommes donc clairement pas à la hauteur en matière d'atténuation du changement climatique, et nous faisons désormais face à un enjeu énorme d'adaptation.

Nous savons que la température va continuer à monter. Il nous faut donc à la fois nous adapter et continuer à atténuer le changement climatique, car si on ne le fait pas, nous ne pourrons tout simplement plus nous adapter à ses conséquences.

Plusieurs mesures préconisées par la mission d'information sont reprises dans la proposition de loi. C'est le cas de l'inscription de la Tracc dans le droit : elle devient ainsi opposable, sera prise en compte dans les documents d'urbanisme. Cela lui donnera une valeur identique aux enjeux d'atténuation, qui figurent déjà aujourd'hui dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). C'est un point essentiel pour arrêter la mal-adaptation, c'est-à-dire la multiplication de projets inadaptés aux conditions climatiques futures que nous aurons à connaître.

Cette proposition de loi s'attaque aussi aux enjeux assurantiels. Nous faisons face, en effet, à une augmentation importante des sinistres climatiques due à la hausse des événements climatiques extrêmes – pluies, sécheresses. Alors que le coût des dommages assurés s'élevait à l'équivalent d'1,5 milliard d'euros en 1990, il s'élève en 2024 à plus de 5 milliards d'euros. Les primes d'assurance risquent donc d'augmenter, ce qui empêcherait certains de nos concitoyens de continuer à s'assurer, et inciterait les assureurs à refuser progressivement de couvrir certains risques.

Le texte que nous examinons propose donc de nouvelles façons, pour les assureurs, d'augmenter leurs recettes, de manière à pouvoir couvrir les divers dégâts climatiques. En s'appuyant sur le rapport Langreney intitulé « Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques », publié en 2024, il propose d'autoriser une surcotisation pour les résidences secondaires et les biens professionnels de grande valeur.

Enfin, je signale que si l'on augmente les moyens de la prime Cat Nat, il faudrait qu'ils soient intégralement redirigés – ce n'est pas le cas aujourd'hui – vers le fonds Barnier, qui vise à financer des actions structurelles d'adaptation au changement climatique.

M. Mickaël Cosson (Dem). Je salue tout d'abord le travail de fond mené par la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique, dont cette proposition de loi est issue. Le constat est clair et documenté, avec une trajectoire retenant l'hypothèse des + 4 degrés à l'horizon 2100 et des coûts qui pourraient doubler d'ici 2050. Nous ne faisons pas face à une menace future, mais bien à une urgence financière et humaine immédiate, qui met en jeu la pérennité de notre régime Cat Nat.

Le cœur de cette proposition de loi réside dans l'article 2, dont nous soutenons le principe fondateur : mettre fin aux reconstructions à l'identique. Nous devons cependant être certains que cette rupture soit une véritable transformation, non un simple ajustement, et être plus exigeants sur ce qu'on entend par reconstruction résiliente. Actuellement, l'obligation se limite au respect des prescriptions des PPRN, notamment des plans de prévention des risques littoraux ou d'inondation (PPRL ou PPRI). Or, si cette base est indispensable, elle est souvent une norme minimale. L'évolution rapide des aléas climatiques nous impose de regarder au-delà.

Nous devons garantir que l’indemnisation tienne compte, non seulement du PPRN existant, mais aussi du risque naturel, du risque résiduel et des spécificités du site : je parle ici des contraintes liées à la nature des sols, du potentiel de retrait-gonflement des argiles, qui représente près de 70 % des sinistres de ces cinq dernières années, ou encore des risques d’inondation, voire des vagues de submersion marine. Nous devons trouver un moyen de vérifier que les assureurs soient réellement contraints d’intégrer, dans le chiffrage de l’indemnisation et dans le cahier des charges des travaux, l’ensemble des techniques de construction (parasismiques, anti-inondations ou adaptées au retrait-gonflement des argiles), même si elles dépassent la valeur actuelle du bien.

L’article 2 permet à l’indemnisation de dépasser la valeur du bien pour financer la résilience. C’est un pas essentiel, mais pour que cela fonctionne, il ne faut pas conserver le principe d’une simple reconstruction conforme, mais imposer bel et bien une reconstruction optimale face aux risques avérés du site. Dans l’intérêt des usagers, il est indispensable que cette obligation soit transparente et opposable aux compagnies d’assurance.

Il est également essentiel de donner la possibilité de déconstruire, dans les cas extrêmes, pour reconstruire dans une zone non soumise aux aléas climatiques, plutôt que d’engager les collectivités dans des coûts élevés en matière de protection de la population – je pense à tous les systèmes d’endigage et aux aménagements conséquents réalisés pour minimiser des catastrophes souvent difficiles à éviter. Nous devons veiller à ce que les citoyens sinistrés n’aient pas à se battre, expertise contre expertise, pour obtenir le financement d’une maison ne risquant pas d’être détruite lors de la catastrophe suivante.

Si la PPL pose des jalons indispensables, le groupe Les Démocrates veillera tout particulièrement à ce que l’assurance soit effectivement le levier d’une politique nationale d’adaptation ambitieuse, imposant des normes plus strictes que la simple reconstruction à l’identique en tenant compte de tous les aléas. C’est à cette condition que l’effort financier et normatif demandé aura un sens sur le long terme.

M. Philippe Fait (HOR). Député du Pas-de-Calais, je ne peux m’empêcher d’avoir une pensée pour mon département à l’heure où nous examinons un texte qui fait écho à la catastrophe que nous avons subie.

Il y a deux ans, en effet, nous avions les pieds dans l’eau. Rien que dans ma circonscription, 100 communes sur 164 ont été touchées. L’eau est restée pendant des semaines, voire tout l’hiver, dans des centaines d’habitations et de sites professionnels. Les stigmates restent visibles, et la crainte des habitants, très forte. Je tiens d’ailleurs à saluer la solidarité qui s’est exprimée à cette occasion entre les habitants, tout le travail entrepris par les forces de l’ordre et de sécurité, et le soutien sans faille des collectivités – communes, intercommunalités, départements, région – et de l’État.

La proposition de loi que nous examinons s'inscrit dans la continuité directe de la mission d'information dont j'ai eu l'honneur d'être le corapporteur, qui a permis d'établir un diagnostic clair, partagé et transpartisan : nos territoires sont déjà confrontés aux effets du dérèglement climatique, et nous devons accélérer leur adaptation.

Ce texte traduit de manière concrète plusieurs recommandations issues de ces travaux. D'abord, en donnant une assise législative au Pnacc et à la Tracc, il crée un cadre juridique solide garantissant la cohérence, la lisibilité et l'opposabilité de notre politique d'adaptation. Ensuite, en mettant fin au principe de reconstruction à l'identique après une catastrophe naturelle, il ouvre la voie à une reconstruction réellement résiliente, dans l'esprit de l'expérimentation « Mieux reconstruire après inondation » (Mirapi). Enfin, la réforme ciblée du régime Cat Nat permettra de renforcer la soutenabilité d'un modèle mis sous pression par la multiplication des aléas.

Ce texte est équilibré, pragmatique et nécessaire. Au nom du groupe Horizons & indépendants, je tiens à réaffirmer notre soutien à cette démarche, qui donnera à nos collectivités et à nos concitoyens les moyens de mieux anticiper, mieux prévenir et mieux protéger. Nous voterons en faveur de cette proposition de loi.

M. Michel Castellani (LIOT). Le groupe LIOT accueille favorablement cette proposition de loi, notamment l'article 1^{er} qui inscrit dans la loi le Pnacc. Il est en effet important de donner une valeur juridique aux instruments prévus dans le Pnacc 3.

Nous considérons nous aussi que le modèle assurantiel est sous tension et que le régime Cat Nat, fondé sur la solidarité, est menacé par le retrait des assureurs. Il est urgent de réformer ce système afin de l'adapter à la situation actuelle.

Enfin, notre groupe souscrit à la modification du code de l'urbanisme proposée par l'article 2, qui interdirait désormais toute reconstruction ne respectant pas les prescriptions du PPRN.

Nous soutenons donc cette proposition de loi.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Monsieur Blairy, je partage votre constat, et j'en profite pour évacuer les polémiques. Lorsqu'on a affaire à des drames humains comme ceux qu'a connus votre département, et comme on en rencontrera désormais dans quasiment tous nos territoires, ce sont les résultats qui comptent. L'important, c'est que la mission d'information, à laquelle beaucoup de députés ont participé, ait pu aboutir et formuler des propositions concrètes pour faire émerger une proposition de loi. Votre groupe et vous-même vous êtes d'ailleurs investis lors des auditions qui ont préparé cette loi, ce qui est la preuve de l'intérêt partagé de tous les groupes pour ce sujet.

Nous n'oublions évidemment pas les outre-mer : ils font partie des territoires les plus touchés par les changements climatiques.

L'adaptation n'est plus une question abstraite : c'est désormais un problème concret auquel nous devons faire face, et dont nous évaluerons la qualité en fonction de l'impact qu'elle aura sur l'atténuation, que nous devons par ailleurs continuer à renforcer.

Vous avez raison : nous devons à tout prix préserver les finances des ménages, qui paient actuellement l'inadaptation au changement climatique. C'est justement parce que nous constatons que les primes d'assurance ne cessent d'augmenter que nous avons introduit, dans l'article 2, un mécanisme vertueux qui pèsera davantage sur les assureurs au moment de l'investissement, mais qui permettra de diminuer le taux de sinistralité pour un même bien, et donc d'éviter la hausse des primes d'assurance – ce sont les assureurs eux-mêmes qui nous l'ont dit. Lors du débat, nous proposerons des amendements permettant de cadrer ce mécanisme et d'éviter les effets de bord.

L'objectif de l'article 3 est bien de préserver notre système Cat Nat, déficitaire depuis maintenant huit ans, en le renforçant. Pour que ce régime bénéficie aux personnes aux revenus les plus modestes, pour qui une maison est parfois l'œuvre de toute une vie, nous souhaitons inverser un petit peu la solidarité et mettre à contribution celles et ceux qui ont un peu plus de moyens.

S'agissant des résidences secondaires, il faudra peut-être ajouter des mécanismes pour sécuriser, vous avez raison, la situation des propriétaires qui n'ont pas le choix d'en avoir ou non, en requalifiant par exemple les résidences secondaires concernées sous un autre terme. Néanmoins, la majorité des résidences secondaires ne sont pas concernées par ces cas spécifiques, et parmi celles qui sont exposées aux risques climatiques, les plus onéreuses sont souvent celles qui font participer le plus le régime Cat Nat.

Madame la présidente Le Feur, je vous confirme qu'en l'absence de réforme, notre système assurantiel et notre système Cat Nat sont voués à rencontrer de grandes difficultés.

Il faudra bien sûr décliner la Tracc et le Pnacc au niveau territorial car, comme nous l'avons constaté pendant les auditions, l'adaptation ne peut se commander de manière centralisée depuis les ministères.

Madame Ferrer, les assureurs n'ont jamais dit, lors des auditions, que l'article 2 allait entraîner une augmentation des primes d'assurance. Au contraire, ils sont persuadés que si on leur permet d'investir dans des travaux plus résilients, permettant une véritable adaptation au changement climatique, ils pourront éviter une hausse des primes à l'avenir car, pour un même bien, le taux de sinistralité aura été diminué : c'est le mécanisme vertueux que j'évoquais.

Nous partageons évidemment votre constat sur l'échec de l'atténuation du changement climatique : nous n'aurions pas à nous soucier d'adapter de façon aussi importante nos territoires si cette dernière avait été mieux effectuée. Une bonne adaptation, je le répète, doit nous permettre de poursuivre l'atténuation. J'espère d'ailleurs que nous arriverons à infléchir la courbe prévisionnelle de la Tracc pour 2100 grâce à une atténuation efficace.

Monsieur Descoeur, une bonne adaptation doit justement nous permettre de poursuivre un développement local sécurisé : c'est l'un des enjeux du texte. L'article 3 a pour objectif de pérenniser le système Cat Nat : en montagne, où 67 % des habitations au-delà de 1 500 mètres sont des résidences secondaires, il aidera à maintenir l'investissement des assureurs, tout en permettant de ne pas surévaluer les primes d'assurance des résidents permanents.

Monsieur Bonnet, il faudra effectivement trouver un moyen de reverser l'intégralité de la contribution du fonds Cat Nat au fonds Barnier : nous défendrons à nouveau cette idée lors d'une prochaine lecture du projet de loi de finances (PLF).

Monsieur Cosson, le PPRN est effectivement souvent insuffisant. C'est la raison pour laquelle nous introduisons un amendement qui imposera d'effectuer un diagnostic préalable à tous travaux, lors du constat d'un sinistre, pour adapter au mieux les travaux aux aléas locaux et faire en sorte qu'ils soient les plus résilients possible. Nous proposons aussi de faire référence à la carte nationale des aléas naturels, qui devrait nous être présentée très rapidement par le gouvernement et qui complétera avantageusement les PPRN.

Article 1^{er} : Incrire dans la loi le plan national d'adaptation au changement climatique et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique

Amendement CD46 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Cet amendement replace les nouvelles dispositions dans la loi sur l'air pour coller à l'accroche prévue, dans la partie réglementaire du code de l'environnement, par le projet de décret en cours d'examen au Conseil d'État. Il s'agit donc de la première pierre pour construire ce nouveau chapitre dans le code de l'environnement.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD44 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel pour corriger l'intitulé de la Tracc.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte les amendements rédactionnels CD41 et CD42 de M. Fabrice Barusseau.

Amendement CD48 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision pour ne pas empêcher que la Tracc porte au-delà de 2100, certains travaux pouvant amener à se projeter plus loin dans le temps.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CD55 de M. Fabrice Barusseau et CD30 de M. Nicolas Bonnet (discussion commune)

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. L'amendement CD55 supprime l'alinéa 9 au profit des amendements CD49 et CD45, plus précis, qui intègrent la Tracc dans le rapport de présentation des PLU. Il renvoie à la voie réglementaire la déclinaison de cette dernière dans les documents de planification et d'urbanisme.

Mme Lisa Belluco. L'amendement de mon collègue M. Bonnet a pour objectif d'intégrer la prise en compte de la Tracc dans l'évaluation environnementale des projets concernés, et ce dès leur conception. Il est en effet nécessaire de vérifier qu'un gros projet ne sera pas obsolète ou fragilisé par les évolutions dues au changement climatique d'ici vingt ou trente ans.

Il ne s'agit pas pour autant de complexifier les évaluations environnementales. Un volet spécifique pourrait être ajouté dans les études d'impact, sur le modèle de ce qui se fait, dans mon département, pour les réserves de substitution : une étude intitulée « hydrologie milieux usage climat » anticipe les évolutions de la ressource en eau dans les années à venir en tenant compte du changement climatique, ce qui nous permet de concevoir des projets cohérents avec cette évolution.

L'idée est d'étendre cette pratique à tous les projets, de manière à ne pas dépenser de l'argent pour rien en investissant dans des projets voués à l'obsolescence d'ici quelques dizaines d'années.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Concernant l'amendement CD30, je comprends l'intention de lier la Tracc à l'évaluation environnementale pour une meilleure sécurité des projets. L'article L. 122-1 du code de l'environnement ne prévoit pas en effet de manière explicite l'utilisation de scénarios climatiques futurs dans l'évaluation environnementale des projets.

Toutefois, pour mieux prendre en compte les risques climatiques futurs, nous aurons certainement besoin de critères plus précis que la Tracc. En l'état, mettre la Tracc en référence ferait sauter beaucoup de projets, à juste titre ou non : cela me paraît donc un peu prématuré.

Je vous propose un retrait ou, à défaut, un avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet. S'agissant de l'amendement CD55, je suis favorable à la conservation de l'alinéa 9, qui permet d'avoir une vision assez large des enjeux environnementaux en matière d'urbanisme, non seulement au niveau des PLU, mais aussi des schémas de cohérence territoriale (Scot) ou des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), qui sont également concernés par des enjeux comme les ressources en eau et les sécheresses.

L'amendement CD30 propose justement une vision large de la manière dont la Tracc doit être prise en compte en faisant d'elle une référence dans l'évaluation environnementale des projets, sans qu'elle impose quoi que ce soit de manière automatique, aux PLU comme aux évaluations. Simplement, des études devront être menées, que ce soit au moment de la conception d'un PLU, d'un Scot, d'un Sraddet ou d'une évaluation environnementale, pour bien prendre en compte la Tracc et l'évolution future du climat.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Des précisions sur les divers documents d'urbanisme arriveront dans l'amendement CD49. Il nous faudra peut-être retravailler ces amendements en vue de la séance, mais nous devons faire preuve de prudence pour éviter les effets de bord. Je conserve donc mon avis défavorable sur l'amendement CD30.

La commission adopte l'amendement CD55.

En conséquence, l'amendement CD30 tombe.

Amendement CD49 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Cet amendement permet de définir la Tracc par un arrêté et non par un décret, comme actuellement prévu par le gouvernement dans sa consultation du public. En outre, il permet de prévoir les modalités de prise en compte de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD31 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet. Dans une démarche de transparence et d'information de tous les citoyens et citoyennes, il nous semble essentiel que tout avis du Haut Conseil pour le climat soit publié et rendu accessible à tout le monde, en particulier concernant la Tracc et ses révisions.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Je suis évidemment très favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD54 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de correction, qui prévoit un avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) plutôt que du HCC sur la Tracc. Le CNTE étant déjà consulté en pratique, son avis est en effet plus pertinent.

M. Nicolas Bonnet. Il me semble important de ne pas supprimer l'avis du HCC, qui est un organisme scientifique – contrairement au CNTE, davantage politique.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. J'y suis plutôt favorable : nous pourrons rajouter les deux avis en vue de la séance.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD45 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Cet amendement vise à rendre les PLU compatibles avec la Tracc. Plus précisément, il prévoit que le diagnostic sur lequel le rapport de présentation des PLU est établi intègre une dimension climatique, en plus de prévisions économiques et démographiques. Cette prévision climatique sera basée sur la Tracc.

En outre, cette nouvelle obligation n'entrera en vigueur qu'à la prochaine révision du PLU, afin de ne pas faire reposer une charge administrative excessive sur les collectivités territoriales et de ne pas mettre en danger les actuels PLU.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : Mettre fin au principe de reconstruction à l'identique dans les zones d'aléas naturels pour lui substituer un principe de reconstruction résiliente

Amendements CD28 de Mme Sylvie Ferrer et CD5 de M. Emmanuel Blairy (discussion commune)

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Nous souhaitons supprimer la dérogation qui prive l'assuré de son droit de résiliation pendant une période déterminée par le contrat, à la suite du versement d'une indemnité pour catastrophe naturelle. Une telle disposition restreint la liberté contractuelle des sinistrés, ainsi que leur droit fondamental de changer d'assureur. Imposer ce délai de cinq ans revient à faire peser individuellement la charge du risque climatique au lieu de la mutualiser, ce qui contrevient au principe de solidarité nationale sur lequel repose le régime des catastrophes naturelles.

M. Emmanuel Blairy (RN). Nous souhaitons, de même, protéger la liberté des assurés. Le dispositif prévu enferme les victimes d'une catastrophe naturelle dans un carcan juridique pendant cinq ans, quelle que soit l'évolution du coût et des conditions de l'assurance. Imaginez une famille sinistrée par une inondation qui reçoit une indemnité pour remettre son logement aux normes puis qui voit, quelques mois plus tard, son assurance augmenter de 40 % : elle se retrouve piégée. Alors que nous avons déjà des outils efficaces – obligation de prévention, modulation des franchises, contrôle des indemnisations –, pourquoi ajouter cette restriction qui crée une dépendance injustifiée ? Cela ne protège en rien le régime Cat Nat, mais fragilise la confiance des assurés. En supprimant les alinéas 2 à 4, nous affirmons un principe simple : la liberté contractuelle ne se négocie pas, surtout après un sinistre majeur. Lors des auditions, certains assureurs allaient d'ailleurs dans ce sens.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. En effet, monsieur Blairy, certains assureurs ont émis des réserves. Cela me coûte aussi de remettre en cause la loi Hamon. Il nous paraît toutefois nécessaire que l'assureur qui a produit l'effort de financer un bien au-delà de sa valeur pour le rendre résilient bénéficie d'un petit retour sur investissement. Pour éviter que les assurés se retrouvent pieds et poings liés, je serai favorable à l'amendement CD32 de Nicolas Bonnet qui leur permettra de s'engager avec des garanties. Rappelons que l'objet de notre proposition de loi est de préserver le pouvoir d'achat des assurés. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Vincent Descoeur (DR). Aux termes de la proposition de loi, le délai « ne saurait excéder cinq ans ». Nous pouvons débattre de la durée comme des conditions du lien contractuel, car la dérogation ne doit pas se retourner contre l'assuré.

M. Mickaël Cosson (Dem). Les assurances nous ont prouvé qu'elles savaient assurer leurs arrières sans nous. Prenons le cas de sinistrés qui, trois mois après un premier sinistre indemnisé, subissent un nouvel aléa climatique sans que leurs travaux ne puissent être pris en charge. Pendant les cinq années suivantes, ils vivront dans un logement sinistré sans assurance, ne pouvant qu'espérer ne pas subir une autre catastrophe. Plus qu'à une disposition législative supplémentaire, je fais confiance aux clauses écrites au bas des contrats pour éviter aux assurés, déjà bien seuls face à de telles situations, de se retrouver dans un mauvais pas.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). C'est dans le cadre d'un dialogue avec l'assuré que l'assureur pourra proposer le financement de l'adaptation du logement aux aléas climatiques extrêmes, en contrepartie d'une absence de résiliation du contrat pendant cinq ans. Mais rien n'obligera l'assuré à accepter cette aide et, ce faisant, à renoncer à son droit de résiliation.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). La contrepartie existe déjà : c'est le financement de la surprime Cat Nat. Les assureurs ne sont pas obligés de financer plus que le bien assuré ; la reconstruction résiliente n'est qu'une possibilité. Tout comme à vous, cela nous fend le cœur de revenir sur la loi Hamon. Nous maintenons donc notre amendement.

M. Emmanuel Blairy (RN). Dans un esprit constructif, nous allons retirer notre amendement pour voter le CD32.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Le but, c'est que les assurés continuent d'être assurés. Dans ma circonscription, certaines habitations ont été inondées trois fois la même année. Les assureurs sont à deux doigts de se retirer. Je suis loin d'être le premier défenseur des grands groupes d'assurance, mais je rappelle que ce n'est pas avec les assurances habitation qu'ils font le plus de marge – ils sont même souvent déficitaires dans ce secteur. C'est grâce à d'autres produits qu'ils réalisent leurs bénéfices – parfois considérables. Bref, nous devons trouver un équilibre entre assuré et assureur pour qu'ils soient, l'un comme l'autre, le moins perdants possible.

L'amendement CD5 est retiré.

La commission rejette l'amendement CD28.

Amendement CD43 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Il vise à corriger une erreur juridique, tout en précisant que les pouvoirs de résiliation autres que celui prévu au premier alinéa de l'article L. 113-15-2 du code des assurances – déménagement, décès – continuent de s'appliquer.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD32 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement vise à garantir, pour l'assuré, une visibilité sur les évolutions des primes ou des cotisations de son contrat, ce qui est une contrepartie indispensable à la limitation de son droit de résiliation.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Avis très favorable. Cet amendement permettra de sécuriser l'assuré.

Mme Danielle Brulebois (EPR). J'avais déposé un amendement, qui avait été adopté, au projet de loi de simplification de la vie économique, pour que l'assureur envoie chaque année à son assuré, par voie postale et non par mail, l'état des lieux de son assurance, son motif, son montant et les raisons éventuelles de toute modification. Il s'agissait de répondre aux dérives des assurances affinitaires, à la suite notamment de l'affaire de la Sfam. Un grand nombre d'assurés ont été spoliés de montants allant jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'euros, à cause du principe de reconduction tacite du contrat inscrit dans le code des assurances.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD52 de M. Fabrice Barusseau et sous-amendement CD57 de M. Pierre Meurin, amendements CD11 de M. Timothée Houssin, CD35 de M. Auguste Evrard, CD37 et CD18 de M. Emmanuel Blairy (discussion commune)

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. L'amendement CD52 vise à prendre en compte les remarques formulées par les administrations et les assureurs lors de nos auditions. Il n'est pas pertinent de faire des PPRN l'outil de référence pour déterminer les travaux destinés à réduire la vulnérabilité du bâti. Aussi, je propose de se fonder sur la carte nationale des aléas naturels en cours de réalisation. Nous avons demandé au gouvernement de la faire paraître le plus rapidement possible.

M. Pierre Meurin (RN). Nous devons trouver une formulation – la mienne ou celle d'un des amendements suivants – pour favoriser l'intégration des risques climatiques locaux dans la reconstruction, qui ne doit pas se faire à l'identique. Pour le seul retrait-gonflement des argiles, la somme record de 3,5 milliards d'euros a été atteinte.

M. Timothée Houssin (RN). Le recours exclusif aux plans de prévention des risques naturels soulève plusieurs difficultés. Les PPRN sont très hétérogènes, certains territoires en sont même dépourvus. Le code de l'environnement dispose simplement que le préfet peut en prescrire un lorsqu'un risque naturel prévisible le justifie. Il n'existe donc aucune couverture nationale obligatoire. Cela risque de créer de fortes inégalités territoriales, les obligations et les droits associés à la réparation résiliente pouvant varier significativement d'une commune à l'autre en fonction du PPRN local. Cette situation expose également le dispositif à des difficultés juridiques, eu égard au principe d'égalité devant la loi, et à un risque opérationnel pour les assureurs, les experts et les services de l'État.

L'amendement d'appel CD11 vise ainsi à ouvrir un débat sur l'opportunité de fonder un mécanisme national de résilience assurantielle sur des documents réglementaires aussi disparates.

M. Pierre Meurin (RN). Nous proposons, avec l'amendement CD35, une autre formulation pour veiller à réduire la vulnérabilité de l'habitat lors de la reconstruction.

M. Emmanuel Blairy (RN). L'amendement CD37 vise à substituer au renvoi technique et peu lisible au « 4° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement » une référence claire, opérationnelle et immédiatement compréhensible : la carte des aléas naturels annexée au PPRN. Elle est aujourd'hui au cœur du dispositif de prévention des risques naturels, puisqu'elle identifie, à l'échelle parcellaire, les niveaux d'exposition aux risques – inondations, ruissellement, retrait-gonflement des argiles, submersion marine, érosion, etc. C'est déjà l'outil utilisé par les services de l'État, les assureurs, les architectes et les bureaux d'études pour évaluer la vulnérabilité d'un bien et déterminer les mesures de prévention adaptées. En s'appuyant sur cette cartographie officielle, mise à jour régulièrement et fondée sur des données scientifiques consolidées, la reconstruction résiliente devient lisible, objective et opposable.

L'amendement CD18 vise à remplacer « la reconstruction » par « les travaux de réduction de vulnérabilité ».

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Je vous remercie, monsieur Meurin, pour votre sous-amendement rédactionnel. Néanmoins, il ne me paraît pas opportun, car il sous-entend qu'il ne pourrait y avoir de rénovations résilientes qu'à la suite d'une catastrophe naturelle.

L'amendement CD11 empêcherait le dispositif de tourner, puisque la phrase n'aurait plus de sens.

S'agissant des amendements CD35 et CD18, je suis d'accord avec le fait qu'il faille parler de travaux de réduction de la vulnérabilité et pas seulement de reconstruction. C'est précisément l'objet de mon amendement CD52. Toutefois, l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme ne concerne que les habitations détruites et, partant, leur reconstruction.

Enfin, pour ce qui est de l'amendement CD37, je pense aussi qu'il faut renvoyer à la carte nationale des aléas naturels. Cependant, étant donné qu'elle n'est pas prescriptive, ce sera à l'expert d'apporter les précisions nécessaires dans son diagnostic. Un diagnostic préalable à toute reconstruction sera indispensable pour prendre en compte les réalités locales du changement climatique.

M. Vincent Descoeur (DR). Le renvoi à la carte des aléas naturels permet de pallier judicieusement les problèmes posés par l'hétérogénéité des PPRN. Malheureusement, elle n'a pas encore été publiée. Avez-vous des informations ? Ce n'est pas évident de faire reposer une partie du dispositif sur un document inconnu.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Pour avoir auditionné les services de l'État, je sais que la commande a été passée il y a longtemps. En revanche, je ne connais pas l'état d'avancement des travaux ni l'existence éventuelle de freins à la publication.

M. Mickaël Cosson (Dem). Les mentalités évoluent. Alors que nous pensions pouvoir défier toujours les lois naturelles, nous nous inscrivons désormais dans un processus de résilience. Malheureusement, il faut admettre que certaines zones ne seront plus habitables. Nous ne sommes plus à l'époque des premiers PPRN, quand les zones noires viraient au jaune, contre toute raison, pour des motifs purement économiques. Ne croyons pas que nous allons pouvoir résoudre tous les cas. Il faudra aussi disposer d'une offre de relogement. À quoi bon construire un étage supplémentaire pour éviter la submersion, puisque l'accès au bien sera, par définition, au rez-de-chaussée ?

M. Vincent Descoeur (DR). L'efficacité du dispositif dépend grandement de la carte. Nous devons donc être très attentifs au délai de publication et à son contenu. Je veux bien faire confiance, mais pas aveuglément non plus.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Ma confiance est loin d'être aveugle. Nous comptons sur cet amendement pour forcer un peu la main du gouvernement. L'amendement CD50 rectifié lui donne, du reste, un délai pour produire cette carte.

Le sous-amendement CD57 est retiré.

La commission adopte l'amendement CD52.

En conséquence, les autres amendements tombent.

Amendement CD21 de M. David Magnier

M. David Magnier (RN). L'article 2 introduit la possibilité, pour l'assurance, de verser une indemnité d'un montant supérieur à la valeur du bien sinistré, lorsque des travaux de reconstruction résiliente sont nécessaires pour respecter les prescriptions prévues par les plans de prévention des risques naturels. C'est une bonne chose, car la résilience du bâti n'est plus une option. Néanmoins,

en l'absence de toute limite, dans certains sinistres majeurs, comme les crues, le mécanisme, dont le coût est difficilement à anticiper, peut rapidement devenir inflationniste et menacer l'équilibre du régime Cat Nat, déjà soumis à une pression financière croissante. Nous devons à la fois renforcer la résilience et préserver notre système d'indemnisation. C'est pourquoi il faut encadrer le dispositif, en fixant par décret un plafond clair et proportionné.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Vous avez raison, un plafond est nécessaire. Mon amendement CD53 le prévoit, avec d'autres garde-fous. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD17 de M. Timothée Houssin

M. Timothée Houssin (RN). Cet amendement d'appel vise à ouvrir une réflexion sur le paiement direct des travaux de réparation résiliente par l'assureur, comme c'est le cas dans l'assurance automobile, afin de garantir une mise en œuvre plus efficace et économiquement maîtrisée du dispositif. Dans le régime Cat Nat, les travaux prescrits peuvent représenter des montants importants, parfois supérieurs à la valeur du bien assuré. Leur prise en charge directe par l'assureur présente plusieurs avantages : la maîtrise des coûts ; la réduction des risques de surévaluation des devis ou de travaux non conformes ; l'accélération et la fiabilisation de la réalisation des travaux, directement coordonnés par l'assureur.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Votre amendement est satisfait, puisque cette faculté existe déjà, en vertu de l'arrêt de la Cour de cassation du 16 juin 1982 n° 81-13080 et de la décision du Conseil d'État du 11 janvier 2013 n° 351393. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD3 de M. Timothée Houssin

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Je suis d'accord pour créer un référentiel technique. C'est d'ailleurs l'un des objets de mon amendement CD53. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendements CD22 et CD23 de M. David Magnier (discussion commune)

M. David Magnier (RN). On ne peut pas demander aux Français de supporter de nouvelles obligations sans leur donner toutes les informations en amont. Au moment de signer leur contrat, des milliers de propriétaires ne savent absolument pas à quels risques leur bien est exposé. Ils les découvrent souvent trop tard, après le sinistre. Dans un pays où les catastrophes naturelles se multiplient, c'est inacceptable. C'est pourquoi nous souhaitons, dans l'amendement CD22, que l'assureur informe clairement l'assuré, dès la conclusion du contrat, des risques qui pèsent sur son habitation, des travaux utiles pour protéger son bien et des aides publiques auxquelles il peut prétendre. C'est une question de transparence et d'équité. On ne peut pas reprocher à un propriétaire de ne pas avoir réalisé des travaux de résilience si personne ne lui a jamais expliqué qu'ils étaient nécessaires. Nous remettons un peu de justice dans un système où trop souvent les assurés sont les derniers informés, alors qu'ils sont les premiers concernés. Nous voulons que les Français puissent se défendre, anticiper, protéger leur maison, leur famille et leur patrimoine. Cela commence par une information honnête, complète et accessible.

L'amendement CD23 vise à imposer une information des assurés par leur assurance dès la déclaration du sinistre. Souvent, les sinistrés se retrouvent démunis face à la complexité des démarches à accomplir. Les propriétaires ignorent les travaux de résilience qui peuvent conditionner leur indemnisation. Ils ne connaissent pas les aides publiques existantes, comme le fonds Barnier ou les aides des collectivités et de l'État. Cela entraîne des incompréhensions, des blocages et des litiges. Les gens doivent être accompagnés dès le début. Avec cette obligation d'information immédiate, les assurés ne seront plus seuls face aux méandres administratifs et techniques.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. L'amendement CD22 est quasiment satisfait. Lors de l'achat, le notaire a l'obligation légale de signifier à quels risques le bien est exposé. Tous les propriétaires disposent donc de cette information. Alors que votre groupe réclame régulièrement une simplification administrative, ce dispositif alourdirait les dossiers d'assurance. Par ailleurs, l'assureur ne dispose pas de toutes ces informations. Il faudrait réaliser une expertise qui coûte plusieurs milliers d'euros et qu'il est donc irréaliste d'imposer à chaque contrat.

Quant à l'amendement CD23, il sera satisfait par l'adoption de mon amendement CD53, qui prévoit de rendre l'expertise obligatoire avant de reconstruire ou de rénover un bâtiment victime d'une catastrophe naturelle.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Mickaël Cosson (Dem). Le notaire n'est pas toujours à même de faire part aux acheteurs des conséquences concrètes sur leur bien des quelque 500 pages de diagnostics. Dans un souci de lisibilité, il serait intéressant qu'il remette une synthèse tenant sur une feuille A4, qui mentionnerait les autorisations d'urbanisme

relatives à la parcelle et les sinistres qu'elle a subis au cours des vingt-cinq années précédent l'achat.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements CD53 de M. Fabrice Barusseau et CD15 de M. Timothée Houssin (discussion commune)

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Mon amendement prévoit que le versement de la part de l'indemnité versée au titre de la garantie Cat Nat pour rénover ou reconstruire de manière résiliente une habitation ou tout autre bâtiment à la suite d'une catastrophe naturelle soit subordonné à un diagnostic en amont, ainsi qu'à la réalisation de ces travaux pour éviter tout enrichissement injustifié.

M. Timothée Houssin (RN). L'amendement CD15 propose de conditionner le versement par l'assureur de la part d'indemnisation excédant la valeur du bien assuré à la réalisation effective des travaux de réparation résiliente. En l'état du droit, l'assuré n'est pas tenu de réaliser les travaux pour lesquels il est indemnisé. Dans un dispositif où l'indemnité peut dépasser la valeur du bien, cette absence de conditionnalité fait courir un risque important d'enrichissement sans cause, en particulier si l'indemnité est versée sans un contrôle de l'exécution. La mesure proposée vise donc à sécuriser le dispositif et à garantir que les sommes versées au titre de la réparation résiliente sont effectivement utilisées pour réduire la vulnérabilité du bien.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Si je partage l'objectif de votre amendement, je vous suggère cependant de le retirer au profit du mien, qui prend également en compte plusieurs des demandes que vous avez formulées plus tôt.

La commission adopte l'amendement CD53.

En conséquence, l'amendement CD15 tombe.

Amendements identiques CD51 de M. Fabrice Barusseau et CD14 de M. Emmanuel Blairy

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. L'amendement vise à supprimer l'alinéa 8, qui est une erreur.

La commission adopte les amendements.

Amendement CD24 de M. David Magnier

M. David Magnier (RN). Les prescriptions de mise en conformité après une catastrophe naturelle sont nécessaires : elles visent à protéger les habitants et à éviter que les mêmes dégâts se reproduisent. Mais parfois elles sont totalement disproportionnées, notamment dans le cas de maisons anciennes ou de petites habitations rurales dans des communes où la valeur foncière est faible. Les habitants se retrouvent dans des situations ubuesques, quand le coût des travaux exigés dépasse largement la valeur du bien. Le propriétaire, qui n'a pas les moyens de les financer, finit par devoir partir. Ce sont les territoires déjà fragiles qui se vident, se paupérisent et s'abîment. Nous ne pouvons pas fermer les yeux sur ces réalités.

L'amendement apporte une réponse simple, en prévoyant une dérogation strictement encadrée : lorsque le coût des travaux dépasse un certain pourcentage de la valeur du bien, fixé par décret, l'obligation de mise en conformité peut être assouplie. Ce n'est pas du laisser-faire ni un renoncement à la sécurité, puisque la dérogation ne pourra être accordée que si elle ne compromet pas la protection des occupants. Cela permettra d'éviter des situations absurdes, qui condamnent des familles à quitter leur maison, leur village et leur territoire. Cet amendement apporte une dose indispensable de réalisme dans le dispositif. Il protège les ménages et nos territoires et préserve les sinistrés de décisions techniquement correctes, mais humainement inacceptables.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Par cohérence avec vos amendements proposant de supprimer la référence aux PPRN ainsi qu'avec l'amendement CD53 que nous avons adopté, je vous propose de retirer votre amendement. Par ailleurs, il est plus simple de prévoir un plafond du montant de travaux obligatoires, comme je le propose à l'amendement CD53. Votre amendement imposerait de passer par une autorisation du préfet, ce qui ralentirait considérablement les reconstructions et ferait intervenir les pouvoirs publics dans des questions privées où ils n'ont pas leur mot à dire. Enfin, il est probablement contraire aux principes constitutionnels de propriété privée et de liberté contractuelle.

L'amendement est retiré.

Amendement CD20 de M. David Magnier

M. David Magnier (RN). L'article 2 met fin au principe de reconstruction à l'identique et impose le respect des mesures de prévention prévues par les PPRN. Sur le principe, personne ne peut contester l'intérêt de mieux protéger les habitants face aux risques naturels – encore faut-il que ces prescriptions existent, qu'elles soient claires et disponibles à temps. Or, dans de nombreuses communes exposées à des aléas naturels, les PPRN sont en cours d'élaboration, en révision ou en attente d'approbation. Si une catastrophe survient dans ce délai, les propriétaires sont bloqués : il leur est impossible de rebâtir pendant une durée inconnue, faute de connaître les obligations à respecter. Certaines familles restent ainsi des années dans

l'incertitude la plus totale. Leur vie est suspendue, leurs économies immobilisées et leur territoire se fige dans l'attente de règles qui n'arrivent pas. C'est humainement insupportable et administrativement inacceptable.

Notre amendement vise tout simplement à mettre fin à ces zones grises, en prévoyant qu'en cas de catastrophe naturelle l'autorité administrative dispose d'un délai maximal de douze mois pour arrêter les prescriptions de résilience nécessaires à la reconstruction. Ce délai, ni arbitraire ni excessif, laisse le temps de mener les analyses techniques indispensables, tout en garantissant au propriétaire une visibilité pour rebâtir en toute sécurité et en toute dignité. L'amendement protège ainsi les assurés et met fin à des situations de détresse qui ne doivent plus se reproduire.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Une nouvelle fois, par cohérence avec vos amendements proposant de supprimer la référence aux PPRN, qui sont de fait difficiles à mettre à jour, ainsi qu'avec l'amendement CD53, je vous propose de retirer votre amendement. À défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD2 de M. Sébastien Humbert

M. Sébastien Humbert (RN). L'amendement vise à introduire la notion de patrimoine. S'il n'est pas question de remettre en cause le principe d'une reconstruction qui tienne compte des contraintes géographiques et environnementales, il est important de respecter les aspects patrimoniaux et historiques à l'occasion de la reconstruction d'un bâtiment historique ou classé au titre des monuments historiques. Les chiffres du ministère de la culture démontrent que les monuments et bâtiments historiques ne sont malheureusement pas épargnés par les catastrophes naturelles. Entre 2013 et 2023, 193 sinistres ont été recensés. Les incendies représentent la majeure partie de ces incidents, mais d'autres événements climatiques ainsi que des mouvements de sols et des inondations ont été recensés. Le patrimoine architectural fait partie de l'âme d'une nation : il convient de prêter une attention particulière à sa préservation, notamment lors d'opérations de reconstruction à la suite à une catastrophe naturelle.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Je suis heureux que vous mettiez en avant l'action de personnes très souvent dénigrées par les élus ruraux : les architectes des bâtiments de France, qui rendent un service considérable pour préserver notre patrimoine. Votre amendement est satisfait à l'article L. 621-9 du code du patrimoine, aux termes duquel toute modification d'un immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut intervenir qu'après autorisation de l'administration. De plus, l'article L. 152-4 du code de l'urbanisme prévoit des dérogations au PLU et aux règles d'urbanisme dans le cas des immeubles classés. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD7 de M. Emmanuel Blairy

M. Emmanuel Blairy (RN). Imposer une reconstruction résiliente intégrale à des maisons anciennes revient souvent, en réalité, à interdire cette reconstruction. Dans les zones littorales, rurales ou argileuses, une grande partie du bâti est antérieure à 1980. Le coût de la mise en conformité totale de ces résidences souvent modestes peut être supérieur à leur valeur. Imaginons une petite maison familiale acquise après une vie de travail pour un coût de 80 000 euros : si les travaux exigés dépassent 50 % de sa valeur, c'est l'éviction pure et simple pour ses propriétaires. Nous voulons de la résilience, mais pas au prix de l'appauprissement des ménages ni de la disparition du patrimoine rural et littoral. Ces résidences font vivre nos territoires, elles soutiennent le commerce local, l'artisanat, le tourisme. Les condamner, c'est fragiliser tout un tissu économique. Nous proposons une solution équilibrée, pour adapter les exigences de résilience à la réalité économique et préserver la justice sociale et le patrimoine.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Votre dispositif fait l'inverse de ce que propose l'exposé des motifs : la dérogation bénéficierait aux petits travaux mais les gros travaux resteraient obligatoires. Qui plus est, le seuil aléatoire de 1980 paraît contraire à la Constitution. Enfin, je prévois d'introduire un plafond du coût des travaux obligatoires dans mon amendement CD53, ce qui satisfait le vôtre. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD6 de M. Emmanuel Blairy

M. Emmanuel Blairy (RN). Cet amendement d'appel vise à donner la priorité aux entreprises locales pour effectuer les travaux de reconstruction après une catastrophe naturelle. Ce serait bon pour notre économie, à un moment où nous cherchons à retrouver notre souveraineté.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Je partage votre souhait que les entreprises locales réalisent les travaux. Toutefois, votre amendement pose quelques problèmes juridiques. Il est inconstitutionnel, puisqu'il est attentatoire à la liberté d'entreprendre. Il est également contraire au droit de l'Union européenne. Notez que certains territoires ont signé une charte avec des entreprises engagées localement, qui ont été labellisées. Cela permet aux personnes sinistrées d'identifier clairement des entreprises locales compétentes. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD25 de M. David Magnier

M. David Magnier (RN). Les inondations représentent l'un des risques naturels les plus fréquents et les plus destructeurs en France. Quand l'eau monte, elle emporte tout, les habitations, les souvenirs, parfois les moyens de subsistance. Au-delà des dégâts matériels, il y a la réalité humaine : l'évacuation d'urgence, l'impossibilité de réintégrer son logement, les dépenses immédiates de relogement, de nettoyage et de sécurisation. Dans ces moments-là, les Français n'ont pas des semaines ou des mois devant eux, ils ont besoin d'une réponse rapide, concrète, vitale. Or les versements d'indemnisations dans le cadre du régime Cat Nat arrivent souvent tardivement, parfois plusieurs mois après le sinistre. Dans l'intervalle, les familles se débrouillent comme elles le peuvent et font face seules.

L'amendement propose d'instaurer une indemnisation accélérée pour les sinistres causés par une inondation reconnue comme catastrophe naturelle. L'assureur devra verser une avance dans un délai maximal de trente jours, dès lors que l'état estimatif des pertes ou les premières pièces justificatives sont fournis. Ce n'est pas une révolution, simplement du bon sens. Quand une famille a tout perdu, la première urgence, c'est de l'aider immédiatement, afin de lui éviter une détresse financière et humaine. Les assureurs doivent prendre leur part sans attendre que les sinistrés s'épuisent dans des démarches interminables.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. L'article 125-2 du code des assurances prévoit qu'une provision sur les indemnités dues au titre de la garantie Cat Nat doit être versée à l'assuré dans les deux mois qui suivent la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle. Votre amendement propose de réduire ce délai à un mois uniquement en cas d'inondation, ce qui créerait une distinction entre les risques assurés par le régime Cat Nat. De nombreux assureurs ont pris l'engagement informel d'anticiper les versements. Il faudrait voir comment harmoniser les conditions pour l'ensemble des risques et étudier leur compatibilité avec les délais de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Demande de retrait et à défaut, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendement CD50 rectifié de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Cet amendement décale de six mois l'entrée en vigueur de l'article 2, afin de laisser au gouvernement le temps de publier la carte des aléas naturels et de faire paraître les textes réglementaires d'application.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

Amendement CD29 de M. Emmanuel Fernandes

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). M. Cosson remarquait tout à l'heure à juste titre qu'il est nécessaire de préciser ce qu'on entend par reconstruction résiliente. C'est précisément l'objet de cet amendement.

Avec le réchauffement climatique, les catastrophes naturelles se multiplient et sont particulièrement délétères pour de nombreux territoires. À Mayotte, par exemple, tout n'a pas été reconstruit depuis le passage du cyclone Chido. Pourquoi ? En raison d'abord de l'étendue des dégâts : il faut reconstruire des milliers de logements, des écoles, des hôpitaux, des réseaux, etc. De plus, Mayotte, qui est le département le plus pauvre de France, est caractérisée par une grande fragilité sociale et économique. Enfin, l'île pâtit de nombreux problèmes logistiques.

Pour accélérer la reconstruction, il faudrait utiliser des matériaux locaux et mettre un terme aux chaînes d'approvisionnement beaucoup trop longues. Nos territoires pourraient ainsi mieux maîtriser les coûts et disposer de plus d'autonomie.

À cet égard, la proposition de loi que j'ai déposée avec Sylvie Ferrer, visant à accélérer le développement de la construction et de la rénovation en bois-terre-paille, est complémentaire de cet amendement. Ces matériaux durables, recyclables et réparables rendent ce mode de construction particulièrement résilient face aux changements climatiques, aux crises énergétiques et aux contraintes économiques – à condition que la conception soit correcte.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Si la volonté de définir la reconstruction résiliente est compréhensible, elle se heurte à plusieurs difficultés.

Tout d'abord, votre amendement introduit dans le code de l'environnement des critères économiques, sociaux et industriels qui excèdent le champ des mesures prescriptives des PPRN. Le mélange d'obligations juridiques et d'objectifs non opposables créerait une insécurité pour les collectivités, les assureurs et les particuliers.

Ensuite, en inscrivant cette définition dans le code de l'environnement, cet amendement n'aurait aucun effet sur les décisions d'urbanisme, en vertu de la décision Sieur Piard du Conseil d'Etat. J'entends votre objectif, mais il me semble

préférable de recentrer la définition d'une reconstruction résiliente sur des critères matériels.

Enfin, votre amendement pose d'importants problèmes juridiques et est en partie contraire au droit européen. La loi ne doit pas être trop restrictive : parce que l'adaptation devra nécessairement évoluer, il est préférable de recourir au cadre réglementaire, qui permet des prescriptions plus précises.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 3 : Permettre aux assureurs de moduler le taux de la surprime pour certaines catégories de biens immobiliers situés dans des zones à fort risque naturel

Amendement de suppression CD8 de M. Emmanuel Blairy

M. Emmanuel Blairy (RN). Pour les militaires et certains fonctionnaires, régulièrement mutés, la résidence dite secondaire est en réalité le seul logement stable, en plus d'être leur patrimoine familial ; les termes « résidence secondaire » sont donc trompeurs. Les pénaliser en les soumettant à une prime librement fixée par les assureurs constituerait une injustice flagrante.

L'article 3 vise à permettre aux assureurs de fixer librement le taux de la prime pour les biens professionnels de grande valeur. Il ne leur appartient pourtant pas de compenser le coût des catastrophes naturelles en ciblant les ménages. Le régime Cat Nat repose sur la solidarité nationale et non sur une logique punitive ou discriminatoire.

Enfin, ouvrir la porte à des primes libres contribuerait à fragiliser l'équilibre du système et à créer des inégalités territoriales, les zones à risque étant souvent rurales ou littorales. Faut-il condamner ces territoires à devenir inaccessibles ?

Supprimer cet article permettrait de protéger tous les assurés, de garantir la solidarité et d'éviter une dérive vers un système à deux vitesses.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Vous avez raison sur un point, monsieur Blairy : la résidence principale des fonctionnaires et militaires tenus de résider sur leur lieu de travail est considérée comme une résidence secondaire. Il faut revoir la définition de la résidence secondaire, éventuellement en introduisant une troisième catégorie.

Le régime Cat Nat doit être conforté et pérennisé ; après huit années déficitaires, nous sommes encore loin du compte. Les différences de traitement introduites à l'article 3 reposent sur des critères objectifs – nature du bien assuré, exposition au risque, valeur élevée du bien – directement liés à l'objet du régime Cat Nat. Elles ne constituent pas une rupture d'égalité et préservent l'universalité de la couverture et la solidarité nationale pour ceux qui en ont le plus besoin.

Nous préciserons, dans les amendements suivants, les dispositions permettant de plafonner la surprime. Avis défavorable.

M. Vincent Descoeur (DR). L'article 3 soulève une interrogation de fond.

Après huit années de déficit, le régime Cat Nat est à bout de souffle – nous en avons tous conscience. Le risque encouru, dont nous devons nous protéger, est le désengagement des assureurs ; lorsqu'un risque devient récurrent, il cesse d'être un risque et devient une situation ordinaire.

Préalablement au débat relatif à l'encadrement de la surprime, nous devons nous interroger : avons-nous l'assurance de sauver le système de mutualisation en appliquant une hausse de la surprime sur certains biens ? Le raisonnement part du principe suivant : il faut sauver la mutualisation, en faisant peser une surprime réévaluée sur certains biens. Avons-nous la garantie que les autres biens continueront de bénéficier de la mutualisation, même s'ils se trouvent dans des territoires sujets à aléas ?

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Il n'existe pas d'étude d'impact consacrée au fonds Cat Nat ; plusieurs éléments seront nécessaires pour le conforter.

L'article 3 a pour objectif, grâce à la modulation de la surprime, de permettre aux assureurs de continuer d'exercer dans tous les territoires en limitant leur exposition aux risques. Il vise à rétablir la solidarité dans le bon sens : jusqu'à présent, le fonds Cat Nat a été très sollicité au bénéfice de biens onéreux, aux dépens des biens plus modestes.

Enfin, cet article peut inciter certains propriétaires, notamment de grandes entreprises, à choisir des localisations moins exposées aux risques.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD40 Mme Eva Sas et sous-amendement CD56 de M. Fabrice Barusseau

Mme Eva Sas (EcoS). L'amendement vise à instaurer une revalorisation automatique, tous les cinq ans, du taux de surprime, afin de sécuriser l'équilibre du régime. Il fait suite au travail que Tristan Lahais et moi-même menons en

commission des finances sur les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique. Il s'inscrit également dans la droite ligne des recommandations de la Caisse centrale de réassurance (CCR).

Le changement climatique accroît la fréquence et l'ampleur des aléas naturels, plaçant notre système de prévention et d'indemnisation sous tension. Le coût annuel moyen des sinistres climatiques est passé de 1,5 milliard en 1990 à 5 milliards en 2024. Cette tendance devrait se poursuivre : on estime que les dégâts cumulés causés par les aléas naturels doubleront d'ici à 2050.

Face à ce constat, la CCR nous prévient : « Malgré la hausse de la surprime en 2025, cette dynamique met en péril l'équilibre financier du régime et accroît le risque d'inassurabilité à moyen terme de certains territoires. »

Le sous-amendement du rapporteur introduit une souplesse bienvenue.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Le sous-amendement vise à consolider juridiquement l'amendement CD40, auquel je suis favorable s'il est sous-amendé.

La commission adopte successivement le sous-amendement et l'amendement sous-amendé.

Amendement CD47 de M. Fabrice Barusseau

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Il vise à fixer par décret un plafond à la modulation par les assureurs de la surprime pour certains types de biens. Il précise également que cette modulation ne peut être opérée qu'à la hausse.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CD27 de M. Emmanuel Fernandes, CD33 de M. Nicolas Bonnet, CD13 M. Timothée Houssin et CD34 de M. Nicolas Bonnet (discussion commune)

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'amendement CD27 a pour objectif de rester fidèle au principe de solidarité nationale, qui est à la base du régime Cat Nat. À cet effet, nous proposons que la surprime s'applique non pas parce qu'un bien est situé dans une zone à risque, mais en fonction de la capacité financière de l'assuré.

Dans une société frappée de façon irréversible par le changement climatique, il n'est pas acceptable de faire payer le prix de l'inaction climatique aux personnes dont les biens sont spécifiquement situés dans les zones à risque. Assurer la solidarité nationale doit passer par l'introduction d'une surtaxe Cat Nat applicable au patrimoine, aux résidences secondaires et aux biens professionnels dont la valeur

assurée excède 20 millions, quelle que soit leur localisation. Autrement dit, il s'agit de permettre aux assureurs de fixer librement le taux de surprime pour tous les biens supérieurs à 20 millions, même en dehors des zones à risque.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement CD33 vise à baisser de 20 à 5 millions le seuil de la valeur assurée du bien professionnel à partir duquel les assureurs peuvent fixer librement le taux de la surprime dans les zones exposées aux risques. Une plus large contribution nous semble de nature à renforcer la solidarité.

Quant à l'amendement CD34, il a pour but de permettre aux assureurs de fixer librement le taux de la prime additionnelle pour les biens à usage locatif situés dans une zone exposée aux risques, comme pour les résidences secondaires et les biens professionnels à forte valeur assurée. Il reprend ainsi une proposition du rapport « Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques ».

M. Timothée Houssin (RN). L'amendement CD13 est un amendement d'appel visant à obtenir des précisions sur la façon dont a été fixé le seuil de 20 millions d'euros. Correspond-il à des éléments précis ou est-il purement aléatoire ?

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Monsieur Houssin, ce seuil apparaît pertinent pour plusieurs raisons structurelles liées au marché de l'assurance et à la gestion des risques climatiques.

Pour certains assureurs, un seuil d'environ 20 millions constitue la limite à partir de laquelle un dossier est classé dans la catégorie des grands risques et relève de lignes dédiées – risques industriels lourds, grands ensembles immobiliers tertiaires, infrastructures, etc. C'est aussi le seuil retenu par la Caisse centrale de réassurance dans le cadre de la garantie contre les risques liés au terrorisme. Dans cette catégorie se trouvent des acteurs capables d'assurer par eux-mêmes une part significative du risque. De plus, ce seuil a été recommandé par Thierry Langreney et les coauteurs du rapport de référence sur l'assurabilité des risques climatiques.

Pour les biens dépassant ce seuil, la mutualisation par le biais du régime Cat Nat est moins indispensable que pour les ménages ou les PME. Libérer la surprime Cat Nat les concernant permettrait d'aligner le tarif sur le risque réel, plutôt que de faire supporter ce coût au système de mutualisation. Enfin, ce seuil a été jugé pertinent par plusieurs acteurs de l'assurance que nous avons auditionnés.

L'amendement CD27 soulève plusieurs difficultés. D'une part, il s'appliquerait à tous les biens d'une valeur supérieure à 20 millions, dont beaucoup sont détenus par des collectivités territoriales ; celles-ci risqueraient de se retrouver dans l'incapacité de s'assurer. D'autre part, il étend la possibilité de moduler la surprime sur tout le territoire à tous les biens d'une valeur supérieure à 20 millions. Or la modulation de la surprime doit servir d'incitation à mener des travaux

d'adaptation dans les zones à forts risques naturels. L'adoption de cet amendement irait à l'encontre de l'esprit de la proposition de loi.

Enfin, il n'y a aucune raison de cibler tous les biens d'une valeur supérieure à 20 millions sur l'ensemble du territoire, alors que les entreprises supportent déjà quasiment intégralement la soutenabilité du régime Cat Nat. L'exception prévue par l'article 3 cible les biens situés dans les zones à risque uniquement pour inciter leurs propriétaires à réduire leur exposition aux risques.

Je suis défavorable à l'amendement CD33 : il est question de biens professionnels, et de nombreuses PME sont détentrices d'un outil productif dont la valeur dépasse 5 millions.

L'ajout des biens à usage locatif, visé par l'amendement CD34, élargirait excessivement le champ de la modulation de la prime prévue à l'article 3. Cet ajout pénaliserait de nombreux petits bailleurs, créant le risque d'une répercussion directe de ce changement sur les loyers. Cette catégorie hétérogène ne présente ni la cohérence ni la capacité contributive des deux catégories initialement visées.

Avis défavorable sur l'ensemble des amendements en discussion commune.

M. Timothée Houssin (RN). Je retire l'amendement d'appel CD13, auquel le rapporteur a apporté une réponse pertinente.

La commission rejette successivement les amendements CD27, CD33 et CD34, l'amendement CD13 ayant été retiré.

M. Vincent Descoeur (DR). Les modalités d'application de cet article nous posent des difficultés. Si j'ai bien compris, la modulation de la surprime s'appliquerait en fonction de la carte des aléas, qui reste à élaborer ; pouvez-vous me le confirmer ?

Pour l'élu de montagne que je suis, il reste trop d'incertitudes quant à l'application de ces dispositions aux résidences secondaires. Une station de moyenne montagne, par exemple, pourrait subitement se retrouver sur la carte des aléas ; or les résidences secondaires participent du socle de l'économie des zones de montagne.

Par ailleurs, ce texte vise à libérer le taux de la surprime, dont le montant serait déterminé par le prix du marché et calculé à partir d'un taux unique défini par arrêté, mais librement déterminé par les entreprises : finalement, qui décidera du montant de la surprime ? Il me semble qu'une étude d'impact serait très utile.

Je me suis intéressé aux travaux de la mission d'information et je suis disposé à voter ce texte, mais l'article 3 me gêne.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. L'assureur déterminera le taux de surprime, dans le cadre du plafonnement proposé dans le texte.

Par ailleurs, je vous propose de revoir la rédaction de cet article d'ici à l'examen en séance publique : nous pourrions déterminer la valeur à partir de laquelle l'article 3 s'appliquerait aux résidences secondaires.

M. Vincent Descoeur (DR). Dans cette perspective, nous nous abstiendrons lors du vote de l'article 3.

La commission adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

Amendement CD26 de Mme Sylvie Ferrer

Mme Murielle Lepvraud (LFI-NFP). Il vise à demander un rapport évaluant de manière exhaustive les besoins financiers de l'adaptation. Il devra porter sur la résilience des infrastructures, du logement, des réseaux et des services essentiels, ainsi que sur la prévention des risques naturels aggravés par le dérèglement climatique.

Parce que les effets du dérèglement climatique s'aggravent et que les besoins évoluent, cette évaluation sera actualisée tous les cinq ans. Il est essentiel que nous puissions suivre cette dynamique et anticiper les investissements nécessaires.

Ce travail permettra d'éviter que le coût de l'adaptation repose injustement sur les ménages ou les territoires les plus fragiles. Il s'agit d'un enjeu de solidarité nationale et de justice sociale.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Vous avez raison, il n'existe pas d'estimation détaillée du coût de l'adaptation aux changements climatiques et votre amendement correspond à une recommandation du rapport d'information. Toutefois, parce qu'il est trop précis, le rapport que vous demandez ne permettrait pas de disposer d'une vue complète des besoins de financement. De plus, il serait redondant avec l'estimation actuellement effectuée par le SGPE, le secrétariat général à la planification écologique. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD9 de M. Emmanuel Blairy

M. Emmanuel Blairy (RN). Les assureurs transmettent bien leurs chiffres à Bercy, mais il est nécessaire de consulter différentes sources pour disposer d'une information complète, ce qui réduit la lisibilité pour le Parlement.

Cet amendement vise à imposer la transmission, par le gouvernement, d'un rapport unique, clair et consolidé, regroupant les montants des primes et des indemnisations, ainsi que les taux de marge. Cela me semble essentiel pour évaluer la réalité des hausses et contrôler l'équilibre du régime Cat Nat.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Votre amendement est partiellement satisfait, puisque les données relatives aux primes perçues et aux indemnisations versées dans le cadre du régime Cat Nat sont collectées de manière exhaustive par les autorités compétentes, en particulier l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), le ministère de l'économie et des finances et la CCR – lorsqu'elle intervient en réassurance publique.

Ces informations, une fois consolidées, font l'objet d'une publication annuelle dans les rapports sectoriels du régulateur, qui constituent une source d'informations complètes et fiables sur l'évolution financière du régime.

Demander à chaque assureur de rendre publics ses comptes pourrait créer des problèmes relatifs aux données professionnelles. De plus, cet exercice ne refléterait pas la logique pluriannuelle propre au régime Cat Nat, dont les résultats s'apprécient sur plusieurs années, afin de tenir compte de la forte variabilité des événements climatiques.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 4 : Gage

La commission adopte l'article 4 non modifié.

M. Vincent Descoeur (DR). Le groupe Droite républicaine souscrit aux objectifs visés par ce texte, mais s'abstiendra compte tenu de la rédaction de l'article 3.

La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

M. Vincent Thiébaut, président. Je me réjouis de l'adoption de cette proposition de loi, issue du rapport d'information de MM. Philippe Fait et Fabrice Barusseau.

M. Fabrice Barusseau, rapporteur. Je vous remercie des améliorations apportées à la proposition de loi. Nous n'avons pas souvent l'occasion d'examiner des textes portant sur l'adaptation au changement climatique, qui concerne tous les territoires. Je vous invite instamment à vous saisir de ce sujet : nous en avons urgentement besoin.



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Mme Diane Simiu, directrice du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air

Mme Marie Carrega, cheffe du bureau de l'adaptation au changement climatique

Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurance (Agéa) *

M. Pascal Chapelon, président

Dr. Julien Arnoult, responsable des études et des relations institutionnelles

Groupe MAIF-SMACL (Société mutuelle d'assurance des collectivités locales) *

M. Sébastien Duplan, responsable des affaires publiques

Mme Louise Legrand, chargée d'affaires publiques

France Assureurs *

M. Christophe Delcamp, directeur assurances de dommages et de responsabilité

Mme Émilie Netter, directrice de la communication et des affaires publiques

Mme Lisa Martine, chargée de mission affaires publiques

Direction générale du trésor (DGT)

M. Philippe Guyonnet-Dupérat, sous-directeur de l'assurance et de l'économie sociale et solidaire (ASSUR)

M. Clément Robert, chef du bureau marchés et produits d'assurance

M. Sofien Abdallah, conseiller parlementaire et relations institutionnelles

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

M. Nicolas Monie, chef du département de l'appui aux politiques de prévention

Caisse centrale de réassurance (CCR)

M. Edouard Vieillefond, directeur général

M. Nicolas Bauduceau, directeur des fonds publics et de la prévention des risques

Mme Patricia Blanchandin, directrice de la communication et des relations institutionnelles

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.