



Les catastrophes naturelles, les personnes déplacées et les inégalités climatiques : le cas de la tempête Alex dans la vallée de la Roya

Marine Denis

Doctorante en droit public à l'Université Paris Nord

ATER en droit public à l'Université Lyon III

Juriste de l'association « Notre Affaire A Tous »

Entre 1988 et 2017 les intempéries sont à l'origine de 1121 décès par an et représentent un coût de 2,2 milliards de dollars de pertes estimées sur le territoire français¹. Selon le GIEC, la France métropolitaine a connu un réchauffement d'environ +1,4°C depuis 1900, une valeur plus élevée que la moyenne mondiale estimée à +0,9°C entre 1901 et 2012. La France figure parmi les pays d'Europe les plus vulnérables au dérèglement climatique².

Le 2 octobre 2020, le département des Alpes-Maritimes a été placé en vigilance rouge « pluie-inondation ». Les cumuls de pluie sur place ont atteint en quelques heures 450 à 500 mm dans l'arrière-pays et plus de 560 millions de tonnes d'eau sur le département, soit l'équivalent de 190 000 piscines olympiques. A l'issue de cet épisode, 55 communes des Alpes-Maritimes ont été reconnues en état de catastrophe naturelle. La Fédération française de l'assurance a recensé 14 000 déclarations de sinistres enregistrées pour un coût des dommages assurés atteignant 210 millions d'euros. Le coût final de la tempête Alex se répartit entre les dégâts causés aux habitations (72 %), aux biens professionnels et agricoles (25 %) et aux automobiles (3 %)³. Dans la vallée de la Roya, on recense 4 ponts détruits et 40km de voiries endommagées. Ces dommages s'accompagnent de traumatismes psychologiques pour les personnes sinistrées⁴. Au lendemain de cette catastrophe naturelle exceptionnelle, de nombreuses questions se posent : comment reconstruire la vallée ? Où reconstruire les maisons détruites ? A l'avenir, comment prévenir de tels phénomènes climatiques, de potentielles crues similaires ?

Les dégâts de la tempête Alex dans la vallée de la Roya interrogent l'efficacité et l'adéquation de l'actuel régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles « CatNat » (I). Par ailleurs, les catastrophes naturelles, sources d'une augmentation des

¹ ECKSTEIN David, KÜNZEL Vera, SCHÄFER Laura, WINGES Maik, *Global Climate Risk Index 2020, Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018*, Germanwatch, Décembre 2020, p. 19.

² Groupe d'Experts Intergouvernemental sur le Climat, *Changements climatiques 2013 - Les éléments scientifiques, Contribution du groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Cambridge University Press, 2013, p. 1513.

³ Fédération Française de l'Assurance, *Inondations dans les Alpes-Maritimes, 14 sinistres estimés pour un coût évalué à 110 millions d'euros*. [En ligne, consulté le 6 août 2021] : <https://www.ffa-assurance.fr/actualites/inondations-dans-les-alpes-maritimes-14-000-sinistres-estimes-pour-un-cout-evalue-210>

⁴ BRICOURT Wilfrid, Fondateur du collectif « Aide aux sinistrés », entretien mené le 21 juillet 2021 à Breil sur Roya.



facteurs de paupérisation et de vulnérabilités nécessitent de questionner le rôle des acteurs publics dans l'adaptation et dans la prévention des catastrophes naturelles (II).

I) Les insuffisances des mécanismes de solidarité d'indemnisation des personnes sinistrées face à l'augmentation des catastrophes naturelles découlant du changement climatique

Le régime CatNat dont s'est doté la France en 1982 oblige, dans une certaine mesure, les compagnies d'assurance à indemniser les personnes sinistrées à la suite d'une catastrophe naturelle. Terme polysémique, l'INSEE définit la catastrophe naturelle par « l'intensité anormale d'un agent naturel (inondation, coulée de boue, tremblement de terre, avalanche, sécheresse) lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises »⁵. Le secteur de l'assurance et de la réassurance optent pour une lecture et une interprétation libérale⁶ de ce régime en prenant en compte le seul critère de l'aléa naturel. En comparaison, les sciences humaines et sociales qualifient la catastrophe naturelle d'une association entre l'aléa naturel et un critère géo-anthropique, la vulnérabilité d'un territoire. Parmi les différences majeures entre ces deux conceptions, l'interprétation du secteur de l'assurance tend à écarter la gestion du risque et l'impact de certaines décisions industrielles, économiques et urbanistiques dans l'origine d'une catastrophe. Dès lors, le détachement de l'aléa naturel de causes d'origine anthropique semble mettre de côté la part de responsabilités de certains acteurs dans la survenue d'événements climatiques ou naturels soudains, réduisant de fait les voies de recours effectifs pour les victimes. Le législateur a fait également le choix de ne retenir que le critère de l'anormalité de l'intensité de l'agent naturel pour appliquer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (A) ; un régime dont la pérennité et l'efficacité au regard des risques climatiques interroge (B).

A) Le régime « CatNat », régime singulier et hybride en matière d'indemnisation

L'existence d'une obligation d'État de secourir les personnes victimes d'une catastrophe naturelle est théorisée pour la première fois lors de la Révolution française. Par la suite, le principe de solidarité nationale est consacré dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Malgré l'édiction de ce principe à valeur constitutionnel, la charge de la réparation et de l'indemnisation de la catastrophe naturelle demeure floue⁷. Tout au long de la IV^e et V^e République, le législateur fait le choix de mettre en place des fonds destinés aux familles les plus sinistrées. Ces fonds reposent sur la puissance publique sans avoir toutefois la capacité d'indemniser totalement les victimes. Si l'on excepte la prise en charge des calamités d'origine climatique à destination des agriculteurs et des apiculteurs⁸, il n'existe à cette époque aucun système d'assurance des catastrophes naturelles pour les particuliers, notamment en raison de leur faible probabilité.

⁵ INSEE [En ligne, consulté le 17 août 2021] : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1727>

⁶ THUILLIER Thomas, « Les catastrophes naturelles face aux changements climatiques : Quel régime assurantiel pour demain ? », in M. Torre-Schaub et al. (dir.), *Droit et changement climatique : comment répondre à l'urgence climatique ? Regards croisés à l'interdisciplinaire*, Mare & Martin, 2020, p. 120.

⁷ *Op. cit.*, p. 118.

⁸ L. n° 64-706, 10 juillet 1964 (JO 23 juillet 1963) organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles. Cette loi institue un régime indemnitaire spécifique aux agriculteurs, relatif aux calamités d'origine climatique telles que les inondations ou les sécheresses.



L'adoption de la loi du 13 juillet 1982⁹ relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, pose néanmoins les premiers jalons d'une prise en charge de ce type de risque. L'objectif premier du « régime CatNat » qui en découle est de pallier la carence de couverture des risques naturels très peu assurés jusqu'alors. Le régime CatNat est un modèle hybride, mi-public - mi-privé, dont le dispositif repose sur le principe de solidarité, lequel se traduit par l'unicité des taux de prime additionnelle d'assurance fixés par l'Etat¹⁰. Le deuxième élément du régime se fonde sur l'assurance et la réassurance publique. Concrètement, il prévoit une assurance catastrophe naturelle, c'est-à-dire une extension de garantie obligatoire pour tous les contrats d'assurance de dommages souscrits par des particuliers¹¹. Cette extension donne lieu au paiement d'une surprime uniforme sur l'ensemble du territoire, dont le taux est fixé par l'Etat¹². Dans un second temps, la réassurance publique proposée par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) aux assureurs permet de mutualiser les portefeuilles d'assurances au niveau national et qui bénéficie de la garantie de l'Etat¹³. L'action de la CCR est décrite en tant que « mission d'intérêt général, puisque celle-ci pour tâches principales de réassurer tout assureur qui lui en fait la demande dans le cadre légal, quelles que soient les caractéristiques de son portefeuille, réaliser ainsi une mutualisation, au niveau national, de l'ensemble des risques à travers la couverture des portefeuilles des différents assureurs, élaborer des couvertures de réassurance solides et pérennes en évitant un transfert trop important des risques vers le réassureur et, indirectement, vers l'Etat »¹⁴.

Si l'existence du régime CatNat a permis d'apporter une couverture aux risques isolés et de grande ampleur, considérés comme inassurables par le marché assurantiel, celui-ci se heurte à un certain formalisme et comporte une part d'incertitude dans son application¹⁵. Rappelons tout d'abord que l'existence du système d'assurance et de réassurance CatNat n'exonère en aucun cas le particulier de sa responsabilité individuelle. A ce jour, la première condition d'indemnisation en cas de dégâts liés à une catastrophe naturelle est d'être assuré contre ce risque¹⁶. L'assurance catastrophe naturelle n'étant pas obligatoire, elle n'est pas intégrée dans les contrats d'assurance classique ; en revanche, elle peut prendre la forme d'une souscription légale, par l'adhésion à un contrat qui l'inclut automatiquement, notamment l'assurance multirisques habitations¹⁷.

⁹ L. n° 82-600 du 13 juillet 1982 (*JO* 14 Juillet 1982) relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

¹⁰ Les taux de prime sont actuellement de 12% de la prime afférente aux garanties dommages du contrat de base pour les biens autres que véhicules à moteur, et 6% des primes vol et incendie (ou à défaut, 0,50% de la prime dommage) pour les véhicules terrestres à moteur. Ce principe de solidarité est donc matérialisé, dans le régime « Cat Nat », par un tarif lissé, quelle que soit l'exposition aux risques, garantissant à chacun le bénéfice de la garantie pour un prix modéré, étant précisé que la garantie des catastrophes naturelles est obligatoire dans tous les contrats d'assurance dommages.

¹¹ C. assur., Article L125-1.

¹² 12% de la prime afférente aux garanties dommages du contrat de base pour les biens autres que véhicules à moteur, et 6% des primes vol et incendie (ou à défaut, 0,50% de la prime dommage) pour les véhicules terrestres à moteur.

¹³ Projet de loi enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012, portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Étude d'impact, établie en application de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution, p. 10.

¹⁴ Caisse Centrale de Réassurance, site officiel : <https://www.ccr.fr/-/indemnisation-des-catastrophes-naturelles-en-france>

¹⁵ MULOT Vanessa, thèse de droit et de sciences politiques, Aix-Marseille Université, 24 mars 2015, p 212.

¹⁶ L'assurance catastrophe naturelle permet au particulier d'être indemnisé pour les dégâts causés par une catastrophe naturelle (tremblement de terre, inondations, sécheresse, glissement de terrain).

¹⁷ Site du gouvernement « Service public » : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3076>



Aussi informé et aguerri soit-il, le particulier n'en est qu'à la première étape de ce long chemin aux allures de course de fond. En effet, le fait de souscrire une assurance catastrophe naturelle ne constitue pas le gage d'une indemnisation par l'assurance à la suite du sinistre. La mise en jeu de la garantie est subordonnée à la prise d'un arrêté interministériel qui porte constatation de l'état de catastrophe naturelle et définit les zones et périodes où s'est déroulée le phénomène climatique inhabituel, ainsi que la nature des dommages pris en charge¹⁸. L'arrêté de reconnaissance d'un état de catastrophe naturelle n'a pas à être justifié et l'intensité anormale de l'événement s'apprécie au cas par cas¹⁹. Ce dispositif est un second obstacle majeur, laissant potentiellement des personnes sinistrées sur le bas-côté. En effet, la libre appréciation par l'autorité publique représentée par le Ministère de l'Intérieur laisse craindre une approche « minimaliste » de l'étendue des dégâts. Il revient à la charge des maires des communes touchées par la catastrophe naturelle d'adresser une demande à la Préfecture que leurs communes figurent dans l'arrêté de catastrophe naturelle. Dans le cas où la commune ne demande pas la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, toute personne sinistrée peut adresser un recours gracieux auprès du Maire. Si l'état de catastrophe naturelle n'est pas reconnu, une expertise peut être sollicitée afin de démontrer l'origine des dégâts constatés.

Néanmoins, et cette information laisse quelque peu perplexe quant à sa réalisation opérationnelle, le site « Service public » rappelle qu'il incombe au particulier de réaliser « une déclaration de sinistre à votre assureur le plus rapidement possible et envoyer une copie à la mairie. Cela permettra au maire de votre commune de demander à la préfecture le classement en zone de catastrophe naturelle »²⁰. La nuit du 2 octobre 2020, des dizaines de kilomètres de route sont devenus totalement impraticables, des câbles et réseaux de communication ont été interrompus pendant des heures, isolant les habitants. Dès lors, comment envisager l'envoi d'une déclaration de sinistre par des moyens postaux ou numériques ? A ce titre, nous pouvons accueillir favorablement l'allongement du délai de dépôt de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par les communes de 18 à 24 mois après la survenance de l'événement, inscrit dans la loi n°2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles²¹. À l'inverse, d'autres délais sont raccourcis car ils étaient jugés trop longs pour obtenir réparation. Ainsi, le délai de publication au *Journal officiel* de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est abaissé de trois à deux mois à compter du dépôt des demandes des communes²².

¹⁸ L. n° 82-600 du 13 juillet 1982 (*JO* 14 Juillet 1982) relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, Article 1. La personne assurée est indemnisée des dégâts causés par une catastrophe dans le cas où le maire sollicite une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, qu'à la suite de cette demande, un arrêté interministériel de catastrophe naturelle est publié au journal officiel, si les biens de l'assuré sont garantis en assurance de dommages (incendie, vol, dégâts des eaux, etc.). Les biens couverts uniquement par un contrat d'assurance responsabilité civile ne sont pas assurés au titre de la garantie catastrophe naturelle.

¹⁹ CHIAPPORI Pierre-André, *Risque et assurance*, Domino-Flammarion, Paris 1996, p. 37.

²⁰ Site du gouvernement « Service public » : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3076>

²¹ Loi n°2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles (*JO* n°0302 du 29 décembre 2021).

²² Loi n°2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, Article 6 : un délai d'un mois maximum est fixé à l'assureur entre la réception de la déclaration du sinistre - ou la date de publication de l'arrêté reconnaissant l'état de catastrophe naturelle - et l'information de l'assuré sur la mise en jeu des garanties et du lancement, si nécessaire, d'une expertise. L'assureur disposera désormais d'un mois à réception de l'état estimatif ou du rapport d'expertise pour proposer une indemnisation ou une réparation en nature. À partir de l'accord de l'assuré sur sa proposition d'indemnisation, il aura 21 jours pour verser l'indemnisation à l'assuré ou un mois pour missionner une entreprise pour réaliser les travaux.



Ces premiers obstacles dépassés, le particulier n'est néanmoins guère à l'abri d'une dernière embuche sur son parcours. Le régime CatNat a été conçu pour permettre l'indemnisation des dommages résultant d'un événement naturel « exceptionnel » et considérés comme « non assurables » par le marché de l'assurance. Cette répartition de l'indemnisation entre la puissance publique et le secteur assurantiel en fonction des de la nature des aléas naturels²³ a été pensée en 1982. Depuis, l'ensemble des connaissances scientifique agrégées matière climatique et météorologique bouscule cet équilibre. Face à l'augmentation des aléas naturels exceptionnels liés au changement climatique, le régime CatNat est-il suffisamment résistant pour garantir ces niveaux d'indemnisation ?

B) La pérennité du régime « CatNat » face à l'augmentation des catastrophes naturelles induites par le réchauffement climatique

Tel qu'il l'a conçu et rédigé dans le régime CatNat, le législateur a fait le choix de ne garantir que les dommages causés par des phénomènes naturels exceptionnels. Or, le changement climatique bouleverse la notion d'aléa exceptionnel : bien qu'il ne soit pas la cause d'un événement météorologique extrême isolé, il multiplie sa probabilité et le nombre de ses occurrences²⁴. Le rapport du Groupe I du GIEC publié en juillet 2021 fait état d'une augmentation future des événements climatiques sévères liée aux effets du changement climatique à venir en Europe, tels que les épisodes de sécheresse et les inondations²⁵. Or, comme tout système reposant sur un principe de solidarité, le régime CatNat ne saurait être pérenne que si le coût des catastrophes naturelles ne dépasse pas durablement le montant du fond alloué aux victimes.

Afin de prévenir les risques et les dommages liés à des aléas climatiques violents et les indemnités coûteuses qui en découlent, le droit français s'est doté ces dernières décennies de différents outils en matière de prévention et de réduction des risques naturels. Ainsi la loi du

²³ Circ. 23 juin 2014 relative à la réforme du dispositif instauré par la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relatives à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, codifiée dans les articles L. 125-1 et suivants du Code des assurances. NOR : INTK1405282C. Les aléas naturels suivants relèvent du régime d'indemnisation CatNat : les inondations et coulées de boue ; les inondations consécutives aux remontées de nappe phréatique ; les inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues ; les séismes ; les mouvements de terrain ; les vents cycloniques ; les avalanches ; les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols. Les dommages causés par des risques naturels assurables par le marché de l'assurance comme l'incendie, la tempête, la grêle, le gel ou le poids de la neige en sont exclus.

²⁴ PRZYLUSKI Valentin, HALEGATTE Stéphane, *Gestion des risques naturels, Leçon de la tempête Xynthia*, Quae, 2012, p. 10.

²⁵ Groupe d'Experts International sur l'évolution du climat, *AR6 Climate Change 2021: The physical Basis, Working Group I*. Résumé technique: "Additional regional changes in Europe, besides those features described in TS.4.3.1, include observed 6 increases in pluvial flooding in northern Europe and hydrological and agricultural/ecological droughts in the Mediterranean (high confidence), which have been attributed to human contribution with high and medium confidence, respectively. Increased mean precipitation amounts at high latitudes in boreal winter and reduced summer precipitation in southern Europe are projected starting from a 2°C GWL (high confidence). Aridity, agricultural and hydrological droughts and fire weather conditions will increase in the Mediterranean region starting from 2°C GWL (high confidence). Pluvial flooding will increase everywhere with high confidence except for medium confidence in the Mediterranean; in Western and Central Europe this also applies to river flooding starting from a 2°C GWL (high confidence). Most periglacial processes in Northern Europe are projected to disappear by the end of the 21st century, even for a low warming scenario (medium confidence)" 2021, p 95.



13 juillet 1982 introduit les premiers plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER). Ces derniers sont approfondis dans la loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » et deviennent les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRN). Les PPRN remplacent l'ensemble des dispositifs précédents en matière de réglementation locale de prévention des risques naturels. Ces derniers se traduisent matériellement sous forme de documents d'urbanisme²⁶ qui ont pour objectif d'assurer la sécurité des personnes et de réduire la vulnérabilité des biens et des activités dans les zones exposées²⁷.

La procédure d'élaboration d'un PPRN est conduite par l'État, sous l'autorité du préfet, de la prescription jusqu'à l'approbation, en concertation étroite avec les collectivités territoriales et intercommunalités concernées par les risques. Les PPRN réglementent l'utilisation des sols à l'échelon communal en fonction des risques auxquels ils sont soumis. Une fois approuvé, le PPRN vaut servitude d'utilité publique, qui doit être intégré aux PLU (plan local d'urbanisme) et PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) dans un délai de trois mois et s'appliquer dans les autorisations d'urbanisme. Aussi, les PPRN sont des outils déterminants sur le plan local car ils peuvent rendre des zones inconstructibles, soumettre les constructions neuves ou existantes à des prescriptions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, ou comporter toutes sortes de mesures de prévention, de protection et de sauvegarde nécessaires dans les zones exposées à des risques²⁸. En prévision de la vente d'un bien immobilier situé dans une zone couverte par un PPRN, un état des risques fondé sur les informations administratives doit être annexé à la promesse unilatérale de vente ou à l'acte de vente.

Si l'outil du PPRN est fondamental dans la mise en application du principe de prévention, l'évolution du bornage des zones rouges inconstructibles n'est pas sans conséquence pour les particuliers. La résidence du Signal à Soulac-sur-Mer est un cas d'école en la matière : le permis de construire de cet immeuble de quatre étages comprenant 78 logements a été délivré le 28 avril 1965 par le préfet de la Gironde sur un terrain en bord de mer. Cette résidence est désormais implantée en zone rouge inconstructible du plan de prévention des risques d'avancée dunaire et de recul du trait de côte, approuvé par arrêté du préfet de la Gironde du 28 juin 2004.

Conséquence de la tempête Xynthia en 2010 qui endommage le bâtiment, les derniers habitants sont par la suite évacués en 2014. En effet, en vertu du premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement : « Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles, ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ». Face à l'impossibilité de pouvoir vendre ou récupérer leurs biens, les copropriétaires s'associent sous la forme d'un syndicat et adressent à l'Etat une demande de dédommagement. Après sept années de procédures, un accord a finalement été trouvé entre la préfecture de Nouvelle-Aquitaine et le syndicat : 92 propriétaires sur 99, soit 72 appartements

²⁶ CE, 3 décembre 2001, n° 236910, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie*, Rec. Lebon.

²⁷ Circ., 24 avril 1996, relative aux dispositions applicables au bâti et aux ouvrages existants, (*JO* 14 juillet 1996)

²⁸ Le PPRN définit trois types de zones : Zone rouge : toute construction est interdite. Zone bleue : les constructions sont autorisées sous certaines réserves. Zone blanche : pas de risque prévisible.



sur 78, ont accepté la proposition d'une enveloppe globale de 7 millions d'euros, répartie entre chaque propriétaire au prorata de la taille de son bien²⁹.

La tempête Alex a profondément transformé les territoires de la Roya et de la Vésubie. Aussi, les démarches de reconstruction de leur habitation menée par les particuliers pourraient se voir impactées par l'identification de nouvelles zones déclarées inconstructibles. Actuellement, l'article L. 125-6 du Code des assurances prévoit que les assureurs ne sont pas tenus de couvrir les personnes s'installant dans des zones classées inconstructibles par un PPRN après la publication de celui-ci³⁰. La loi interdit également de subordonner l'indemnisation du bien détruit par une catastrophe naturelle à une obligation de reconstruction au même endroit³¹. Néanmoins, la rationalité et la théorie du moindre risque sur laquelle le droit de l'urbanisme et la politique publique prévention repose se heurtent parfois à l'émotion, à l'ancrage et au sentiment d'appartenance. Ainsi dans la vallée de la Roya, plusieurs familles sinistrées souhaitent reconstruire leur maison à l'endroit initial – lorsque celles-ci ont été partiellement détruites, et prennent le risque de s'exposer à un refus potentiel de l'assureur de les couvrir³². Par ailleurs, des critiques sont adressées à l'égard du secteur de l'assurance lors des expertises et des estimations de la valeur des habitations initiales. Plusieurs personnes sinistrées déplorent l'absence de prise en compte de certains travaux de rénovation ou d'amélioration, accentuant leur vulnérabilité économique³³.

II) Renforcer la responsabilité de protéger de l'Etat au regard des inégalités climatiques croissantes

Climat et inégalités sont étroitement liés. Les inégalités se mesurent au moyen de l'Indice de Gini : ce dernier compare l'état de la répartition des revenus dans une population à un moment donné à une situation théorique d'égalité parfaite³⁴. Les inégalités économiques se reflètent également dans les différences de contribution aux émissions de gaz à effet de serre à l'échelle globale. Or, les pays développés et les individus les plus riches, du fait de leur niveau de consommation, contribuent de manière importante à l'augmentation de la température³⁵. Ainsi, les 10 % des personnes les plus riches de la planète rejettent 50 % du CO₂ émis annuellement dans l'atmosphère, tandis que les 50 % les plus pauvres n'en rejettent que 10 %³⁶. Parallèlement, les impacts différenciés des effets du réchauffement climatique amplifient et aggravent les inégalités sociales souvent préexistantes (A). Dès lors, une réflexion générale doit

²⁹ Le Monde « En Gironde, les expropriés de l'immeuble Signal, symbole de l'érosion côtière, seront indemnisés », 28 janvier 2021, Article consulté en ligne le 20 avril 2022 : https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2021/01/28/en-gironde-les-expropriés-de-l-immeuble-signal-symbole-de-l-erosion-cotiere-seront-indemnisés_6067937_4500055.html

³⁰ C. assur., Article L126-1 : « Les assureurs peuvent refuser de couvrir un risque, dès lors que des biens et des activités sont installés en violation des règles d'urbanisme en vigueur lors de leur implantation ».

³¹ C. assur., Article L 121-16

³² Entretien avec L. (nom et prénom anonymisés), sinistrée de la tempête Alex, Breil sur Roya, 23 juillet 2021.

³³ *Ibid.*

³⁴ Observatoire des inégalités, Lexique : « Plus il est proche de zéro, plus on s'approche de l'égalité (tous les individus ont le même revenu). Plus il est proche de un, plus on est proche de l'inégalité totale (un seul individu reçoit tous les revenus) ». [En ligne, consulté le 22 août 2021] <https://www.inegalites.fr/Lexique>

³⁵ GUIVARCH Céline, TACONET Nicolas, *Inégalités mondiales et changement climatique*, Revue de l'OFCE, vol. 165, n° 1, 2020, pp. 35-70.

³⁶ OXFAM, *Inégalités extrêmes et émissions de CO₂*, Rapport, Décembre 2015, p.4.



être portée sur le rôle de la puissance publique dans la prévention des risques naturels et les politiques d'adaptation aux changements climatiques (B).

A) Les aléas climatiques et catastrophes naturelles, facteurs d'exposition aux inégalités

Le concept d'inégalité climatique est un prolongement de la réflexion sur les inégalités écologiques et environnementales, concept théorisé en géographie et en économie. La géographe Cyria Emelianoff définit les inégalités environnementales par l'existence d'inégalités d'accès à un environnement sain et à ses ressources³⁷. L'économiste Eloi Laurent caractérise les inégalités environnementales par un inégal accès à un air pur, à une eau potable, à l'énergie, à une alimentation de qualité, à la protection contre le changement climatique³⁸. Il distingue quatre types d'inégalités environnementales, parmi lesquelles les inégalités induites par les politiques climatiques qui interviennent lorsque les actions d'atténuation ou d'adaptation amplifient les inégalités sociales.

Les catastrophes naturelles peuvent être des facteurs de paupérisation³⁹ et d'augmentation des inégalités entre les différentes catégories de population. Parmi les facteurs aggravant d'exposition à la vulnérabilité, il apparaît que les personnes âgées et celles souffrant d'un handicap ont une capacité d'adaptation réduite aux phénomènes climatiques violents. Ainsi, parmi les neuf décès recensés dans la vallée de la Roya, on compte quatre personnes de plus de 70 ans⁴⁰. La tempête Alex a eu pour conséquence de renforcer les inégalités préexistantes : en effet, les personnes sinistrées précaires ou âgées ne disposent pas systématiquement des ressources financières et psychologiques suffisantes pour entamer une démarche de reconstruction et de réinstallation. A l'inverse, les actifs et propriétaires reviennent plus rapidement sur place⁴¹. Bien que la presse locale et les administrations ne mentionnent le terme de « déplacé climatique », la tempête Alex met en lumière l'instinct de protection et la décision, parfois subie, de quitter son territoire d'origine⁴².

Les catastrophes naturelles frappent de façon inégale les habitants d'un même espace, ce phénomène d'inégalité peut s'accroître *a posteriori* dans l'accès à l'information, à la protection et à l'indemnisation. Ainsi, l'ouragan Irma de catégorie 5 qui s'est abattu sur l'île de Saint-Martin en 2017⁴³ a renforcé le sentiment de fracture entre le continent et les Antilles françaises. En effet, ce sentiment s'explique par le fait que le régime d'indemnisation CatNat n'a été étendu en Outre-mer qu'en 1990 après le passage du cyclone Hugo en 1989. Parallèlement, l'érosion du littoral étant exclue du champ d'indemnisation du Fonds Barnier, de nombreux propriétaires ultra-marins menacés par la survenance de ce risque naturel ne peuvent bénéficier de l'indemnisation prévue à cet effet.

³⁷ EMELIANOFF Cynthia., *La problématique des inégalités écologiques. Un nouveau paysage conceptuel*, Écologie et Politique, 2007, vol.1, n° 35, pp. 19-31.

³⁸ LAURENT Eloi, *Les inégalités environnementales en France*, Les notes de la FEP, 2014, p.7.

³⁹ THUILLER Thomas, *Ibid*, p. 121.

⁴⁰ France Info, 13 Novembre 2020.

⁴¹ BRICOURT Wilfrid, Fondateur du collectif « Aide aux sinistrés », entretien mené le 21 juillet 2021 à Breil sur Roya.

⁴² Entretien avec M., Emmaüs Secours, Breil sur Roya, 23 juillet 2021.

⁴³ L'ouragan Irma compte parmi les dix plus puissants cyclones des cent dernières années. Les dégâts ont été catastrophiques : 95 % des édifices ont été endommagés, dont 30 % totalement détruits, 4 000 voitures soit 90 % du parc automobile - sont devenues des épaves.



Afin de répondre à ce vide juridique en matière d'indemnisation, la loi du 23 juin 2011 dite « Letchimy »⁴⁴, a permis la mise en place d'un dispositif d'indemnisation de la perte de domicile valable sur l'intégralité du territoire national. Cette innovation juridique vise à prendre en compte le statut du bien exposé au risque ainsi que la situation personnelle de l'occupant⁴⁵. Cependant, on observe la perpétuation d'un mécanisme inégalitaire dans les montants des sommes proposées pour l'indemnisation de la perte d'un domicile entre les territoires ultramarins et en métropole. En effet, les indemnisations prévues dans les DOM pour « *la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines* » sont plafonnées à 40 000 € pour les locaux à usage d'habitation ou 20 000 € pour des locaux à usage professionnel bien en deçà du plafond fixé pour l'acquisition amiable d'un bien sinistré initialement prévu à 60 000 euros⁴⁶. Dans le cas de la vallée de la Roya, le fonds Barnier permet la remise en état des terrains et chemins d'accès dont les collectivités territoriales sont propriétaires, mais il ne prend pas en charge les terrains de particulier. Or dans la vallée de la Roya, de nombreux sinistrés n'ont pas été indemnisés pour la restauration des chemins qui débutent dans leur propriété privée et qui mènent aux voies publiques. Ils se trouvent de fait, limités dans leur mobilité⁴⁷.

B) Le renforcement nécessaire des politiques de réduction des risques naturels et d'adaptation aux effets du changement climatiques

La tempête Alex place les acteurs publics locaux face à de nombreux nouveaux défis en matière d'accès à l'information, de consultation du public et de gestion des financements reçus par divers canaux. La Métropole de Nice prévoit de s'appuyer sur le nouveau Plan d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) et les études qui auront été transposées aux autres fleuves et rivières de la Métropole) afin de mesurer au mieux les risques encourus par les populations⁴⁸. A ce titre, le maire et le préfet ont l'obligation d'informer la population des risques auxquels elle est exposée et des mesures de sauvegarde prévues. Le maire doit transmettre à ses administrés tous les éléments d'information sur les risques existants sur sa commune au moyen du dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) prévu aux articles R. 125-9 à R. 125-14 du Code de l'environnement. Par ailleurs, les futurs travaux de reconstruction devront prendre en compte le nouveau Plan Local d'Urbanisme métropolitain qui recense une diminution du nombre de surfaces habitables ou constructibles. A ce titre, rappelons la responsabilité pénale de la commune et des maires prévue dans la loi du 22 juillet

⁴⁴ Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 (JO n°0147 du 26 juin 2011) portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

⁴⁵ LAMBERT Marie-Laure, STAHL Lucile, BERNARD-BOUSSIÈRES Anne, *Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le fonds Barnier – Réflexions à propos de la décision QPC n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018*, Syndicat secondaire Le Signal. 2020, p. 13.

⁴⁶ Arr., 12 janvier 2005 (JO n°12 du 15 janvier 2005) fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables et les mesures mentionnées au 2° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

⁴⁷ BRICOURT Wilfrid, Fondateur du collectif « Aide aux sinistrés », entretien mené le 21 juillet 2021 à Breil sur Roya.

⁴⁸ Métropole Nice Côte d'Azur Info, Spécial Tempête Alex, Janvier 2020, p. https://www.nicecotedazur.org/uploads/media_items/hors-s%C3%A9rie-temp%C3%AAtre-alex.original.pdf p.16



1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs ; le maire est responsable de l'alerte et de l'organisation de la prévention de la population⁴⁹.

Cette dynamique de reconstruction future n'efface cependant pas la situation d'attente dans laquelle demeure certains sinistrés. Alors que de nombreuses déclarations de sinistres ont été communiquées à la suite de la tempête, plusieurs personnes sont encore en attente des rapports d'expertise et n'ont pu être indemnisées⁵⁰. Cette période d'incertitude n'est pas sans conséquence d'un point de vue psychologique et financier pour les personnes concernées : « certaines [familles] dont la demeure a été mise en péril attendent de savoir s'ils pourront un jour réintégrer leur maison ou si elle fera l'objet d'une acquisition à l'amiable par le fonds Barnier »⁵¹. Malgré la mobilisation des élus municipaux dans les villages sinistrés de la vallée de la Roya, le manque de moyen publics investis dans l'accompagnement juridique des personnes sinistrées est pointé. Plusieurs associations institutionnalisées (UNALCI⁵²) ou émanant de la société civile à la suite de la tempête Alex (Aide aux sinistrés) prennent ainsi le relai et apportent aux personnes concernées une écoute et de l'aide dans les démarches d'indemnisation parfois complexes. En palliant les carences et l'absence de la puissance publique sur place, les associations et collectifs bénévoles deviennent des acteurs de proximité et de soutien premiers au détriment de la puissance publique.

Au niveau national, les répercussions de la tempête Alex ont cependant eu un impact sur la loi de finances pour 2021. Celle-ci consacre 150 millions d'euros aux Alpes-Maritimes, auxquels s'ajoutent une augmentation de 50 millions d'euros des crédits consacrés au fonds « Barnier »⁵³. Par ailleurs, cet épisode a réactivé la volonté du gouvernement en début de quinquennat de moderniser le régime CatNat. Le 16 décembre 2021, l'Assemblée nationale a adoptée à l'unanimité une proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles⁵⁴.

Ce texte entrevoit différentes pistes d'amélioration du régime actuel pour les personnes sinistrées. Il prévoit la nomination d'un « référent CATNat » dans chaque préfecture afin d'informer et d'accompagner les communes dans leurs démarches relatives aux dispositifs existants d'aide et d'indemnisation après une catastrophe naturelle. En outre, il devra présenter, au moins une fois par an, à la commission départementale des risques naturels majeurs un bilan des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de l'utilisation du fonds Barnier et de l'évolution des zones exposées au phénomène de sécheresse-réhydratation des sols. Poursuivant cet objectif de prévention, l'État s'engage à mettre à disposition des maires

⁴⁹ Arrêt Cass-Crim.14 novembre 2000-n°6781 : condamnation en première instance d'un maire ayant délivré un permis de construire dans une zone non constructible. Relaxe en appel au motif que le maire en suite d'une délégation de signature, n'était pas personnellement intervenu dans la délivrance du permis (<https://www.mementodumaire.net/responsabilites-du-maire-2/r6-jurisprudence-et-responsabilites-du-maire-en-matiere-de-risques-majeurs/#n1>)

⁵⁰ Entretien avec L. (nom et prénom anonymisés), sinistrée de la tempête Alex, Breil sur Roya, 23 juillet 2021 : « Mon assurance m'a soutenu sur le paiement du loyer de ma maison par exemple, mais j'ai déposé un dossier solide, il y a neuf mois et je suis encore en attente ».

⁵¹ Monaco Matin, *Assurances : une association aux côtés des sinistrés*, 8 juin 2021. [En ligne, consulté le 22 août 2021] <https://www.pressreader.com/>

⁵² UNALCI, [En ligne, consulté le 22 août 2021] : <https://www.unalci-france-inondations.org/>

⁵³ G. Chevrollier et P. Martin, *Avis présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021. Tome I : Environnement*, Doc. Sénat, n° 142, 19 novembre 2020, p. 23 et s.

⁵⁴ Proposition de loi n° 3688, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2020, visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. La loi a été adoptée le 16 décembre 2021 et promulguée le 28 décembre 2021.



des supports de communication permettant de présenter à leurs habitants la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Cette loi ouvre également une perspective d'amélioration en matière d'indemnisation des particuliers. Ainsi, les frais de relogement d'urgence des sinistrés de catastrophes naturelles seront intégrés à l'indemnisation, de même que les frais d'architecte et de maîtrise d'ouvrage, mesures qui s'appliqueront au plus tard le 1er janvier 2023. Les modulations de franchise pratiquées par les assureurs sont supprimées pour les habitants des communes dépourvues d'un plan de prévention des risques naturels. Enfin, sur amendement du gouvernement, toute personne qui s'est vu refuser une assurance en raison de l'importance du risque de catastrophe naturelle qui pèse sur son bien, pourra contester la décision de l'assureur devant le bureau central de tarification (BCT), qui imposera à l'assureur le contrat.

L'adoption de ce texte révèle la volonté du législateur de faciliter l'accès à l'indemnisation des personnes sinistrées tout en privilégiant les efforts de prévention, notamment en matière d'urbanisme, afin de limiter les constructions dans des zones à risque. Néanmoins, cette loi contourne largement l'iceberg que représente le secteur de l'assurance en matière d'indemnisation face aux aléas climatiques. Lors de son audition par la Mission interministérielle sur la gestion des risques climatiques, M. Bertrand Labilloy, directeur général des réassurances et des fonds publics de la Caisse Centrale de Réassurance prévenait : « à l'horizon 2050 il faudrait passer d'un taux de surprime de 12 à 18 %, sauf à développer les mesures de prévention nécessaires pour réduire la vulnérabilité des personnes et des entreprises ». Les particuliers auront-ils la capacité de supporter ce coût ?

Conclusion

Les effets de tempête Alex ont révélé la capacité de la puissance publique à débloquer des fonds d'urgence, ainsi qu'à revoir les systèmes d'attributions de ces financements. Toutefois, l'action ponctuelle dans le temps court suivant la survenue d'une catastrophe naturelle ne peut servir de réponse suffisante face aux enjeux du changement climatique de demain. Aussi, l'État et les collectivités territoriales sont sommés d'accroître leurs efforts afin de mettre en place une réelle stratégie réglementaire en matière d'adaptation aux effets du changement climatique. A ce titre, plusieurs associations et députés alertent sur la nécessité de réviser les PPRN et PPR Inondations et SCoT et d'intégrer les impacts du changement climatique⁵⁵ afin de mieux prévenir les risques et réduire la vulnérabilité des populations sur place.

⁵⁵ France Nature Environnement Provence Alpes Côte d'Azur. [En ligne, consulté le 27 août 2021] : <https://fnepaca.fr/2020/10/16/tempete-alex-le-changement-climatique-est-il-le-seul-responsable/>