

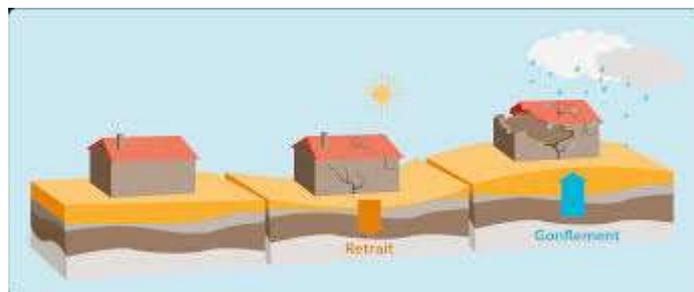
Projet d'ordonnance réformant la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse-réhydratation des sols

L'AMF poursuit son implication dans les domaines de la gestion des risques et des crises, dans l'objectif d'accompagner les élus locaux à une meilleure appréhension des phénomènes climatiques.

Le sujet du retrait gonflement des argiles illustre parfaitement le besoin d'expertise complémentaire à apporter aux élus. Cette note, en réaction au projet d'ordonnance présenté en CNEN le 12 janvier prochain, en application de l'article 161 de la 3DS, vise à présenter la thématique de façon pédagogique pour permettre aux élus locaux une appropriation plus aisée de sujets souvent très techniques.

Une tentative de définition simple et compréhensible

Le phénomène de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse-réhydratation des sols plus simplement connu sous le terme de retrait gonflement des argiles (RGA) peut se définir de la façon suivante : il s'agit de la succession de mouvements (épisodes de sécheresses et de ré-humidification des sols) du fait de la variation de la teneur des sols en eau avec des conséquences sur l'habitat.



Rapport Cour des Comptes 2022

Les sols argileux sont sensibles aux variations de teneur en eau et se comportent comme une éponge : en période sèche, ils se rétractent et en période pluvieuse ou humide, ils se gonflent. Ces fortes variations de teneur en eau dans les sols créent des mouvements de terrain, qui peuvent créer des tassements différentiels entraînant de forts dommages sur les maisons individuelles (fissurations voire rupture de la structure).

Il s'agit d'un phénomène cumulatif à cinétique lente ; les conséquences dommageables peuvent se matérialiser à l'issue d'une répétition du phénomène donc dans un temps plus ou moins long.

La présence de végétaux, gros consommateurs de la teneur en eau des sols, constitue un facteur aggravant.

Des cartes d'exposition des territoires ont été réalisées par le BRGM et sont consultables sur le site Géorisques

Quelques chiffres et constats préalables

La totalité du territoire français est concerné par le phénomène de retrait gonflement des argiles (RGA). Les régions les plus touchées identifiées sont l'Île de France, l'Occitanie, Provence Alpes Côte-d'Azur (PACA) et la Nouvelle Aquitaine.

En moyenne, depuis 1989, 1639 communes font chaque année l'objet d'un arrêté de reconnaissance au titre du RGA. On remarque aussi depuis 2015, une augmentation du nombre de demandes de reconnaissance cat nat pour ce type de phénomènes et 50% des demandes n'ont pas abouti, laissant les élus et les sinistrés dans des situations très délicates.

Dans la période 1982-2020, la moyenne annuelle de sinistralité s'élève à 485 M d'euros, il s'agit du 2^{ème} poste après les inondations et cela représente 36% de la sinistralité cat nat. Le coût moyen par habitation touchée par RGA est estimé à 16 300 euros.

On remarque depuis plusieurs années, une recrudescence de ce type de phénomènes liées aux effets du changement climatique (augmentation des périodes de sécheresse et des phénomènes de pluies extrêmes) et une faible application des techniques constructives adaptées (par méconnaissance des zones d'exposition et coûts supplémentaires). Par conséquent, de plus en plus d'habitations sont concernées : 54,2% des maisons individuelles en France métropolitaine sont en zone d'exposition moyenne ou forte et 44% de ces maisons ont été construites après 1975.

En 2023, force est de constater que les sinistrés toujours plus nombreux, peinent à se faire indemniser et les élus sont de plus en plus confrontés à des situations alarmantes sur leur territoire avec une dépréciation inquiétante de certains biens pouvant aller jusqu'à la rupture complète de la structure de certaines habitations et l'incapacité de les occuper, sans solution de relogement.

Un projet d'ordonnance cohérent au regard des recommandations proposées par la Cour des Comptes en février 2022

La loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite Loi 3DS, a introduit dans son article 161, la faculté d'adapter le régime cat nat et permettre une meilleure indemnisation des sinistres liés au phénomène RGA, tout en assurant la soutenabilité économique de la réforme, par voie d'ordonnance.

Le projet d'ordonnance semble en cohérence avec les recommandations formulées par le Cour des Comptes en février 2022 :

- L'indemnisation des dommages résultant du RGA reste rattachée au régime cat nat à ce stade des connaissances avec le rajout dans l'article L125-1 du code des assurances de la spécificité des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, la succession anormale d'évènements de sécheresse d'ampleur significative;
- L'ordonnance réaffirme le lien nécessaire entre indemnisation et prévention, en particulier pour les nouvelles habitations et la mise en place d'études préalables prévues par la Loi ELAN. Les pouvoirs publics, conscients des difficultés de mise en œuvre des actions préventives (projets de recherche et développement sur les mesures de prévention possibles sur le stock de constructions antérieures à 2020 toujours en cours) propose une mise en application au 1^{er} janvier 2025 ;
- La commission nationale consultative des catastrophes naturelles (créée en décembre 2021) sera dorénavant tenue de suivre spécifiquement la question du RGA, ce qui paraît une bonne chose au regard de l'exposition du territoire français. De plus depuis un décret publié le 31 décembre 2022, la commission nationale consultative comprend enfin des élus nommés par l'AMF qui pourront donc suivre cette thématique plus précisément et faire remonter des témoignages de terrain ;
- Le projet vient préciser les conditions d'indemnisation de ce type de sinistres, aux dommages susceptibles d'affecter la solidité du bâti ou d'entraver l'utilisation normale du bâtiment et définit les biens et dommages exclus de cette indemnisation, habitations ne respectant pas les nouvelles normes constructives issues du code de la construction et de l'habitation et celles n'ayant pas de permis de construire délivré ou dont le permis de construire a été refusé ou annulé par décision du juge administratif ;
- L'ordonnance vient réglementer le contenu minimal attendu de l'expertise et définir le régime général de contrôles et de sanctions des experts, ce qui paraît plutôt répondre à une attente des assurés au regard des disparités territoriales existantes à ce jour.

Des points d'attention

Ce sujet mérite dans les prochains mois une attention toute particulière :

- dans la mise en place de la commission nationale consultative des catastrophes naturelles qui sera certainement amenée à se prononcer sur les critères d'éligibilité à la reconnaissance cat nat au titre du RGA. La présence de 6 élus désignés par l'AMF pourrait rééquilibrer les échanges avec l'Etat et le monde de l'assurance, **dans un contexte où les critères de reconnaissance restent complexes et ne tiennent pas suffisamment compte des réalités locales**. Une circulaire aura vocation à redéfinir les critères permettant de caractériser l'intensité des épisodes de sécheresse réhydratation des sols à l'origine de mouvements de terrain différentiels, dans les prochains mois. **Le rajout dans l'article L125-1 du code de l'assurance de la notion de « succession anormale d'événements de sécheresse d'ampleur significative » risque d'être difficile à cerner et à appliquer concrètement.**
- dans le suivi des prochains décrets d'application : un décret définissant les dommages qui sont exclus du droit à l'indemnisation et un décret définissant les modalités de mise en œuvre de la modulation de franchise sur critères de revenus, afin de **vérifier une exclusion raisonnable des dommages donnant lieu à indemnisation.**

Pour les élus locaux, il semble important de leur recommander :

- de consulter le site Géorisques pour connaître leur exposition au risque RGA et en informer leur population;
- de s'aguerrir à la procédure cat nat pour envisager la reconnaissance RGA de leur territoire lors de sécheresse importante, cette reconnaissance restant le préalable incontournable pour que les sinistrés puissent prétendre à une indemnisation.
- De se familiariser avec le contenu de la Loi ELAN (2018) imposant des études préalables pour les nouvelles constructions à compter du 1^{er} octobre 2020 :
 - Obligation d'études préalables pour les constructions situées dans les zones d'aléa RGA moyen à fort
 - Réalisation d'études de sol (étude géotechnique préalable) avant la vente d'un terrain constructible et dans la phase de construction.
 - Contrôle du respect des règles générales de la construction lors de l'examen du permis de construire et lors de la délivrance attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

Le décret n° 2019-495 du 22 mai 2019 impose la réalisation de deux études de sol dans les zones d'exposition moyenne ou forte au retrait-gonflement des argiles :

- *à la vente d'un terrain constructible : le vendeur a l'obligation de faire réaliser un diagnostic du sol vis-à-vis du risque lié à ce phénomène ;*
- *au moment de la construction de la maison : l'acheteur doit faire réaliser une étude géotechnique à destination du constructeur. Si cette étude géotechnique révèle un risque de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols, le constructeur doit en suivre les recommandations et respecter les techniques particulières de construction définies par voie réglementaire.*

Pour aller plus loin

Rapport de la Cour des Comptes de février 2022 : sols argileux et catastrophes naturelles. Des dommages en fort progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté

Rapport du Conseil économique, social et environnemental d'avril 2022 : Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques.