

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA RECONNAISSANCE DE L'ETAT DE CATASTROPHE NATURELLE

**Une procédure efficace,
des effets moins perceptibles pour les sinistrés**

Exercices 2017-2025

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 avril 2026.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	12
1 UNE PROCÉDURE AU CŒUR D'UN RÉGIME ORIGINAL ET BIEN ETABLI, SOUS LA PRESSION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	13
1.1 Une procédure centralisée, au sein d'un régime d'indemnisation public- privé mis sous tension par le changement climatique	13
1.1.1 Une procédure interministérielle, initiée au niveau local.....	17
1.1.1.1 L'initiation de la procédure au plan local par les communes et les préfectures	17
1.1.1.2 Une prise de décision centralisée reposant sur l'appréciation de l'intensité des phénomènes naturels	18
1.1.2 Un régime d'indemnisation mis sous tension par une sinistralité en hausse du fait du changement climatique.....	22
1.2 Une garantie à la portée variable selon les risques et les territoires	23
1.2.1 Une reconnaissance des catastrophes naturelles plus ou moins fréquente selon les phénomènes	23
1.2.2 Outre-mer, une couverture assurantielle inégale	27
1.3 Un régime qui a peu d'équivalent dans les pays comparables, à l'exception notable de l'Espagne	28
1.4 Des réformes successives visant à accroître la lisibilité et l'efficacité de la procédure et permettre une meilleure couverture des sinistrés	30
1.4.1 Des évolutions majeures introduites depuis 2021 qui renforcent la solidité juridique de la procédure et étendent la couverture du régime.....	30
1.4.1.1 La loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles sécurise la procédure de reconnaissance... ..	30
1.4.1.2 ... répond aux demandes des élus... ..	30
1.4.1.3 ...et étend la protection des sinistrés	31
1.4.1.4 L'ordonnance du 8 février 2023 élargit les critères de reconnaissance du phénomène de retrait-gonflement des argiles mais réduit le champ des biens indemnisés.....	31
1.4.1.5 L'instruction interministérielle du 29 avril 2024	32
1.4.2 Une industrialisation réussie de la procédure par l'application iCatNat	32
1.4.3 Un dispositif d'instruction à coût limité qui repose sur les préfectures, la Mission Cat Nat de la DGSCGC et les experts	34

2 UN DISPOSITIF D'INSTRUCTION EFFICACE MAIS SOUMIS À UNE FORTE PRESSION	36
2.1 Un dispositif d'instruction dont l'efficacité et l'acceptation par les élus locaux s'est renforcée	37
2.1.1 Une procédure qui répond efficacement aux situations de crise, mais des délais de traitement encore excessifs pour certains phénomènes naturels	37
2.1.2 Un nombre de recours contentieux en recul	40
2.1.3 Un échelon départemental utile, un rôle des référents départementaux encore incertain	42
2.1.4 Une procédure jugée efficace mais encore longue par les élus, des efforts de communication et de transparence à poursuivre	43
2.2 La capacité à mesurer les phénomènes reste un facteur limitant et fragilisant pour la procédure de reconnaissance	46
2.2.1 Des réseaux de mesure des phénomènes météorologiques de densité variable	46
2.2.2 La modélisation, un complément nécessaire malgré les critiques dont elle fait l'objet	47
2.3 Une reconnaissance devenue un objet politique, au risque de faire peser à terme un poids supplémentaire sur les finances publiques	49
2.3.1 Belal et Garance : des décisions sous tension, aux enjeux significatifs pour les finances publiques	50
2.3.2 Des zones de flou dans l'appréciation qui peuvent parfois fragiliser la crédibilité des décisions	53
3 DES PARTIES PRENANTES À MIEUX ASSOCIER, UNE INDEMNISATION EFFECTIVE À GARANTIR UNE FOIS LA RECONNAISSANCE OBTENUE	55
3.1 Une association des parties prenantes à améliorer à la faveur de la mise en place de la commission consultative	56
3.2 L'aval de la procédure, un angle mort à mieux documenter et contrôler afin de garantir l'effectivité de la protection des sinistrés	57
3.3 Un régime peu adapté au défi du RGA, qui doit à terme être traité par des actions de prévention et des normes de construction renforcées	61
3.3.1 Une indemnisation seulement partielle des dommages résultant du retrait-gonflement des argiles	62
3.3.2 Des efforts de recherche et de prévention à poursuivre et mieux coordonner pour assurer une réponse satisfaisante face à cet aléa	64
ANNEXES	68
Annexe n° 1. Précédents travaux de la Cour des comptes	69
Annexe n° 2. Enquête de la Cour des comptes auprès des communes membres de l'AMF	71
Annexe n° 3. Délais d'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle	77

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Conduite par la 4^e chambre, elle a porté sur les services des ministères intervenant dans l'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, les opérateurs apportant leur expertise ainsi qu'aux acteurs du secteur assurantiel et de la réassurance et aux associations de sinistrés. En complément des entretiens et questionnaires, un sondage a été conduit auprès des membres de l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité. Cette enquête s'inscrit en complémentarité de celle conduite par la 1^{ère} chambre, portant sur l'équilibre financier du régime d'assurance des catastrophes naturelles et publiée le 27 avril 2026.

*

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 16 avril 2026, par la 4^e chambre, présidée par M. Damien CAZE, Président de chambre, et composée de M. Guillaume BOUDY, Président de section, MM. Dominique ANTOINE et Rémi FRENTZ, conseillers maîtres, Mme Marie-Ange MATTEI, conseillère maître, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Jérôme PERDREAU, conseiller référendaire et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Catherine PERIN, conseillère maître.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle trouve son origine dans le régime de garantie des catastrophes naturelles (« Cat Nat ») instauré par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982. Elle vise à reconnaître, à partir de critères objectifs, l'intensité anormale de phénomènes naturels et ouvre la voie à l'indemnisation des dommages non assurables qu'ils entraînent, dans le cadre d'un régime original associant assureurs privés et réassurance publique. La procédure a évolué au fil du temps pour s'adapter aux évolutions des risques naturels et de leur couverture par le secteur assurantiel.

Adossée aux contrats d'assurance multirisque habitation, auto et professionnels, la garantie Cat Nat met en œuvre une mutualisation des risques à la faveur des territoires les plus touchés par les phénomènes climatiques extrêmes et représente un montant annuel d'indemnisations dépassant le plus souvent 2 Md€ sur la dernière décennie, qui a connu une augmentation notamment sous les effets du changement climatique. Les dommages sur les bâtiments au titre du phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA), provoqués par la succession d'épisodes de sécheresses extrêmes et d'humidité, ont en particulier connu une progression marquée et représentent désormais la première cause de sinistralité au sein du régime Cat Nat, avec un montant d'indemnisation annuel moyen de 1,35 Md€ au cours des cinq dernières années.

Le régime Cat Nat permet une mutualisation des risques au profit des territoires ultramarins : ces derniers, bien que les taux d'assurance habitation y soient inférieurs à la métropole, ont connu une sinistralité importante au cours de la dernière décennie du fait de la succession de cyclones tropicaux extrêmes ayant frappé les Antilles (Irma et Maria), La Réunion (Belal et Garance) et Mayotte (Chido).

Financé par une surprime versée par les assurés, ce régime ne requiert pas de financement de l'Etat, en dehors de catastrophes exceptionnelles qui dépasseraient les capacités de réassurance du la CCR et nécessiteraient l'intervention de l'Etat en dernier ressort. Une telle situation, qui ne s'est produite qu'une fois depuis la création du régime, pourrait néanmoins être plus fréquente à l'avenir si les effets du changement climatique conduisent à fragiliser son équilibre financier.

Afin de garantir un équilibre entre les principes de solidarité nationale et de responsabilité qui définissent le régime Cat Nat, la procédure de reconnaissance doit procéder de critères impartiaux, intelligibles et prévisibles pour les parties prenantes. Au sein du ministère de l'intérieur, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises est chargée de coordonner l'intervention des ministères et opérateurs intervenant dans l'instruction des demandes de reconnaissance et de leur examen par une commission interministérielle, dont les avis consultatifs sont en pratique systématiquement suivis par les ministres.

Une procédure progressivement encadrée et rationalisée

Les évolutions successives du régime de garantie Cat Nat ont permis à la procédure de reconnaissance de gagner en efficacité dans la gestion d'un nombre de dossiers qui se maintient à un niveau élevé. Les effets conjugués de la loi du 28 décembre 2021 (« loi Baudu ») et de l'instruction interministérielle du 29 avril 2024 conduisent à une transparence accrue des décisions rendues et des critères qui les sous-tendent. Le phénomène du retrait-gonflement des

argiles a fait l'objet de mesures facilitant sa reconnaissance, tout en limitant le périmètre des biens indemnisés, dont les effets n'ont pas encore pu être pleinement mesurés.

Le dispositif d'instruction peut s'appuyer depuis 2019 sur l'application iCatNat, qui permet le traitement dématérialisé des demandes, de leur origine jusqu'à leur notification. Cette application a permis des gains considérables de productivité, tout en améliorant le confort des usagers et leur accès à l'information sur leurs demandes. Pilotée par une équipe réduite au sein de la mission Cat Nat, l'instruction mobilise un réseau de correspondants en préfectures chargés d'un premier contrôle de cohérence et de conformité, ainsi que d'organismes apportant leur expertise sur les phénomènes en cause.

Ce dispositif permet de traiter un flux croissant de demandes et d'apporter en particulier une réponse rapide aux situations de crise, qui font l'objet d'une procédure accélérée permettant de prendre les arrêtés en quelques jours et d'ouvrir la voie à une première prise en charge rapide par les assureurs. Les délais d'instruction restent néanmoins souvent excessifs pour d'autres phénomènes plus complexes, comme les mouvements de terrain ou les inondations par remontée de nappe. Des développements de l'application et des simplifications de la procédure, en cours de mise en œuvre, devraient permettre d'améliorer ces délais.

Une expertise renforcée, qui reste l'objet de contestations

Le travail d'instruction repose sur la disponibilité de mesures, qui permettent d'objectiver l'intensité des phénomènes et de s'assurer que leur « durée de retour » (la durée moyenne entre deux événements d'intensité similaire) satisfait aux exigences minimales des critères de reconnaissance. Lorsque les réseaux des opérateurs et services de l'Etat ne permettent pas de telles mesures ou que les données sont dans la marge d'erreur, le recours à la modélisation est inévitable. Celui-ci peut toutefois susciter des incompréhensions et des remises en cause des parties prenantes. C'est en particulier le cas de l'indice d'humidité des sols, mobilisé dans l'instruction des demandes liées au retrait-gonflement des argiles (RGA) et qui a généré un contentieux significatif. Ces modélisations, qui font l'objet d'un travail méthodologique approfondi et sont aujourd'hui des outils incontournables, doivent néanmoins faire l'objet d'efforts de pédagogie et de transparence renouvelés – tant auprès des acteurs économiques du régime pour lesquels les décisions peuvent avoir des conséquences financières importantes, que des sinistrés qui peuvent aujourd'hui avoir accès à des mesures alternatives et contestent de façon croissante l'expertise publique.

Parmi les élus locaux, des attentes élevées et des incompréhensions qui persistent

L'enquête de la Cour des comptes auprès des communes a dégagé une satisfaction sur plusieurs aspects de la procédure, tout en soulignant des attentes élevées de ces dernières quant à la clarté des critères, aux délais de traitement et à l'accompagnement en cas de crise par les services de l'Etat. Ainsi la dématérialisation des procédures n'a pas privé les services de l'Etat en département de leur fonction d'interface avec les élus locaux ; la fonction de référent pour la prévention des catastrophes naturelles, créée par la loi du 28 décembre 2021 et dont la mise en œuvre paraît très inégale selon les territoires, vient formaliser ce rôle.

Les efforts de communication autour du régime Cat Nat et de la procédure de reconnaissance, déjà conséquents, doivent être poursuivis afin de limiter les incompréhensions et malentendus autour de ce régime souvent observés sur le terrain. A l'occasion du renouvellement des conseils municipaux de mars 2026, la DGSCGC a ainsi prévu un dispositif de formation des nouveaux élus sur ce régime.

Une procédure désormais soumise à une transparence accrue mais qui doit être préservée des pressions et interventions politiques

La procédure a gagné en transparence et est mieux formalisée, même si les procès-verbaux de la commission restent insuffisamment détaillés. L'analyse de cas conduite par la Cour montre que la Commission interministérielle est parfois amenée à se prononcer dans des contextes de pression, qui peuvent l'amener à prendre des décisions sur la base de critères non prévus et insuffisamment motivés dans certains cas. Lors de crises majeures, les interventions de ministres peuvent conduire à préempter l'avis de la commission et exercer une pression induite sur celle-ci, comme ce fut le cas lors du cyclone Garance. De telles déclarations publiques de membres du gouvernement, tentés d'apporter une réponse immédiate aux territoires sinistrés, ont néanmoins des effets négatifs réels : elles peuvent contribuer à transférer une charge financière induite sur la réassurance publique, tout en alimentant l'incompréhension du public sur le fonctionnement du régime et l'étendue des garanties qu'il apporte.

La commission consultative prévue par le code des assurances doit être installée au plus vite afin de permettre aux parties prenantes de se prononcer, notamment, sur ces cas signalés qui devraient faire l'objet d'un rapport détaillé dans une logique « appliquer ou expliquer » et mettre à jour, le cas échéant, la doctrine d'instruction. Elle sera également amenée à se prononcer sur les conditions réelles d'indemnisation des sinistrés, une fois la décision de reconnaissance prise.

L'aval de la procédure de reconnaissance, un angle mort à mieux documenter

Alors que la procédure conduisant aux décisions de reconnaissance est aujourd'hui globalement maîtrisée, l'Etat dispose d'une vision beaucoup moins précise sur la phase aval de la procédure entre sinistrés et assureurs, une fois la reconnaissance accordée. Or, l'instruction a relevé des difficultés importantes, en particulier dans le cas du RGA qui semble générer un nombre important de cas de retard et de refus d'indemnisation par les assureurs. Ce phénomène de sous-indemnisation, insuffisamment documenté, représente des ordres de grandeur importants : la moitié des dossiers d'indemnisation dans les zones ayant été reconnues en état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse n'aboutissent pas à l'indemnisation de travaux à l'issue de la phase d'expertise.

Un cadre d'exercice de l'expertise à consolider pour renforcer la confiance des usagers

L'étape de l'expertise est régulièrement pointée du doigt par les associations et les élus qui dénoncent des problèmes de compétence technique et une dépendance plus ou moins forte des experts en assurance par rapport aux compagnies d'assurances qui les mandatent. Du côté des sinistrés, des cas d'abus et de fraude de la part d'experts et d'artisans profitant des situations de détresse des victimes sont également parfois signalés.

Plusieurs dispositions récentes sont venues encadrer les exigences de qualification des experts d'assurés intervenant pour les sinistres liés au RGA et renforcer la transparence et la motivation des avis. Elles doivent être complétées par un futur dispositif de certification volontaire dont les experts en assurance qualifiés en matière de RGA pourront se prévaloir.

Ces dispositions, bienvenues, pourraient utilement être étendues aux experts d'assurés et experts judiciaires, qui n'y sont actuellement pas soumis et être appliquées à l'ensemble des phénomènes relevant de la garantie « catastrophes naturelles » au-delà du seul RGA. Un tel cadre unique permettrait de conforter la confiance des sinistrés envers la transparence et la qualité technique de l'expertise.

Des difficultés concentrées sur le phénomène de retrait-gonflement des argiles, que les évolutions du régime et de la procédure n'ont que partiellement réglées

L'adossement des dommages liés au RGA au régime Cat Nat permet de s'appuyer sur le dispositif d'instruction des demandes de reconnaissance et du réseau des assureurs et d'apporter une réponse à grande échelle au phénomène. Il soulève toutefois des difficultés importantes que les différentes évolutions du régime n'ont pas permis de résoudre entièrement. En dépit d'un coût croissant qui menace la pérennité financière du régime, ce phénomène reste en effet sous-indemnisé, selon une logique du « tout ou rien » qui exclut les sinistrés situés en zone non reconnue ou dont les dossiers sont écartés ensuite lors de l'expertise. Il fait par ailleurs peser une charge de travail et de contentieux conséquente sur le dispositif d'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Des mesures ont été introduites pour répondre à ces difficultés, dont les effets ne sont pas encore mesurables et dont la mise en œuvre devra faire l'objet d'un contrôle étroit. Les nouveaux critères issus de l'ordonnance « 3DS » du 8 février 2023 devraient ainsi permettre de limiter les cas de non-indemnisation pour les épisodes de sécheresse futurs, même s'ils ne régleront pas la situation des sinistres passés dont l'indemnisation a été refusée par l'assureur.

Il est par ailleurs essentiel de réduire autant que possible l'ampleur du phénomène à l'avenir, en limitant le nombre de bâtiments exposés au risque et en développant des méthodes fiables de prévention et de réparation à moindre coût. Les expérimentations lancées à cette fin par les professionnels de l'assurance et l'Etat doivent être mieux coordonnées afin de permettre à terme de déployer un volet préventif à grande échelle, comme c'est déjà le cas pour d'autres aléas. Enfin, le respect des prescriptions renforcées pour les nouvelles constructions issues de la loi ELAN doit faire l'objet d'une vigilance particulière afin de limiter le nombre de bâtiments neufs exposés au risque de retrait-gonflement des argiles.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGSCGC) : Installer sans délai la commission nationale consultative des catastrophes naturelles prévue à l'article L 125-1-1 du code des assurances.

Recommandation n° 2. (DGSCGC) : Dès 2026, détailler dans le rapport annuel à la future commission nationale consultative, les dossiers pour lesquels la commission interministérielle s'est écartée des critères définis dans l'instruction interministérielle.

Recommandation n° 3. (DGSCGC) : Produire dès 2026 le rapport d'activité annuel de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle prévu à l'article L 125-1-1 du code des assurances et l'adresser au Parlement et au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

Recommandation n° 4. (DGT / DHUP) : A compter de 2027, contrôler le respect des règles encadrant l'activité d'expert d'assurance, les étendre à l'ensemble des experts intervenant sur l'indemnisation des différents phénomènes naturels d'assurés et étudier des modalités de désignation à même de renforcer la transparence et la qualité technique des expertises rendues.

Recommandation n° 5. (Direction générale du Trésor / ACPR) : A compter de 2027, en lien avec la CCR et les organisations professionnelles du secteur assurantiel et de l'expertise, contrôler le respect des délais fixés par le code des assurances aux assureurs aux différentes étapes de la procédure d'indemnisation et mesurer le taux effectif d'indemnisation des assurés pour chaque type de sinistre dans les communes reconnues en état de catastrophe naturelle.

INTRODUCTION

La loi n°82-600 du 13 juillet 1982 a créé un régime d'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles reposant sur un partenariat entre acteurs publics et privés. Elle incarne ainsi le principe constitutionnel issu du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

Aux termes de la loi, tous les contrats d'assurance sur les biens (de type assurance habitation ou auto) ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, définis comme « *les dommages matériels directs non assurables² ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ». C'est donc l'intensité de l'agent naturel et non l'importance des dommages qui est prise en compte. Enfin, la loi prévoit que « *l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe* » (art. L 125-1 du code des assurances).

Ainsi, en cas d'évènement reconnu comme catastrophe naturelle, les assurés bénéficient d'une couverture (sous réserve, dans certains cas, que l'expert mandaté par leur assurance confirme que le phénomène naturel est la cause déterminante des dommages subis). Cette garantie est financée par une surprime de 20 % sur l'assurance habitation et de 9 % sur l'assurance auto, dont les assureurs reversent une partie à la caisse centrale de réassurance (CCR), entreprise publique chargée de la réassurance des risques extrêmes (catastrophes naturelles mais également technologiques, terrorisme...).

La décision de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle revêt donc une importance décisive pour les sinistrés lorsque le phénomène naturel en cause ne fait pas l'objet d'une garantie optionnelle de leur contrat d'assurance : c'est en particulier le cas pour les dommages liés au retrait-gonflement des sols argileux, considéré comme non assurable par le secteur privé seul, car résultant d'une succession progressive de conditions naturelles, et pour lequel il n'existe pas de garantie de base dans les contrats d'assurance.

Le présent rapport examine la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par l'Etat ainsi que les conséquences que cette décision entraîne pour l'indemnisation des sinistrés, en complémentarité avec les travaux de la cour portant sur l'équilibre financier du régime Cat Nat³. Au cœur du régime public, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est une procédure bien établie, qui a connu des aménagements récents importants pour s'adapter aux conséquences du changement climatique (I). Globalement efficace pour la plupart des calamités en dépit de délais parfois excessifs, cette procédure est confrontée à des contestations méthodologiques mais également à des pressions multiples dont elle doit rester préservée (II). Sa légitimité doit être confortée par une meilleure implication des parties prenantes dans le

² Des dommages matériels peuvent être réputés non assurables lorsque le phénomène en cause fait courir un risque financier que le marché assurantiel privé ne peut garantir seul par le jeu des méthodes de mutualisation du risque, ou lorsque la survenue de l'évènement en cause est certaine et ne peut donc faire l'objet d'une mutualisation du risque (c'est le cas notamment du phénomène de retrait du trait de côte).

³ Cour des comptes, l'assurance des catastrophes naturelles : un enjeu de soutenabilité financière, [rapport public thématique](#), avril 2026.

cadre de la future commission nationale consultative des catastrophes naturelles, ainsi qu'un contrôle des modalités effectives d'indemnisation des sinistrés une fois la reconnaissance accordée (III).

1 UNE PROCÉDURE AU CŒUR D'UN RÉGIME ORIGINAL ET BIEN ETABLI, SOUS LA PRESSION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est un élément indispensable du régime français de garantie contre les catastrophes, qui repose sur le secteur assurantiel privé. Le bon fonctionnement du système requiert en effet l'établissement d'une « ligne de partage » entre assureurs privés et réassurance publique suffisamment objective et lisible par les différentes parties prenantes.

Cette procédure, pilotée par la direction générale de la protection civile et de la gestion des risques (DGSCGC) du ministère de l'intérieur, repose sur un partage de responsabilités entre différents échelons : les communes, qui font l'interface avec les sinistrés et déposent les demandes de reconnaissance ; les services de l'état dans les territoires qui s'assurent du caractère complet des demandes ; les services de la DGSCGC, qui instruisent les demandes en s'appuyant sur l'expertise fournie par les opérateurs de l'Etat compétents pour chaque phénomène pour le compte de la commission interministérielle chargée de rendre des avis.

La procédure a fait l'objet de réformes successives qui ont permis de rationaliser et fluidifier son fonctionnement par la mise en place du système d'information iCatNat et d'améliorer sa transparence en précisant les critères applicables.

1.1 Une procédure centralisée, au sein d'un régime d'indemnisation public-privé mis sous tension par le changement climatique

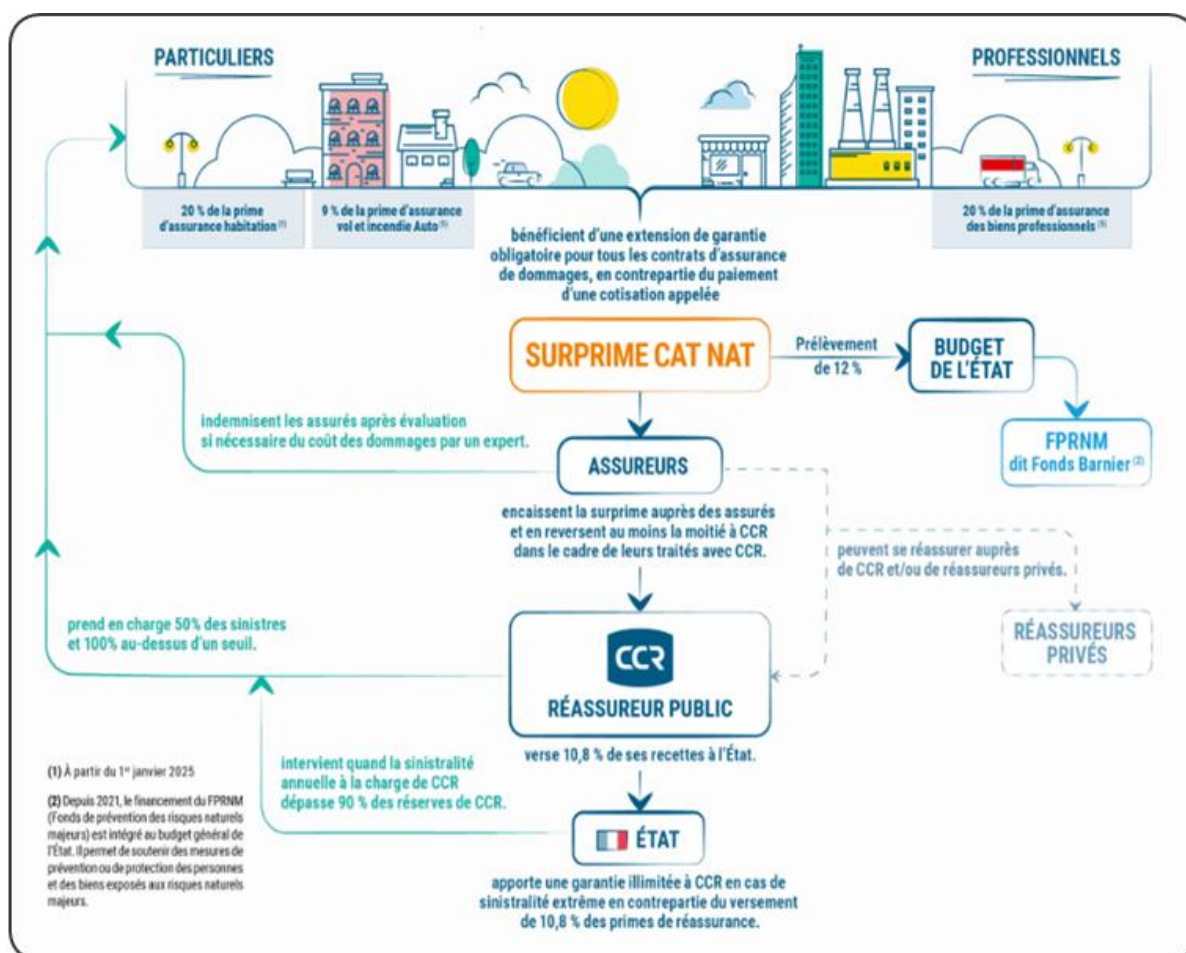
Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles né en 1982, dans une période marquée par les nationalisations bancaires, repose sur le système assurantiel mais prévoit une intervention forte de la puissance publique qui se matérialise par :

- l'obligation pour les assureurs de proposer dans tous les contrats d'assurance des biens une garantie contre les effets des catastrophes naturelles,
- une surprime payée par tous les assurés garantissant une solidarité entre eux,
- une reconnaissance de l'état de catastrophe par les pouvoirs publics par arrêté interministériel pris sur avis d'une commission interministérielle chargée de s'assurer du caractère exceptionnel du phénomène naturel en cause,
- une indemnisation des dommages par les assureurs, le cas échéant une fois l'imputation des dommages à l'évènement reconnue par un expert,

- la possibilité pour les compagnies d'assurances, qui l'ont massivement choisie, de se réassurer auprès de la caisse centrale de réassurance, qui prend à sa charge la moitié du coût des sinistres et peut faire appel à la garantie illimitée de l'Etat lorsque le montant annuel de sinistralité dépasse 90 % de ses réserves. A ce jour, celle-ci n'a été engagée qu'une fois depuis la création du régime, lors des tempêtes Lothar et Martin en 1999, pour un montant de 400 M€ - dont 200 M€ ont été remboursés à l'Etat par la CCR.

En dehors de telles situations exceptionnelles, l'Etat n'intervient pas dans le financement du régime, qui a au contraire apporté depuis sa création en 1982 une contribution positive cumulée aux finances publiques estimée à 4,4 Md€ par la CCR⁴. En outre, un prélèvement de 12 % sur la surprime « Catastrophes naturelles » permet de financer le fonds de prévention des risques naturels majeurs⁵ (« fonds Barnier »), doté de 300 M€ en 2025.

Schéma n° 1 : Indemnisation des particuliers en cas d'évènement reconnu catastrophe naturelle



Source : Caisse centrale de réassurance

⁴ Cette contribution cumulée depuis 1982 se compose de la rémunération de la garantie de l'Etat (1,1 Md€), des dividendes perçus par l'Etat en tant qu'actionnaire de la CCR (1 Md€) et de l'impôt sur les sociétés acquitté par CCR (2,3 Md€).

⁵ Créé en 1995, le fonds de prévention des risques naturels majeurs est depuis 2021 intégré au budget général de l'Etat, au sein du programme 181 – prévention des risques. Le montant cumulé de ces prélèvements entre 1995 et 2023 s'élève à 3,3 Md€.

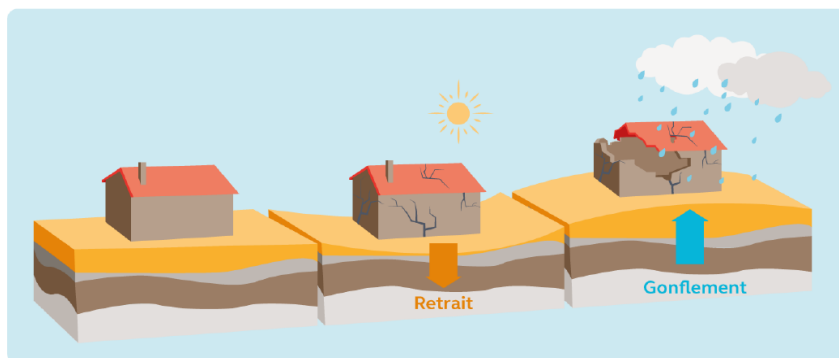
La liste des phénomènes couverts par le régime n'est pas définie par la loi et a évolué au cours du temps, le régime ayant vocation à couvrir uniquement les sinistres réputés non assurables. Les risques « tempête » et « grêle », initialement inclus dans le régime, ont ainsi été exclus en 2000, à l'exception du phénomène de vents cycloniques outre-mer pour lesquels la couverture assurantielle était jugée insuffisante⁶ ; le phénomène de retrait-gonflement des sols argileux a été inclus à partir de 1989.

Le montant cumulé d'indemnisations versées depuis la création du régime atteignait 61 Md€ en 2024, pour un montant annuel moyen de 1,47 Md€ - les montants observés depuis une décennie dépassant systématiquement cette moyenne, à l'exception de 2021. Les inondations représentent, depuis la création du régime, 49 % de la sinistralité (hors contrats auto), et la sécheresse 41 % ; sur les 10 dernières années, la sécheresse est néanmoins devenue le premier poste d'indemnisation avec 52 % de la sinistralité. Sur la période 1995-2024, les particuliers ont représenté 79 % de la sinistralité totale, contre 21 % pour les biens professionnels.

Le retrait-gonflement des argiles (RGA)

Particulièrement sensibles aux variations de la teneur en eau, les sols argileux se rétractent lors des sécheresses et gonflent en période de forte humidité. Lorsqu'ils se produisent sous un bâtiment, ces mouvements de terrain successifs peuvent conduire à des phénomènes de tassement non uniformes favorisant les déformations, fissurations voire ruptures de la structure.

Ce phénomène concerne surtout les maisons individuelles de plain-pied, à la structure légère et reposant souvent sur des fondations inadaptées. La présence à proximité d'arbres peut être un facteur aggravant, ceux-ci aspirant l'humidité sous-terraine par leurs racines et favorisant ainsi des variations d'humidité au niveau des fondations.

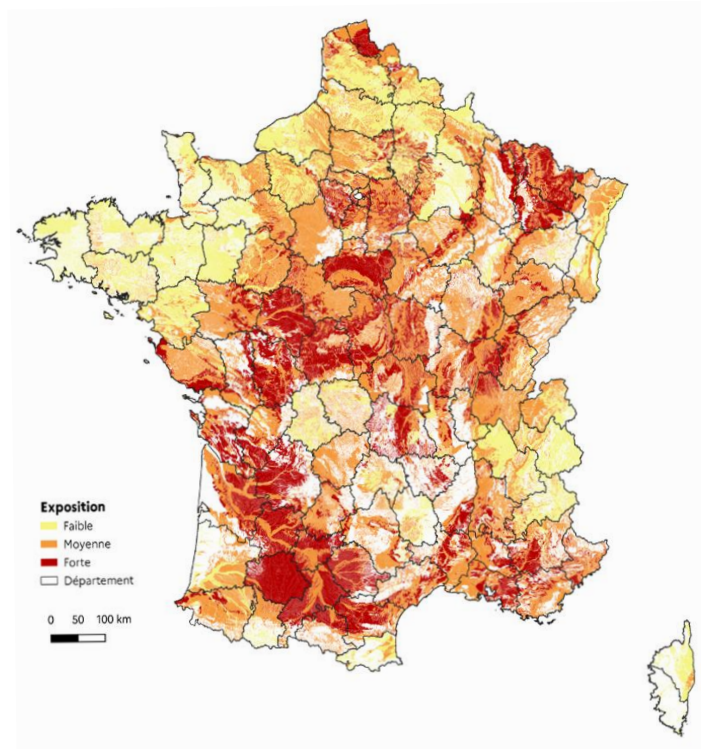


Source : Cour des comptes, Sols, argileux et catastrophes naturelles, février 2022, d'après le Guide « le retrait-gonflement des argiles – Comment prévenir les désordres dans l'habitat individuel », ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, 2008.

Bien connu dans les pays au climat sec, ce phénomène a fait l'objet en France d'une prise de conscience progressive à l'occasion des épisodes de sécheresse exceptionnels de 1976, 1989, 1990 et 2003. Initialement concentré dans le Bassin parisien, l'Aquitaine et le Nord, le RGA se manifeste désormais dans une large partie du territoire. Le bureau de recherche

⁶ Ces changements de périmètre ont porté uniquement sur le régime de réassurance et n'ont pas affecté la couverture effective des assurés, la garantie « tempête – neige grêle (TNG) étant systématiquement incluse dans les contrats d'assurance habitation.

géologiques et minières (BRGM) a établi entre 1997 et 2010 une carte des zones à risque, actualisée par un arrêté du 9 janvier 2026 et consultable sur le site georisques.gouv.fr.



Source : BRGM

Dans un précédent rapport consacré à ce phénomène publié en 2022⁷, la Cour a pris acte du choix du législateur de le maintenir au sein de la garantie « catastrophes naturelles », tout en soulignant que l'indemnisation des dommages qu'il cause gagnerait à ne plus relever de ce régime. La Cour relevait en effet que le RGA ne répondait que partiellement aux critères de définition d'une catastrophe naturelle (cf. annexe 1).

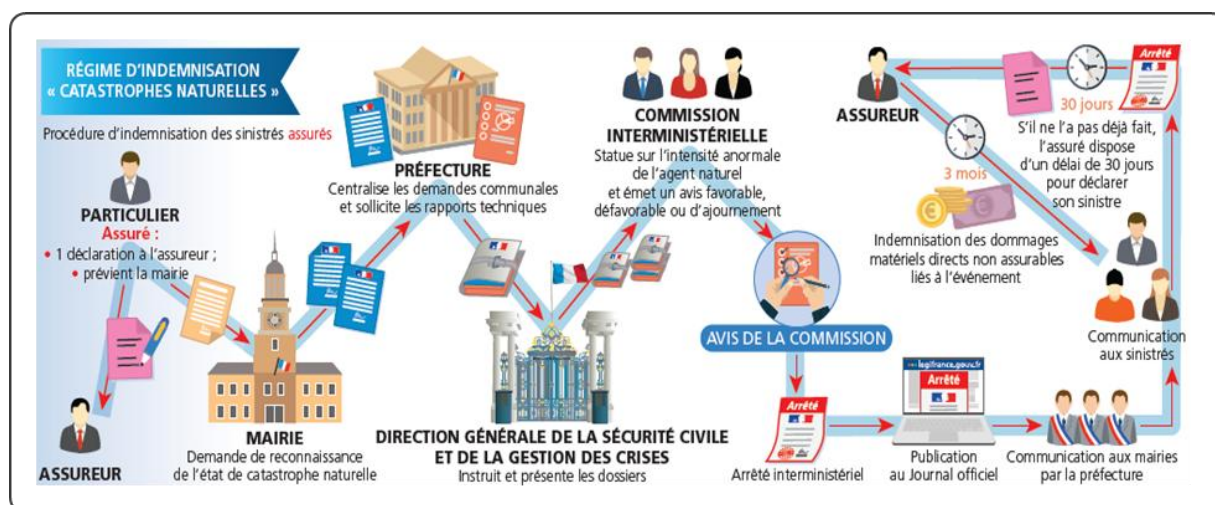
⁷ Cour des comptes, *Sols argileux et catastrophes naturelles - Des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté*, [communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale](#), février 2022. Ainsi, il ne s'agit « pas d'un phénomène soudain, imprévisible, se déroulant dans un espace-temps délimité et limité (territoire identifié, durée limitée du phénomène) et susceptible de provoquer des victimes. Bien au contraire, il s'agit d'un phénomène qui tend à devenir universel sur le territoire métropolitain, qui se déploie dans le temps long, dont la survenance peut être anticipée, et pour lequel les mesures de prévention peuvent être considérées, compte-tenu de son intensité, comme efficaces ».

1.1.1 Une procédure interministérielle, initiée au niveau local

1.1.1.1 L'initiation de la procédure au plan local par les communes et les préfetures

La demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle émane des communes par le biais d'un formulaire *Cerfa* qui doit préciser la nature du phénomène naturel concerné ainsi que les dates de début et de fin de l'évènement. Cette demande est adressée, sous forme dématérialisée ou non, au préfet de département.

Schéma n° 2 : Procédure ordinaire de reconnaissance et d'indemnisation des catastrophes naturelles



Source : DGSCGC

La préfecture assiste les communes dans leurs demandes et contribue en particulier à la bonne qualification des phénomènes – plusieurs demandes pouvant être déposées par la même commune pour le même évènement au titre d'aléas différents (ex : inondation et vents cycloniques), chaque demande étant alors examinée indépendamment selon les critères propres au phénomène en question. L'échelon préfectoral est également chargé de saisir les services et organismes experts pertinents pour chaque phénomène : Météo France – qui intervient de façon quasi-systématique – et selon les cas, le Bureau central sismologique français (BCSF-Renass), le Bureau des ressources géologiques et minières (BRGM), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la DREAL (notamment les services de prévision des crues) et la DDTM, l'Office National des Forêts ou encore le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM). Les communes d'outre-mer peuvent par ailleurs saisir le cabinet de la ministre des outre-mer en cas de difficulté, la direction générale de l'outre-mer se chargeant dans ce cas de relayer leurs besoins et problèmes auprès de l'administration centrale du Ministère de l'intérieur.

Certaines saisines d'organismes experts sont faites directement par la DGSCGC, pour deux aléas : inondations par remontée de nappe et les mouvements de terrain provoqués par la sécheresse et la réhydratation des sols. Pour ce dernier cas, Météo France et le BRGM produisent annuellement un rapport unique couvrant l'ensemble des communes (cf. *infra*).

Schéma n° 3 : Experts saisis en fonction des aléas



Source : Cour des comptes selon circulaire du 29 avril 2024

1.1.1.2 Une prise de décision centralisée reposant sur l'appréciation de l'intensité des phénomènes naturels

Les demandes complètes sont transmises par les préfetures à la DGSCGC via l'application iCatNat. Ces dernières sont instruites par un service dédié, la mission Cat Nat, qui émet une proposition d'avis (« pré-avis ») de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Aux termes du code des assurances, cette commission est instituée auprès du ministre chargé de la sécurité civile, qui assume les frais de son fonctionnement et son secrétariat (fixation des ordres du jour, saisine des autres ministères, instruction des demandes). Ce rôle est assuré par la mission Cat Nat.

La commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est composée de représentants des directeurs du budget, du trésor, de la sécurité civile et de l'outre-mer lorsqu'une demande communale ultramarine est examinée. La direction générale de la prévention des risques (DGPR) et la CCR apportent leur expertise aux travaux de la commission mais ne disposent pas de voix délibérative.

La commission se prononce à partir de l'analyse des critères de reconnaissance définis au niveau d'une instruction interministérielle récemment refondue (29 avril 2024), à l'exception des vents cycloniques dont les critères relèvent du niveau législatif. La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle se fonde sur le caractère exceptionnel du phénomène et non sur l'importance des dommages constatés⁸, à la différence des autres régimes d'indemnisation assurantiels (risques technologiques, calamités agricoles) et des fonds et lignes budgétaires d'indemnisation.

⁸ A l'exception des séismes, pour lesquels la seule mesure de la puissance n'est pas suffisante pour caractériser l'intensité en un lieu donné. Les dommages observés sur les bâtiments entrent ainsi en compte dans le calcul de l'échelle macrosismique européenne (EMS98), prise en compte par la commission interministérielle en complément de la magnitude du séisme (mesurée par l'échelle de Richter).

Schéma n° 4 : Caractéristiques des régimes d'indemnisation des catastrophes, naturelles, des catastrophes technologiques et des calamités agricoles

régime	Catastrophes naturelles	Catastrophes technologiques	Calamités agricoles
Garanties	<ul style="list-style-type: none"> Garantie obligatoire (assurance multirisque habitation) Dommages non assurables : 50%/50% Assureurs / CCR jusqu'au seuil contractuel, puis 100% CCR Garantie de l'Etat au-delà de 90% des réserves de la CCR 	<ul style="list-style-type: none"> Garantie obligatoire (assurance multirisque habitation) 	<ul style="list-style-type: none"> Assurance multirisques climatique des récoltes (non obligatoire) Pour les aléas d'ampleur exceptionnelle, prise en charge de <ul style="list-style-type: none"> 35% pour les cultures non assurées 100% pour les cultures assurées (90% Etat, 10% assurance)
Financement spécifique	<ul style="list-style-type: none"> Surprimes sur contrats MRH (20%) et auto (12%) 	Non	<ul style="list-style-type: none"> FEADER contributions additionnelles sur les contrats d'assurance
Acte déclencheur	Arrêté reconnaissant l'état de catastrophe naturelle (ministres chargés de la sécurité civile, de l'économie et de l'outre-mer)	Arrêté constatant l'état de catastrophe technologique (ministres chargés de l'économie, de la sécurité civile et de l'environnement)	Arrêté reconnaissant l'état de calamité agricole (ministre chargé de l'agriculture)
Critère(s)	Caractère exceptionnel du phénomène	<ul style="list-style-type: none"> Caractère exceptionnel Dommages constatés 	<ul style="list-style-type: none"> Caractère exceptionnel Dommages constatés
Initiateur de la demande	Commune	Préfet	Préfet (selon avis d'une mission d'expertise)
Avis préalable aux arrêtés	Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle	Non	Comité national de gestion des risques en agriculture
Instance consultative	Commission nationale consultative des catastrophes naturelles	Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques	
Champ d'application géographique	France métropolitaine, départements et régions d'outre-mer, Saint Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises	France métropolitaine, départements et régions d'outre-mer, Saint Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises	France métropolitaine uniquement

Source : Cour des comptes

Le caractère exceptionnel du phénomène (« *l'intensité anormale d'un agent naturel* » aux termes de l'article L 125-1 du code des assurances) est évalué en fonction de critères reposant sur les mesures de terrain et des modélisations réalisées par les services experts de l'Etat et en premier lieu Météo-France. Dans la plupart des cas, une durée de retour supérieure à 10 ans conditionne la reconnaissance, calculée sur une période de référence définie pour chaque phénomène : par exemple, une inondation doit figurer parmi les trois plus intenses observées au cours des 30 dernières années pour que le critère de retour soit rempli. Les vents cycloniques font exception, les seuils fixés par le code des assurances correspondant à des durées de retour plus longues⁹.

Des critères cumulatifs ou alternatifs sont prévus pour la plupart des phénomènes, afin de tenir compte de facteurs locaux pouvant justifier d'un caractère exceptionnel alors même que le critère principal n'est pas rempli ou que la mesure de ce dernier est impossible. Pour

⁹ Cette garantie vise en effet à prendre en charge uniquement le dommage excédant ceux que la garantie « tempête » obligatoire dans tous les contrats d'assurance ne peut couvrir. L'existence de critères fixes définis par la loi pour les vents cycloniques n'est pas sans conséquences sur l'équilibre du régime : contrairement aux autres phénomènes relevant de critères relatifs (durées minimales de retour évoluant dans le temps et l'espace), l'existence de seuils fixes entraîne mécaniquement à une augmentation du nombre de reconnaissances et à une diminution des durées de retour si les évènements climatiques extrêmes se multiplient.

certaines phénomènes, le recours à la modélisation est nécessaire, notamment lorsque la zone touchée n'est pas équipée d'appareils de mesure ou que ceux-ci sont défectueux (cf. *infra*).

Schéma n° 5 : Synthèse des phénomènes, critères de reconnaissance et expertises formalisés par l'instruction interministérielle du 29 avril 2024

Phénomène	Critères	Seuils de déclenchement	Experts mobilisés	
Inondations	Débordement de cours d'eau	Retour > 10 ans (débit / hauteur du cours d'eau)	Météo France Vigicrues ONF-RTM (restauration des terrains de montagne) BRGM	
	Coulées de boue	Cumul des précipitations durant l'évènement		Retour > 10 ans
	Crue torrentielle	Niveau piézométrique de la nappe avant l'évènement		Retour > 10 ans (débit / hauteur du cours d'eau), analyse des caractéristiques de la crue
	Remontée de nappe			Retour > 10 ans
Chocs mécaniques des vagues	<ul style="list-style-type: none"> • Intensité des états de mers • Niveau marin • Situation météo-océanique 	<ul style="list-style-type: none"> • Retour > 10 ans / • Effets conjugués des critères 	Météo France SHOM CEREMA	
Vents cycloniques	Vents dépassant en moyenne : <ul style="list-style-type: none"> • 145 km/h sur 10 minutes ou • 215 km/h en rafale (instantané) 		Météo France	
Séisme	<ul style="list-style-type: none"> • Magnitude locale supérieure ou égale à 5 et • Intensité macrosismique supérieure ou égale à VI sur l'échelle EMS-98 		Bureau central de sismologie française (BCSF-Renass)	
Mouvement de terrain	Intensité anormale au regard des caractéristiques de ses facteurs déclenchants, caractéristiques intrinsèques ou risques d'évolution	Volume déplacé, diamètre ou intensité limitée mais cumulée à des cumuls de pluie anormaux / risques d'évolution défavorable	BRGM / CEREMA / ONF-RTM / Météo France	
Sécheresse (retrait-gonflement d'argile)	<ul style="list-style-type: none"> • Critère géotechnique • Critères météorologiques <ul style="list-style-type: none"> • épisode anormalement sec ou • succession d'épisodes significatifs sur 5 ans ou • communes limitrophes 	<ul style="list-style-type: none"> • >= 3% d'argile sur la commune • Retour > 10 ans (humidité des sols) • Retour > 5 ans en année n et 2 années sur les 4 précédentes • Retour > 5 ans et commune limitrophe éligible 	Météo France BRGM	

Source : Cour des comptes selon données DGSCGC

Les dossiers étant établis par commune et par phénomène (une même catastrophe peut ainsi conduire à deux ou trois dossiers par commune), la commission est conduite à traiter un grand nombre de demandes - pouvant atteindre plusieurs centaines par réunion. Les discussions ne portent toutefois que sur un nombre réduit de dossiers, pour lesquels l'appréciation des critères n'est pas évidente ou qui présentent une sensibilité particulière. La décision découle donc largement de l'application automatique de critères quantitatifs¹⁰, à l'exception de cas complexes pour lesquels les critères alternatifs entrent en jeu.

La commission émet ensuite un avis simple, qui est consultatif, et précède la préparation de l'arrêté interministériel par la DGSCGC. Ce dernier, signé par les ministres chargés de la sécurité civile, de l'économie, du budget et de l'outre-mer le cas échéant, détermine les zones et les périodes concernées par la catastrophe ainsi que la nature des dommages en résultant. La

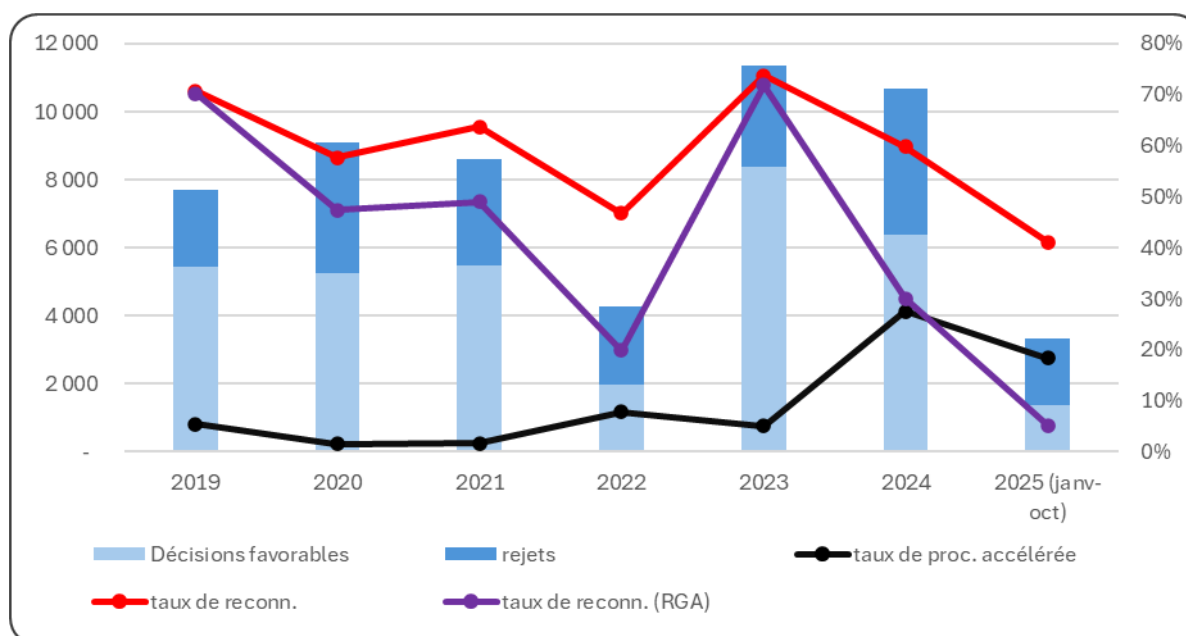
¹⁰ S'agissant des dossiers d'inondations, tous les dossiers pour lesquels le critère principal de reconnaissance (pluviométrie dont la période de retour est supérieure à 10 ans) est rempli, ne font pas l'objet d'une discussion. Les décisions de reconnaissance des phénomènes de sécheresse résultent de la confrontation entre deux critères : la présence d'argile, établie par une carte du BRGM, et le taux d'humidité du sol modélisé par Météo-France chaque année dans un rapport unique établi en début d'année n+1 pour l'année n.

DGSCGC indique qu'aucun arrêté n'a été pris contre l'avis de la commission interministérielle au cours des dernières années. Le ministre de l'intérieur s'est écarté à une occasion de l'avis de la commission, mais l'arrêté en cause n'a pas été signé par le ministre des finances (cf. *infra*). Une fois publiés au journal officiel, les arrêtés sont notifiés par les préfetures aux communes concernées, auxquelles revient la responsabilité d'informer les administrés par tout moyen utile.

Une procédure accélérée pour les phénomènes d'ampleur exceptionnelle, touchant de nombreuses communes et à l'origine de dommages significatifs, a été instituée en 2014. Dans ces cas décidés par le Gouvernement, la DGSCGC ou à la demande d'un préfet, la procédure est adaptée, l'identification des communes concernées relevant dans ce cas de la préfecture. La commission, qui se réunit en urgence, décide favorablement lorsque les critères sont remplis et ajourne sa décision en vue d'expertises complémentaires lorsque les premières expertises diligentées ne permettent pas de conclure en ce sens. Peu utilisée depuis sa création en 2014, cette procédure s'est imposée récemment, à la faveur du développement d'iCatNat et de la visioconférence, comme une modalité classique de traitement des événements d'ampleur.

Ces dernières années ont été marquées par une activité intense de la commission interministérielle, qui s'est réunie près de 18 fois par an en moyenne depuis 2019. Le nombre de dossiers déposés auprès de la DGSCGC varie selon les années mais se maintient à un niveau élevé, avec 8 600 demandes par an en moyenne sur la période 2019-2024 et un pic de 10 181 demandes en 2023. 63 % des demandes concernant la sécheresse – réhydratation des sols et 31 % les inondations. Le taux de décisions favorables s'élève à 62 %, tous phénomènes confondus.

Graphique n° 1 : Activité de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (nombre d'avis, taux de reconnaissance et de procédure accélérée)

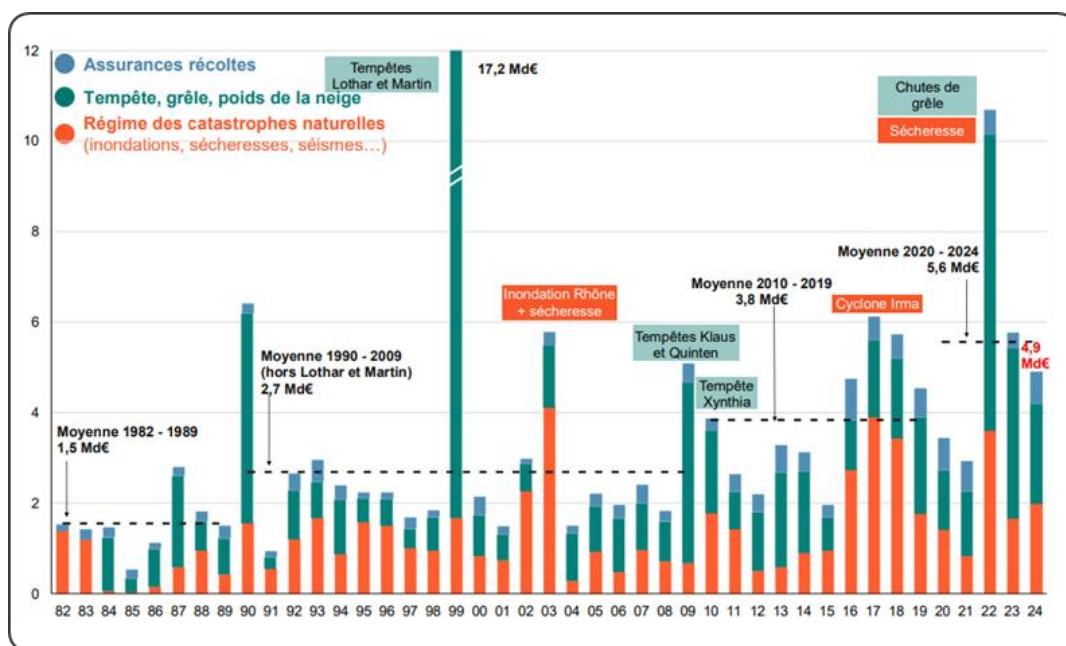


Source : Cour des comptes selon données DGSCGC

1.1.2 Un régime d'indemnisation mis sous tension par une sinistralité en hausse du fait du changement climatique

Le système assurantiel et la caisse centrale de réassurance (CCR) ont pris en charge l'indemnisation de sinistres résultant des catastrophes naturelles dans des proportions importantes : prises ensemble, les garanties « tempête » et « catastrophes naturelles » représentent un montant d'indemnisation annuel de 5,6 Md€ en moyenne sur la période 2020-2024, en nette augmentation par rapport aux décennies précédentes.

Graphique n° 2 : Historique des sinistres de la charge des événements naturels en France (en Md€ constants 2024)



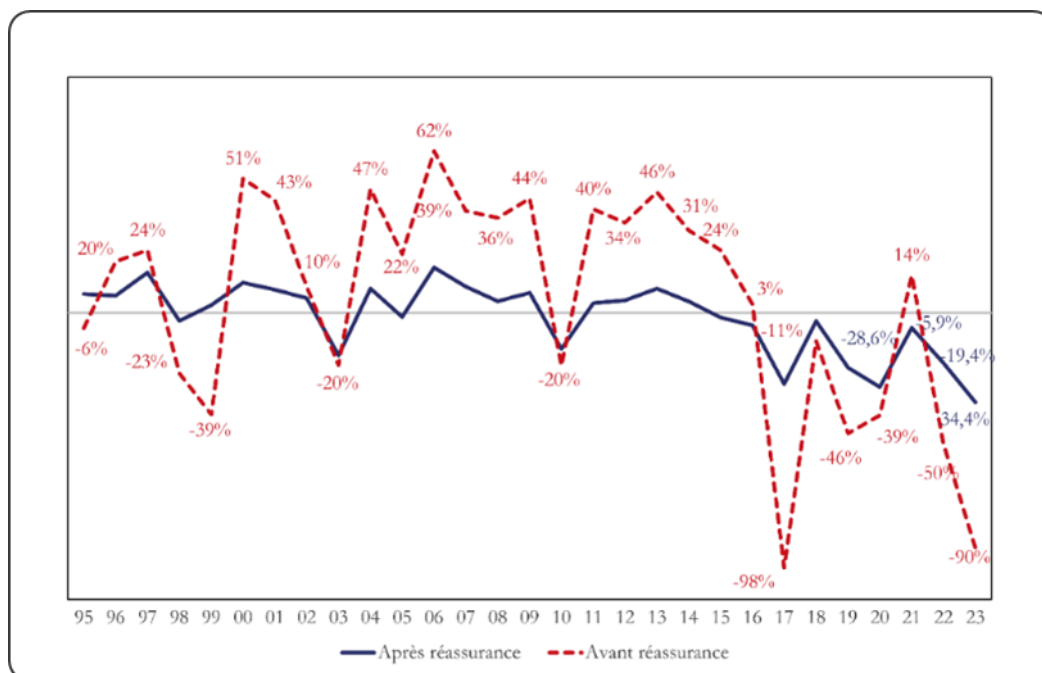
Source : France-assureurs

Cette hausse tendancielle de la sinistralité place le système sous une forte tension financière : selon France Assureurs, le résultat technique de la branche « catastrophes naturelles » des assureurs a été négatif sur la dernière décennie, l'impact de la réassurance (essentiellement publique) ayant lissé cet effet mais sans pour autant en rétablir l'équilibre. La surprime payée par les assurés au titre des catastrophes naturelles a été augmentée significativement à compter du 1^{er} janvier 2025 (de 12 % à 20 % hors automobile, de 6 % à 9 % pour l'assurance automobile) après avoir été stable pendant 25 ans, ce qui contribuera pour les prochaines années à rééquilibrer la situation financière du secteur et reconstituer les réserves de la CCR selon les scénarios les plus optimistes (notamment en l'absence de catastrophe majeures répétées). Des scénarios moins favorables conduisent néanmoins à un risque financier significatif pour l'Etat, dont la garantie illimitée pourrait être appelée plus régulièrement.

Les hypothèses à long terme d'évolution de l'équilibre financier du régime sont sujettes à de fortes incertitudes : selon une étude de France Assureurs sur l'impact du changement

climatique à horizon 2050¹¹, la sinistralité sur la période 2020-2050 progresserait de 93 % par rapport à celle connue lors des 30 années précédentes pour atteindre 143 Md€ – dont 24 Md€ liés au changement climatique¹². Les dommages liés aux sécheresses connaîtraient la hausse la plus importante (+17 Md€), suivis par ceux liés aux phénomènes de submersion marine (+4 Md€). Ces projections n'intègrent pas des effets liés aux éventuels changements futurs de paramètres d'indemnisation du régime, ni ceux liés aux actions de prévention susceptibles de limiter les dommages provoqués par les événements climatiques extrêmes¹³.

Graphique n° 3 : Résultat technique de la branche « catastrophe naturelles » du secteur de l'assurance (en % des primes)



Source : France-assureurs, *l'assurance des événements naturels en 2023*

1.2 Une garantie à la portée variable selon les risques et les territoires

1.2.1 Une reconnaissance des catastrophes naturelles plus ou moins fréquente selon les phénomènes

Au cours de la période 2019-2025, la commission a reconnu largement les demandes relatives à l'inondation, à hauteur de 87 %. Les demandes liées à la sécheresse-réhydratation

¹¹ France Assureurs, [Changement climatique : quel impact sur l'assurance à l'horizon 2050 ?](#), octobre 2021

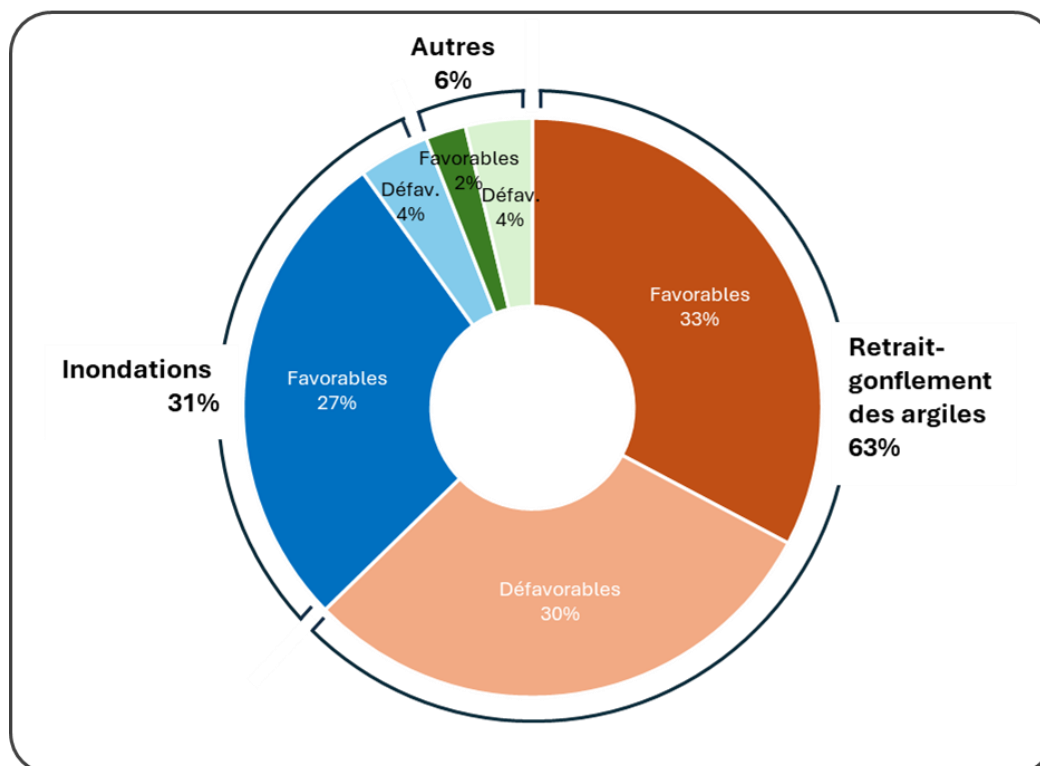
¹² La hausse projetée s'explique également par l'augmentation de la valeur assurée (effet richesse), qui constitue le premier critère explicatif avec 53 % de l'augmentation prévue ainsi que par la variation naturelle du climat (7 %).

¹³ L'analyse des perspectives financières de la Caisse Centrale de réassurance et celle du régime Cat Nat font l'objet de contrôles distincts de la Cour des comptes et ne rentrent pas dans le champ de la présente enquête.

des sols (RGA) recueillent en revanche moins fréquemment un avis favorable (dans 52 % des cas).

Les autres phénomènes, soit 6 % de l'ensemble, sont reconnus de manière inégale : c'est le cas de 87% des demandes au titre de la submersion marine (chocs mécaniques liés à l'action des vagues) et de 70% de celles liées aux mouvements de terrain hors sécheresse ; les demandes liées aux séismes connaissent en revanche rarement une réponse favorable (8 %), tout comme celles portant sur des vents cycloniques outre-mer (17 % des cas)¹⁴. Sur la période, la commission interministérielle a enregistré seulement quatre demandes au titre des avalanches, dont trois ont reçu un avis favorable.

Graphique n° 4 : Avis de la commission interministérielle (jan. 2019-oct.2025)



Source : ICatNat, traitement Cour des comptes

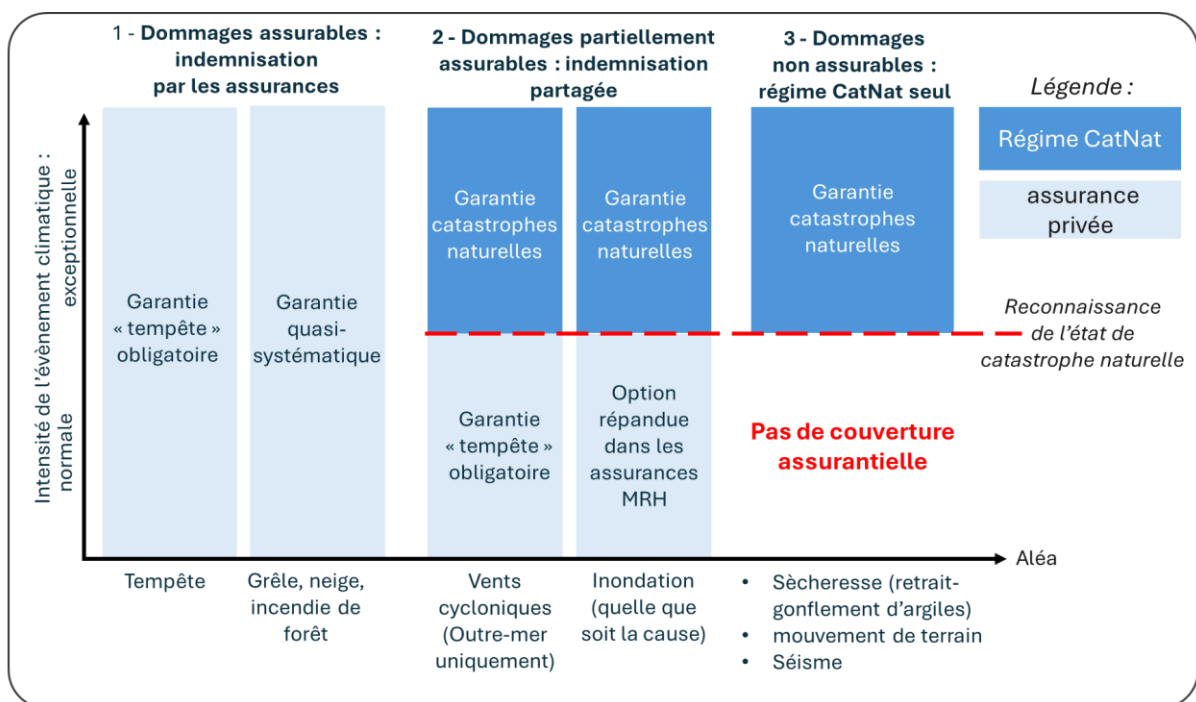
La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'ouvre aucune indemnisation pour les particuliers et entreprises qui ne sont pas assurés. Le taux de pénétration de l'assurance multirisque habitation (MRH) est toutefois élevé sur le territoire métropolitain : selon France assureurs, il s'établirait à 97,5 % en 2024. La garantie des catastrophes naturelles est également associée aux contrats auto, dont 66 % bénéficieraient de la garantie, l'assurance au tiers ne le permettant pas.

La portée concrète des décisions de reconnaissance de catastrophe naturelle est variable selon les phénomènes et est très forte pour les périls qui ne sont pas couverts par des garanties présentes dans les contrats d'assurance : c'est en particulier le cas s'agissant des dommages liés au phénomène de sécheresse-réhydratation des argiles. A l'inverse, les évènements liés à la

¹⁴ Lors d'évènements cycloniques, bien que les demandes de reconnaissance pour le phénomène de vents cycloniques aboutissent rarement, les dossiers au titre des dommages d'inondations sont largement reconnus.

tempête sont systématiquement couverts par les contrats d'assurance, car cette obligation est légale, à l'exception des vents cycloniques outre-mer. Les contrats d'assurance couvrent également les dommages nés des effets de la grêle et de la neige dans la plupart des cas. En revanche, si les contrats MRH prévoient généralement une garantie dégâts des eaux, tous les contrats ne bénéficient pas d'une garantie inondation « infra CatNat », couvrant les dommages subis en cas d'inondation qui ne serait pas reconnue comme une catastrophe naturelle (13 % des demandes de reconnaissance ont une suite défavorable). Selon France Assureurs, la moitié des particuliers seraient couverts pour l'inondation par leur contrat d'assurance habitation, proposé par la plupart des acteurs du marché. Cet ordre de grandeur n'a pas pu être davantage étayé.

Schéma n° 6 : Régimes de couverture assurantielle des dommages en fonction des aléas climatiques



Source : Cour des comptes – Note de lecture : ce schéma ne concerne pas les dommages aux biens non assurés (du fait de leur nature non assurable, ou dont le propriétaire n'a pas souhaité souscrire d'assurance), qui ne peuvent faire l'objet d'aucune indemnisation.

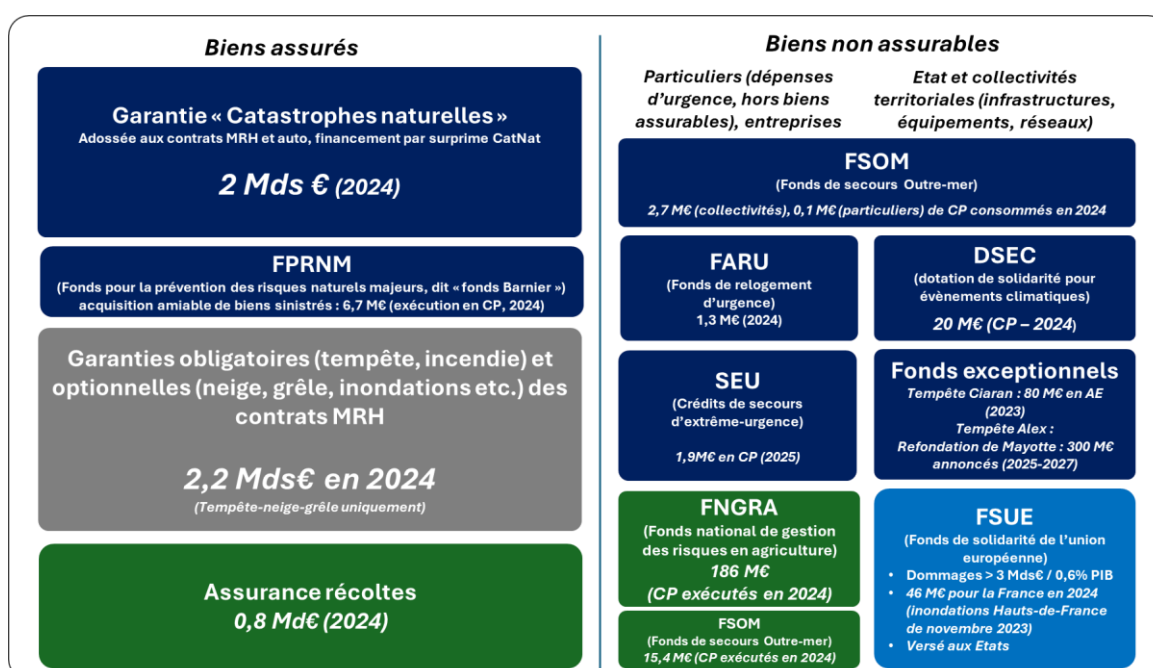
Les communes, chargées du dépôt de la demande de reconnaissance pour le compte de leurs administrés, sont par ailleurs concernées fréquemment au titre de leurs propres biens assurés (bâtiments administratifs, véhicules)¹⁵. Elles sont confrontées à des difficultés persistantes d'accès au marché assurantiel, que des demandes de reconnaissance au titre de

¹⁵ Les données de la CCR et de France Assureurs ne distinguent que les biens particuliers et professionnels et ne permettent pas d'isoler précisément au sein de ces derniers la part de sinistralité Cat Nat représentée par les biens des collectivités territoriales.

dommages subis par les particuliers peuvent venir aggraver (hausse des primes voire résiliation du contrat par l'assureur)¹⁶.

Les biens des communes non assurables par nature (réseaux de voiries, talus, murs de soutènement, ouvrages de génie civil...) ne sont en revanche pas concernés et font l'objet de financements de l'Etat (dotation de solidarité face aux évènements climatiques exceptionnels ou « DSEC »), de l'Union européenne (fonds de solidarité de l'UE, versés aux Etats qui en assurent ensuite la répartition) ou, dans certains cas, des régions et départements. Par ailleurs, des financements d'urgence (fonds de secours outre-mer, secours d'extrême urgence) peuvent être alloués par l'Etat aux collectivités, entreprises, agriculteurs et particuliers. Ces fonds portent sur des montants financiers bien plus limités que ceux des dispositifs assurantiels et leurs dépenses éligibles sont généralement limitées aux petites dépenses d'urgence et aux biens non assurables.

Schéma n° 7 : Synthèse des dispositifs d'indemnisation des catastrophes naturelles en France



Source : Cour des comptes selon données CCR, France assureurs, DGOM, DGSCGC

Les dommages pris en compte font l'objet d'une franchise systématique s'élevant pour les particuliers à 380 € par sinistre (1 520 € pour le retrait-gonflement des argiles)¹⁷, des dispositions spécifiques s'appliquant aux biens à usage professionnel ainsi qu'aux biens des collectivités territoriales. Ces dernières, en particulier, se voyaient appliquer la franchise la plus élevée prévue au contrat, conduisant dans certains cas à des montants prohibitifs. Un décret du

¹⁶ Ces difficultés, étudiées dans le [rapport](#) d'Alain Chrétien et Jean-Yves Dages « L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives » (avril 2024), ont fait l'objet d'un [plan d'action](#) du gouvernement, France assureurs et des associations de collectivités en avril 2025.

¹⁷ Les contrats d'assurance peuvent prévoir des montants de franchise contractuelle « tempête » inférieurs, avec la possibilité, depuis le 1^{er} janvier 2024, d'appliquer ceux-ci même lorsque la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est prononcée afin d'éviter que celle-ci vienne pénaliser les assurés.

1^{er} juillet 2025¹⁸ a corrigé cette situation en fixant la franchise à 10 % du montant des dommages directs non assurables de la collectivité avec un minimum de 1 140€ (3 050 € en cas du RGA) et un plafond de 100 000 € pour les communes de moins de 2 000 habitants. Les communes pour lesquelles un plan de prévention des risques naturels a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires voient par ailleurs leur franchise doubler lorsqu'elles ont fait l'objet de plus de deux reconnaissances en cinq ans.

1.2.2 Outre-mer, une couverture assurantielle inégale

Le dispositif Cat Nat s'applique aux départements et collectivités d'outre-mer, à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie qui disposent de compétences propres en matière d'assurance et de solidarité.

L'un des risques garantis par le dispositif de réassurance publique n'est applicable qu'outre-mer : les dommages provoqués par les vents cycloniques d'intensité exceptionnelle peuvent ainsi être reconnus catastrophes naturelles dans ces territoires mais ne peuvent l'être sur le territoire métropolitain, bien que des demandes soient parfois formulées en ce sens.

Sur la période considérée, les communes d'outre-mer ont formulé 605 demandes, soit environ 1 % des demandes à la commission interministérielle. Elles ont obtenu une suite favorable dans 475 cas. Les communes ultramarines, souvent de superficie importante et confrontées à des sinistres fréquents, ne semblent pas connaître de difficultés particulières pour accéder à la procédure de reconnaissance¹⁹, même si la caractérisation des aléas liés aux cyclones reste sujette à des malentendus persistants (cf. *infra*).

Le régime public de réassurance des catastrophes naturelles ne bénéficie cependant qu'aux personnes assurées. Or, l'outre-mer se caractérise par des niveaux de couverture assurantielle plus faibles qu'en métropole, en raison de facteurs multiples décrits dans plusieurs rapports²⁰, parmi lesquels un recours fréquent à l'auto-construction, les ressources modestes de nombreux ménages et une faiblesse de l'offre assurantielle dans certains territoires. Selon l'enquête *Budget de famille 2017* de l'Insee, le taux de souscription à l'assurance MRH est ainsi de 68 % à La Réunion, de 62 % en Martinique et 59 % en Guadeloupe, et de 49 % en Guyane mais de seulement de 6 % à Mayotte.

Le régime Cat Nat, qui mutualise les risques à l'échelle de l'ensemble du territoire français, conduit à une solidarité au profit de l'outre-mer qui représente 10 % de la sinistralité totale sur la période 2000-2024 pour 1,8 % des cotisations²¹.

¹⁸ [Décret n° 2025-613 du 1^{er} juillet 2025](#) relatif à la modification de la franchise d'assurance applicable aux collectivités territoriales et leurs groupements en matière de catastrophes naturelles, complété par [l'arrêté du 1^{er} juillet 2025](#) fixant les modalités relatives aux franchises applicables aux contrats d'assurance pour les collectivités territoriales et leurs groupements en matière de catastrophes naturelles.

¹⁹ La Préfecture de La Réunion a notamment fait état d'une bonne connaissance de la procédure de reconnaissance par les communes de l'île.

²⁰ Notamment : CGEDD/IGF, *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'outre-mer*, [janvier 2020](#)

²¹ CCR, [les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2024](#), juin 2025. En excluant les effets des cyclones majeurs Irma et Maria en 2017, la part de l'outre-mer dans la sinistralité s'établit sur la période à 3,6 %, soit le double de la part dans les cotisations.

1.3 Un régime qui a peu d'équivalent dans les pays comparables, à l'exception notable de l'Espagne

Le système français, qui ne connaît pas d'équivalent exact à l'international, figure traditionnellement parmi les plus protecteurs pour les sinistrés au sein des pays développés. Le système espagnol (cf. encadré) apparaît comme l'exemple se rapprochant le plus du système français.

L'Espagne : une gestion publique de l'indemnisation des catastrophes

Créé en 1941 afin de soutenir le secteur assurantiel face aux dommages survenus pendant la guerre civile, le Consortium d'indemnisation des assurances (« *Consortio de Compensación de Seguros* » ou CCS) est une entité commerciale publique rattachée au ministère de l'économie et de la transformation numérique, chargée notamment de la couverture des risques extraordinaires.

Les dommages couverts par le CCS sont ceux causés par certains phénomènes naturels (inondation, tempête, tremblement de terre, volcan et chute d'aérolithes) ou liés à des actions humaines telles que les actions terroristes ou la chasse. Son financement est assuré par des prélèvements sur les cotisations des contrats d'assurance.

Bien que le CCS n'émette pas lui-même de polices d'assurance, il se substitue aux compagnies d'assurance pour les dommages provoqués par des catastrophes relevant de son champ d'action et prend alors en charge l'expertise (réalisée par des experts qu'il mandate) et l'indemnisation.

Les dépenses engagées par le CCS au titre des phénomènes naturels se sont élevées à 7 Md€ entre 1987 et 2017, dont 69 % pour les dommages liés aux inondations, 18 % pour les vents et 13 % pour les tremblements de terre. Le CCS disposait en 2024 de 10 Md€ de réserves.

Le système espagnol est comparable au régime français par son financement mais s'en distingue par sa gestion publique de la procédure d'indemnisation (y compris de l'expertise et du paiement) et par son périmètre (inclusion des tempêtes, exclusion des dommages liés au retrait-gonflement des argiles).

Source : DG Trésor, CCS

Dans de nombreux pays, l'indemnisation des catastrophes naturelles repose exclusivement ou essentiellement sur le secteur assurantiel et des mécanismes de marché, complétés au cas par cas par des subventions de l'Etat ou des collectivités locales. Au Royaume-Uni, une réassurance publique est fournie aux assureurs privés pour les inondations, tout comme aux Etats-Unis, dont le programme facultatif est réservé aux communautés situées en zone à risque, en contrepartie d'efforts de prévention. Dans certains cas, comme aux Pays-Bas, une intervention publique est possible sur les événements majeurs. En Belgique, où le système repose sur les assureurs privés, ces derniers n'interviennent que jusqu'à un plafond (toutefois récemment relevé), et des compléments d'indemnisation peuvent être financés par les autorités régionales.

Plusieurs pays ont récemment mis en place des systèmes de garantie se rapprochant du système français : l'Italie, qui n'intervenait que par des financements d'urgence locaux et nationaux lors des grandes catastrophes, a ainsi créé en 2025 un nouveau dispositif inspiré du modèle français afin de garantir une protection financière adaptée aux aléas climatiques et géologiques (inondations, tremblements de terre, glissements de terrain), sous la forme d'une assurance obligatoire pour les entreprises uniquement. Un étage de réassurance publique est également prévu avec l'octroi de garanties par le groupe public d'assurance et de conseil SACE. En Allemagne, le dernier accord de coalition conclu en 2025 prévoit d'instaurer une couverture

automatique des catastrophes naturelles, en particulier les inondations, dans les nouveaux contrats d'assurance habitation privée (cf. tableau n°1).

Tableau n° 1 : Régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles mixtes publics/privés dans certains pays de l'OCDE

<i>Pays</i>	Entité publique ou privée	Système de couverture des catastrophes naturelles	Périls couverts par le dispositif public
France	Caisse centrale de réassurance	Garantie incluse dans les contrats d'assurance. Réassurance par une entreprise publique, garantie illimitée de l'Etat.	Inondations, Mouvements de terrain, séisme, avalanche, sécheresse, action des vagues, vents cycloniques, éruptions volcaniques
Espagne	<i>Consortio de Compensación de Seguros (CCS)</i> ,	Entreprise publique d'assurance bénéficiant de la garantie illimitée de l'Etat	Inondations, séisme, tsunami, éruption volcanique, tempêtes
Suisse	<i>Kantonale Gebäudeversicherungen</i> <i>Interkantonale Rückversicherungsverband</i>	Etablissements cantonaux d'assurance ou de réassurance ou intercantonaux indépendants (sans garantie publique)	Inondations, tempêtes, avalanche, grêle, mouvements de terrain, effets de la neige
Royaume-Uni	<i>Flood Re</i>	Système public privé pour les ménages vivant dans des zones à haut risque d'inondation	Inondations
Etats-Unis	<i>National Flood insurance program</i> <i>Fair Access to Insurance Requirements (FAIR)</i>	Programme administré par une agence fédérale qui collecte des primes, et peut emprunter au trésor. Elle se réassure sur le marché. Programmes dans certains Etats fédérés subventionnant le secteur assurantiel en vue d'accorder des polices d'assurances aux personnes dont les propriétés sont situées en zone à haut niveau de risque.	Inondations

Sources : OECD (2021), [Enhancing financial protection against catastrophe risks: the role of catastrophe risk insurance programmes](#) ; Direction générale du Trésor

1.4 Des réformes successives visant à accroître la lisibilité et l'efficacité de la procédure et permettre une meilleure couverture des sinistrés

1.4.1 Des évolutions majeures introduites depuis 2021 qui renforcent la solidité juridique de la procédure et étendent la couverture du régime

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a connu plusieurs évolutions récentes, qui visent à préciser son assise juridique ainsi qu'à améliorer son efficacité et sa lisibilité pour les parties prenantes.

1.4.1.1 La loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles sécurise la procédure de reconnaissance...

La loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021, dite loi « Baudu », apporte une base législative à certains aspects de procédure qui relevaient auparavant de circulaires ou de simples pratiques. Elle fixe ainsi la composition de la commission interministérielle chargée de rendre des avis sur les demandes de reconnaissance et en confie le secrétariat à la DGSCGC en lieu et place de la CCR, qui assurait de fait cette fonction. Outre quatre directions ministérielles (budget, Trésor, sécurité civile et le cas échéant outre-mer), le code des assurances modifié prévoit la présence de la CCR, dont le directeur général participe sans voix délibérative, tout comme le directeur général de la prévention des risques.

Ces dispositions ont permis de sécuriser juridiquement le fonctionnement de la commission interministérielle en rendant inopérants les moyens de légalité externe jusqu'alors soulevés fréquemment devant le juge administratif lors de recours émis par des maires et qui mettaient en avant l'absence de base juridique ou la composition de la commission.

1.4.1.2 ... répond aux demandes des élus...

La loi du 28 décembre 2021 instaure une commission nationale consultative des catastrophes naturelles à la composition élargie (cf. *infra*) chargée de rendre annuellement un avis sur : la pertinence des critères retenus pour déterminer la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (i) ; les conditions effectives de l'indemnisation des sinistrés (ii) ; les modalités et conditions de certification des experts d'assurances (iii).

Elle prévoit la mise en place, auprès de chaque préfet de département, d'un « référent à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation » chargé de coordonner au besoin l'action des services de l'Etat en cas de catastrophe, d'informer les communes et de promouvoir la prévention et la gestion des catastrophes naturelles²².

²² Art. L. 125-1-2 du code des assurances

1.4.1.3 ...et étend la protection des sinistrés

La loi « Baudu » étend également les garanties apportées aux sinistrés, en rendant obligatoire la prise en charge par les assureurs des frais de relogement des assurés dont l'habitation sinistrée est la résidence principale²³ (i) ; supprimant la modulation de franchise appliquée jusqu'alors aux particuliers lorsque les communes faisant l'objet d'une reconnaissance n'avaient pas établi de plan de prévention des risques naturels²⁴ (ii) ; encadrant les délais dans lesquels les assureurs sont tenus d'apporter une réponse aux sinistrés aux différentes étapes de la procédure : ordonnancement d'une expertise, proposition d'indemnisation, lancement des travaux ou paiement de l'indemnité (iii).

L'essentiel de ces dispositions a été mis en œuvre par un décret d'application pris le 30 décembre 2022. La mise en place de la commission consultative, en revanche, n'était toujours pas installée début mai 2026.

Afin de mieux prendre en charge le phénomène de retrait-gonflement des argiles, cette loi fixe enfin au gouvernement l'obligation de rendre un rapport au Parlement proposant des solutions en matière de prévention pour les constructions existantes, d'indemnisation des dommages non couverts par le régime existant, de réforme des franchises, ainsi qu'un état de lieux des informations disponibles pour le public en matière de prévention, d'indemnisation et d'exposition à ce phénomène. Cette dernière disposition n'a pas été appliquée, aucun rapport n'ayant été adressé au Parlement. Le gouvernement a néanmoins apporté des réponses à une partie des points mentionnés dans une ordonnance prise dans le cadre de l'habilitation ouverte par la loi du 21 février 2022²⁵.

1.4.1.4 L'ordonnance du 8 février 2023 élargit les critères de reconnaissance du phénomène de retrait-gonflement des argiles mais réduit le champ des biens indemnisés

L'ordonnance du 8 février 2023²⁶ et ses décrets d'application introduisent un assouplissement des critères de reconnaissance du retrait-gonflement des argiles (introduction de critères alternatifs permettant de prendre en compte les successions anormales d'évènements d'ampleur significative au cours des cinq années précédentes et de rendre éligibles les communes limitrophes de celles remplissant les critères) et précisent les conditions d'indemnisation et de contrôle des experts pour ce phénomène.

L'ordonnance réduit en revanche le champ des dommages indemnisables (limités notamment aux seuls dommages susceptibles d'affecter la solidité du bâti). Ses dispositions,

²³ Cette prise en charge est limitée à une durée de 6 mois, selon des conditions fixées par le [décret n°2022-1737 du 30 décembre 2022](#).

²⁴ Cette modulation était critiquée en ce qu'elle faisait porter l'effort de responsabilisation sur les communes alors que l'élaboration des plans de prévention des risques naturels est de la responsabilité de l'Etat. Elle reste appliquée aux biens des collectivités territoriales sous certaines conditions (cf. *supra*).

²⁵ 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 ».

²⁶ Ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols. Un projet de loi de ratification a été déposé le 26 avril 2023.

entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2024, ne s'appliquent donc pas à l'épisode de sécheresse intense de 2022. Les travaux de modélisation de la CCR anticipent une hausse du taux de reconnaissance de 50 % à 57 % et une augmentation de l'ordre de 15 % à 20 % de la charge de sinistralité du fait de l'application des nouveaux critères – soit un surcoût annuel de l'ordre de 150 M€ à 200 M€ réparti à parts égales entre les assureurs et CCR²⁷.

1.4.1.5 L'instruction interministérielle du 29 avril 2024

Enfin une instruction interministérielle est venue formaliser la procédure de reconnaissance en précisant de façon détaillée le contenu des dossiers, les étapes de la procédure et les critères applicables lors de l'instruction des demandes (cf. *supra* schéma n° 5). En application de l'ordonnance du 8 février 2023, les critères de reconnaissance en cas de sécheresse sont notamment assouplis, avec une réduction de la durée de retour minimale à 10 ans (contre 25 ans auparavant) et la reconnaissance par année entière (et non par saison).

Ce texte, qui se substitue à une succession d'instructions précédentes, est le premier à fixer un cadre aussi complet et a été reçu comme une avancée notable par l'ensemble des parties prenantes de la procédure. Il permet d'instruire l'essentiel des dossiers de façon objective et claire, même s'il ne supprime pas totalement les marges d'appréciation, ni les zones de flou susceptibles de fragiliser les avis rendus par la commission interministérielle sur certains dossiers complexes (cf. *infra*).

1.4.2 Une industrialisation réussie de la procédure par l'application iCatNat

La dématérialisation de la procédure est le résultat d'une volonté politique de raccourcir les délais d'indemnisation à la suite d'importantes inondations survenues au printemps 2013. La procédure reposait alors sur des supports papier, avec des coûts d'impression et de logistique très lourds pour les préfetures et les services centraux.

La démarche a été lancée en juin 2015 avec les acteurs centraux et un groupe de préfetures pilotes, la direction de la transformation numérique (DTNUM) placée au sein du secrétariat général du ministère de l'intérieur étant maître d'œuvre. L'application iCatNat a été réalisée par la société Sword dans le cadre d'un marché subséquent à l'accord cadre d'assistance à maîtrise d'œuvre conclu par la direction des achats de l'Etat en 2017, ses modules ayant été déployés progressivement pour aboutir à une dématérialisation jusqu'en 2020. Le maintien en condition opérationnelle est actuellement assuré dans le cadre d'un marché « mode produit » notifié par la DTNUM en juillet 2025. Les coûts de déploiement initial (1,5 M€ entre 2016 et 2018) et de fonctionnement et développements ultérieurs (environ 0,3 M€ par an) sont pris en charge par la DGSCGC (programme 161 – Sécurité civile). L'application, hébergée par la DTNUM, présente un taux de disponibilité élevé (98 % du temps) et conforme aux attentes de la DGSCGC.

²⁷ Fiche d'impact n° ECOT2300952R de l'ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023

Tableau n° 2 : Coûts de développement et d'exploitation de la plateforme iCatNat

€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Maintenance en condition opérationnelle				12 147	18 257	35 320	35 320	53 722	8 209	0
Développement / évolutions				301 119	65 460	199 623	234 309	289 051	288 830	317 071
Coût total	491 206	433 287	565 017	313 266	83 717	234 943	269 629	342 773	297 039	317 071

Nota : Les trois premiers exercices correspondent au coût de développement de la plateforme et les exercices suivants, les coûts de maintenance.

Source : MININT / DTNUM

Les services utilisateurs interrogés par la Cour (administrations centrales et services déconcentrés, opérateurs d'expertise) ont fait état de l'amélioration significative de la productivité permise par l'outil, qui évite l'impression et l'envoi par courrier des rapports d'expertise et pièces jointes aux communes et à la DGSCGC. L'ensemble des acteurs, y compris les communes, ont désormais accès à l'application et à leurs demandes. L'enquête conduite par la Cour auprès des communes relève un niveau de satisfaction élevé au sein de celles-ci en matière d'ergonomie de l'application, jugée satisfaisante ou très satisfaisante par près des deux-tiers des répondants, contre 11 % seulement d'appréciations défavorables.

ICatNat a fait l'objet de deux évolutions majeures depuis le début de son exploitation : la prise en compte des changements induits par la loi Baudu et par l'instruction ministérielle du 29 avril 2024 ; l'ajout en 2023 d'un module spécifique pour l'instruction des demandes relatives à la sécheresse. Ce dernier permet de croiser de façon automatisée les données spatiales des critères géologiques (carte des sols argileux établie par le BRGM) et météorologiques (parcelles pour lesquelles les critères d'humidité sont remplis pour l'année en cause, établie par Météo France), réduisant ainsi la charge de travail reposant sur la mission catastrophes naturelles pour l'instruction des dossiers relatifs au phénomène de retrait-gonflement des argiles. Les échanges avec les experts (demande d'expertise, saisie des rapports) sont également en cours de dématérialisation et pourront être réalisés entièrement via la plateforme iCatNat pour tous les organismes d'expertise d'ici octobre 2026. Le développement d'un module de traitement des données brutes pour les inondations, sur le modèle de celui déjà en place pour la sécheresse, ainsi que la mise en place de la signature électronique et d'un infocentre sont envisagés.

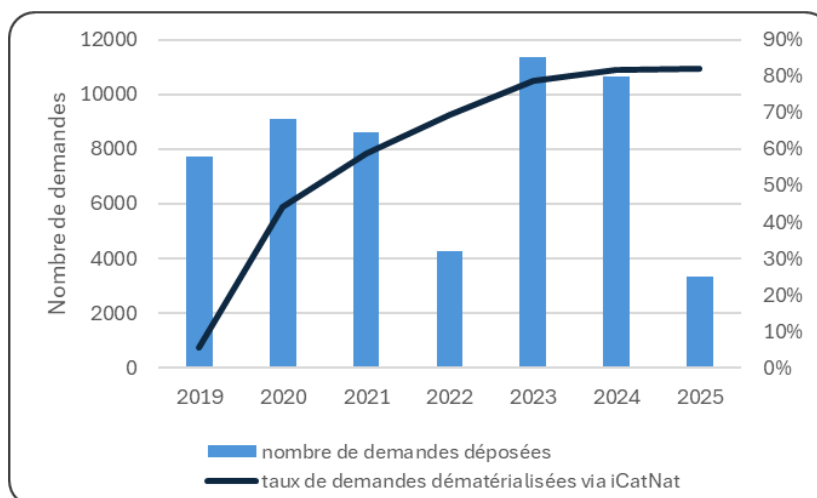
Au regard de ses conditions de déploiement et de sa performance, l'application iCatNat constitue un cas de dématérialisation réussie, qui permet à la fois des gains de productivité importants pour les services de l'Etat et une amélioration significative de la qualité de service rendu aux usagers : la plateforme unique a réduit les délais de transmission, conduit à une meilleure formalisation et sécurisation de la procédure et permet à tous les acteurs (communes, préfectures, experts, commission) de suivre les étapes de traitement des dossiers et d'accéder aux pièces.

1.4.3 Un dispositif d'instruction à coût limité qui repose sur les préfetures, la Mission Cat Nat de la DGSCGC et les experts

Le dispositif d'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est piloté et animé par la mission Cat Nat, équipe réduite (5 ETP) positionnée au sein de la DGSCGC et installée depuis 2024 à Pau. Cette mission est chargée du secrétariat de la commission interministérielle chargée de rendre un avis sur les demandes, ainsi que de la commission consultative prévue par la loi du 28 décembre 2021 mais non encore installée début mai 2026. Elle assure l'instruction des dossiers transmis par les préfetures et la préparation des arrêtés ; elle anime le réseau des acteurs intervenant dans le dispositif au titre de l'instruction des dossiers, de l'expertise ou de la communication sur le régime des catastrophes naturelles, par le biais de webinaires, de guides d'instruction et de communications régulières.

L'instruction « de 1^{er} niveau » des demandes des communes est assurée au sein de chaque préfeture, le plus souvent au sein du service interministériel de défense et protection civiles (SIDPC). Il n'existe pas de suivi analytique précis de la charge de travail requise qui fluctue fortement selon les périodes, mais celle-ci est de manière générale inférieure à un ETP par département (selon un échantillon de préfetures consultées par la DGSCGC, cette fonction mobilisait entre 0,05 et 0,3 ETP). Les missions imparties aux services en départements ont été très simplifiées par la dématérialisation de la procédure, tant pour la constitution des dossiers que pour la notification des décisions et la communication des dossiers aux communes. Alors que 56 % des dossiers déposés 2020 l'avaient été sous forme d'un formulaire CERFA, nécessitant une saisie par les services en préfeture dans iCatNat, cette proportion a diminué pour s'établir à 18 % des dossiers déposés en 2024 et 2025. Lorsque le dossier n'est pas déposé directement de façon dématérialisée, la commune demandeuse peut désormais avoir accès à l'ensemble des éléments de dossier sur iCatNat une fois l'arrêté pris, supprimant le travail chronophage de copie et de transmission des dossiers par les préfetures. En l'absence d'un suivi précis du temps de travail consacré par les équipes intervenant en administration centrale et au sein des préfetures, les gains de productivité dégagés par le déploiement d'iCatNat ne peuvent néanmoins pas être chiffrés en vue de redéploiement ou d'économie nette de moyens.

Graphique n° 5 : Taux de dossiers initiés par les communes dans iCatNat



Source/note : Cour des comptes selon données DGSCC

Pour autant, l'échelon préfectoral n'est pas sans utilité dans la procédure : selon les agents instructeurs rencontrés, outre le maintien d'un contact de proximité apprécié des élus, il permet essentiellement d'accompagner les communes dans la qualification des phénomènes, parfois complexe, notamment entre les différents types d'inondations et entre mouvements de terrain et retrait-gonflement des argiles. Ce premier examen permet dans certains cas de convaincre des communes de retirer des dossiers manifestement non éligibles, sans qu'il soit possible de chiffrer ce pourcentage au niveau national (dans le seul département des Pyrénées-Atlantiques, le taux de dossiers ainsi retirés est de l'ordre de 10 % au cours des trois dernières années). Les services en préfecture ne disposent en revanche pas de base légale qui permettrait d'écarter des dossiers complets, même dans les cas où les phénomènes en question ne remplissent manifestement pas les critères permettant une reconnaissance.

Les conditions dans lesquelles les organismes d'expertise sont sollicités par les services en préfecture ou la mission Cat Nat ont également fait l'objet d'une formalisation progressive. Depuis fin 2025, la plupart des expertises peuvent être saisies directement par les opérateurs sur iCatNat, simplifiant d'autant le travail des services en préfecture. Les coûts afférents sont répartis entre les programmes budgétaires 159 (*Expertise, information géographique et météorologie*), 161 (*Sécurité civile*) et 181 (*Prévention des risques*) ; ils varient fortement d'une année sur l'autre en fonction du volume d'activité et des phénomènes concernés, pour un montant global de l'ordre d'1 million d'euros :

- Météo France, service le plus sollicité, a conclu une convention-cadre avec la DGSCGC régissant l'ensemble des missions qu'elle accomplit pour le compte de la sécurité civile pour la période 2025-2031 dans le domaine de la gestion des crises. L'opérateur estime la charge de travail pour la seule production des rapports d'expertise, très variable d'une année à l'autre²⁸, équivalente à quatre à 10 ETP par an, dont un à quatre en direction centrale. Cette contribution ne fait pas l'objet d'une compensation financière spécifique et s'intègre dans la subvention pour charge de service public globale versée depuis le programme 159 – Expertise, information géographique et météorologie, qui s'est élevée à 208 M€ en loi de finances 2025.

Tableau n° 3 : Subventions versées par la DGSCGC aux opérateurs chargés de l'expertise

(€)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>BRGM</i>	115 000€	30 000€	20 000€	23 000€	75 000€	312 000€
<i>BCSF</i>	0	0	0	0	20 000€	16 000€
<i>Météo-France</i>	Prise en charge par la subvention pour charges de service public (action 13 du programme 159 - Expertise, information géographique et météorologie)					

Source : DGSCGC

- L'expertise rendue par le BRGM fait également l'objet d'une convention, qui établit un montant forfaitaire par expertise (3 800 € en 2025) au-delà d'un plafond annuel

²⁸ 1 500 rapports en procédure normale en moyenne sur la période 2015-2024, variant de 500 à 2 700 rapports selon les années ; environ 30 rapports par an en procédure accélérée. Le temps de rédaction d'un rapport en procédure normale est estimé à 0,5 jour en moyenne, contre environ deux heures en procédure accélérée.

de 200 000 € financé par le BRGM sur ses ressources propres. C'est également le cas pour le BCSF-Renass, dont la convention établit un montant de subvention forfaitaire de 15 000 € au titre des interventions en procédure accélérée et 1 000 à 2 000 € par enquête macrosismique. Au total, 328 000 € ont été versés par la DGSCGC à ces deux opérateurs en 2025.

- Le Cerema bénéficie d'un financement total de 240 000 € annuels, dont 155 000 € sur le programme 159 au titre des expertises liées aux mouvements de terrain et 85 000 € pour celles liées aux cas de subversion marine (co-financées entre le programme 159, pour 10 000€, et le programme 181 prévention des risques pour 75 000 €).
- L'expertise apportée par l'ONF, enfin, est financée par le programme 181 pour un montant variant selon le nombre de dossiers traités (30 en 2021, 84 en 2024) et inférieur à 100 000 € annuels.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est un élément central du régime français de garantie contre les sinistres provoqués par les phénomènes climatiques extrêmes. Elle a fait l'objet d'évolutions majeures depuis une décennie afin d'en améliorer le fonctionnement et la lisibilité.

Désormais bien encadrée, elle mobilise des moyens limités au regard du nombre de dossiers traités, pour un coût total annuel (incluant la masse salariale des services centraux et déconcentrés de l'Etat et des opérateurs ainsi que les dépenses de maintenance de l'application iCatNat) variant entre 2 et 3 M€ selon le volume d'activité – à rapprocher du montant de sinistralité pris en charge par la garantie CatNat, qui s'est élevé à 2 Md€ en 2024.

2 UN DISPOSITIF D'INSTRUCTION EFFICACE MAIS SOUMIS À UNE FORTE PRESSION

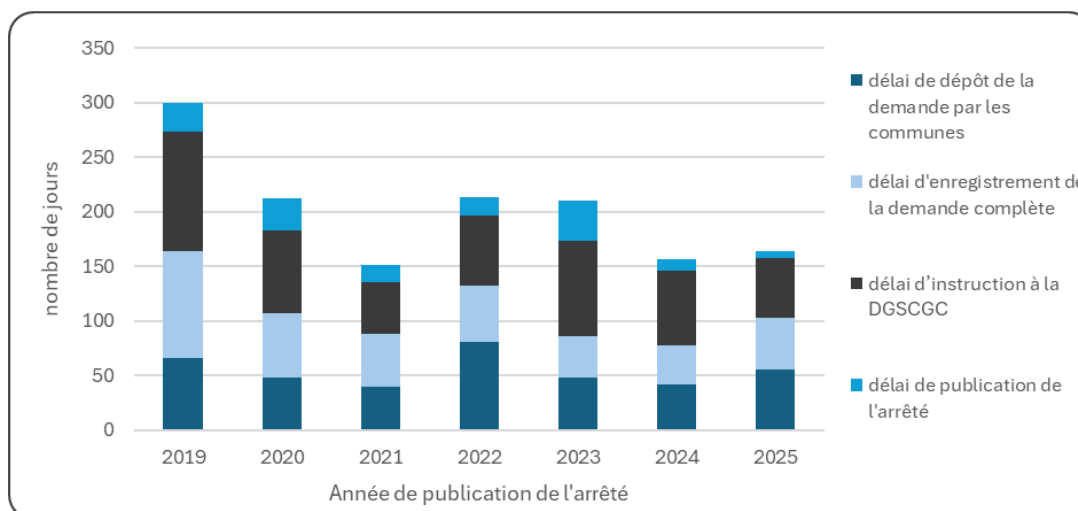
L'efficacité de l'instruction par les services de l'Etat peut être abordée par le biais des délais de traitement, en progrès quoiqu'encore variables selon les phénomènes, ainsi que le volume de recours contentieux contre les décisions rendues. La perception par les usagers de la procédure, étudiée dans le cadre d'échanges avec des services instructeurs et des communes, révèle également des progrès réels mais également des difficultés récurrentes. Surtout, l'objectivité de ce dispositif doit être préservée.

2.1 Un dispositif d’instruction dont l’efficacité et l’acceptation par les élus locaux s’est renforcée

2.1.1 Une procédure qui répond efficacement aux situations de crise, mais des délais de traitement encore excessifs pour certains phénomènes naturels

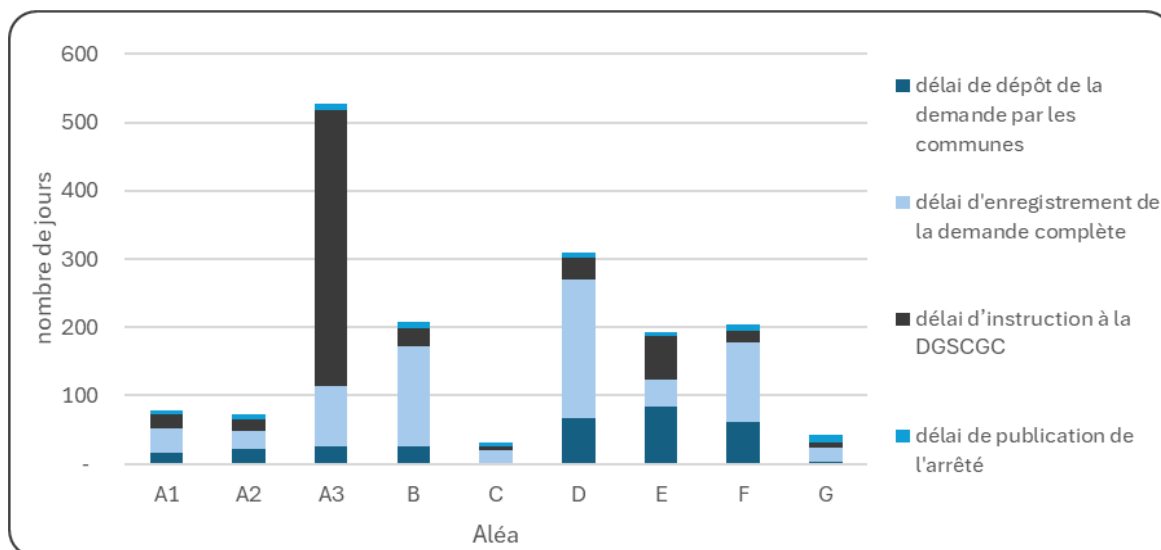
Le délai total entre la fin de la catastrophe et la publication de l’arrêté, qui reflète le point de vue des sinistrés, s’établit depuis deux ans à un niveau légèrement supérieur à 150 jours en moyenne (graphique n° 7). Ce délai varie fortement selon les phénomènes (graphique n° 8) : si les inondations par débordement (code A1), ruissellement (A2) ou choc mécanique des vagues (C) connaissent un traitement rapide (entre un et trois mois en moyenne de la fin du sinistre à l’arrêté), d’autres aléas requérant une expertise plus complexe et longue à obtenir connaissent des délais moyens bien supérieurs : les arrêtés publiés en 2025 l’ont été dans un délai total de six mois pour le RGA (E), 10 mois pour les mouvements de terrain (D) et près de 18 mois pour les inondations par remontée de nappe (A3).

Graphique n° 6 : Délai moyen de traitement des dossiers selon les étapes de l’instruction



Source : Cour des comptes selon données DGSCGC.

La procédure accélérée, facilitée par la dématérialisation du suivi des dossiers, est désormais mise en œuvre systématiquement lors d’évènements majeurs (inondations, cyclones) et permet de traiter rapidement les dossiers ne posant pas de difficulté tout en ajournant l’examen de ceux pour lesquels une expertise complémentaire apparaît nécessaire. Lors de l’année 2024, marquée par de nombreux évènements de ce type, 28 % des avis l’ont été en procédure accélérée. Lorsque cette procédure est mise en œuvre, le délai moyen entre la fin du sinistre et la publication de l’arrêté s’établit à 18 jours en 2025, permettant d’apporter une réponse rapide aux sinistrés et d’initier rapidement la phase d’échanges avec les assureurs.

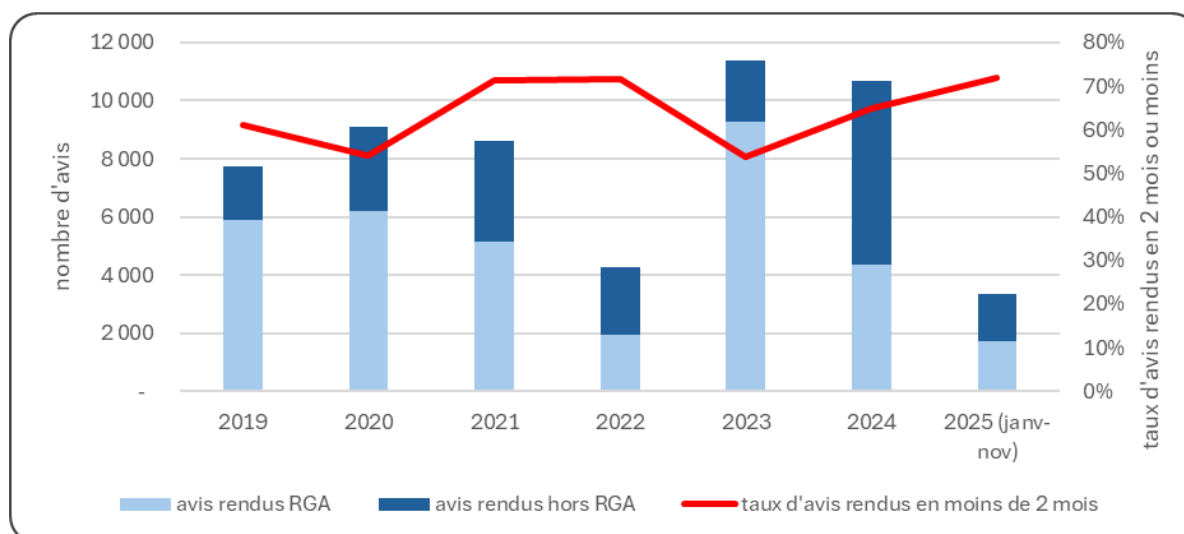
Graphique n° 7 : Délais moyens d’instruction par étape selon les aléas (arrêtés publiés en 2025)

Source : Cour des comptes selon données DGSCGC – A1 : inondations par débordement – A2 : inondations par ruissellement – A3 : inondations par remontée de nappe -B : Crue torrentielle - C : choc mécanique des vagues – D : mouvements de terrain - E : retrait-gonflement des argiles – F : Séismes – G : Vents cycloniques
 Pour les dossiers portant sur le retrait-gonflement des argiles (E), la date de fin de sinistre est le 31/12 de l’année au titre de laquelle la reconnaissance est demandée.

L’analyse des délais moyens par étape d’instruction (cf. graphique n° 7 et annexe 3) permet de distinguer des dynamiques contrastées selon les services et les aléas :

- Les communes disposent depuis l’entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2021 d’un délai allongé à 24 mois pour effectuer le dépôt de leur demande après la fin du sinistre – contre 18 mois auparavant. Le délai moyen pour les avis rendus au cours des trois dernières années évolue entre 42 et 56 jours, avec des délais plus élevés pour les dossiers « RGA » (82 jours en moyenne en 2024, contre 30 pour les autres phénomènes).
- La phase d’instruction par les préfectures varie entre 36 et 48 jours pour les avis rendus au cours des trois dernières années et a connu une diminution sensible depuis le déploiement de l’application iCatNat (98 jours en moyenne en 2019).
- La phase d’instruction par les services de la DGSCGC est la seule pour laquelle un délai réglementaire s’applique : depuis le 1^{er} janvier 2023 ²⁹, la commission interministérielle est en effet tenue de rendre son avis dans un délai de deux mois à compter de la saisine du secrétariat de la commission, ou le cas échéant de la réception des compléments d’expertise qu’elle peut solliciter. Ce délai a été respecté pour 72 % des avis rendus en 2025, en progression depuis 2023, année où seuls 52 % des avis ont été rendus dans les temps. Le délai moyen, tous phénomènes confondus, est désormais inférieur à deux mois (54 jours pour les avis rendus en 2025), avec là encore une forte disparité entre les dossiers « RGA » (64 jours en moyenne en 2025) et les autres phénomènes (44 jours).

²⁹ Article D125-3 du Code des assurances

Graphique n° 8 : Nombre d'avis rendus et taux d'avis dans un délai de 2 mois ou moins

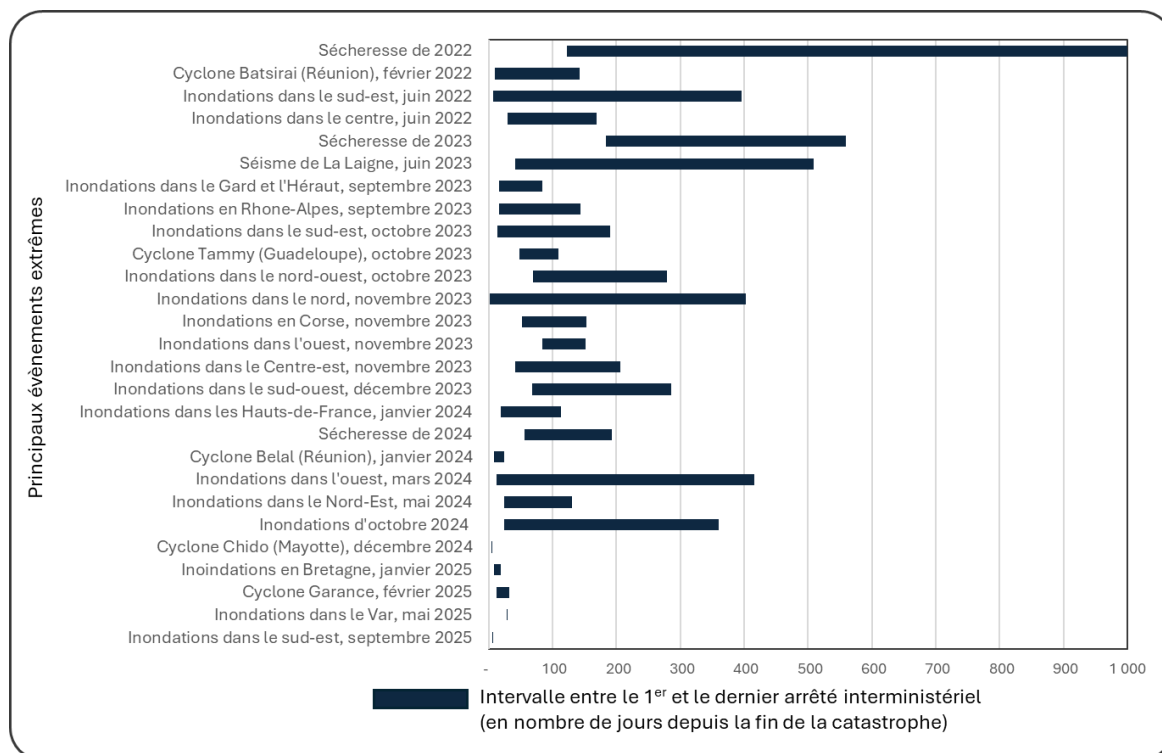
Source : Cour des comptes selon données DGSCGC

Enfin, la phase de publication des arrêtés après signature, qui a connu un pic de 37 jours en moyenne lors d'une année 2023 marquée par un nombre exceptionnel d'avis rendus au titre de la sécheresse de 2022, paraît désormais optimisée (6 jours en moyenne en 2025).

On observe à la fois un traitement de plus en plus rapide des premiers dossiers liés à des événements climatiques majeurs, en particulier des cyclones, ainsi que la persistance de dossiers faisant l'objet d'un arrêté parfois plus d'un an après la catastrophe (cf. graphique n° 9). La sécheresse historique de 2022, dont certains dossiers ne sont toujours pas clôturés, fait toutefois figure d'exception.

Bien que les délais d'instruction soient globalement en progrès, des marges demeurent donc pour optimiser les délais aux mains des services de l'Etat. L'accès élargi à la plateforme iCatNat à plusieurs services d'expertise, en cours de mise en oeuvre, devrait permettre de réduire le délai de pré-instruction par les préfetures. La DGSCGC étudie par ailleurs plusieurs pistes de simplification dont la mise en oeuvre prévue au cours de l'exercice 2026 devrait permettre de réduire encore le délai d'instruction : simplification des dossiers de demande initiaux, en particulier pour les inondations ; transmission de données brutes par Météo France pour les inondations, afin de permettre un traitement automatisé des demandes comme c'est déjà le cas pour le RGA ; dispense de saisine de certaines expertises complexes lorsque les données de Météo France sont suffisantes ; réduction des délais de déplacement d'experts pour certains phénomènes complexes (mouvements de terrain et remontées de nappes) dont l'instruction est aujourd'hui particulièrement longue (cf. annexe n° 3).

Graphique n° 9 : Délais d’instruction des principaux évènements climatiques extrêmes depuis 2022



Source : Cour des comptes selon données CCR – Lecture : le point zéro désigne la fin de la catastrophe ; la gauche de chaque barre le délai en jours dans lequel le 1^{er} arrêté relatif à chaque catastrophe a été publié ; la droite de chaque barre la date du dernier arrêté en date relatif à chaque catastrophe.

2.1.2 Un nombre de recours contentieux en recul

Les décisions de la commission interministérielle suscitent des contestations sous forme de recours gracieux ou contentieux, dont le volume varie fortement d’une année sur l’autre et qui portent essentiellement sur les décisions relatives à la sécheresse³⁰.

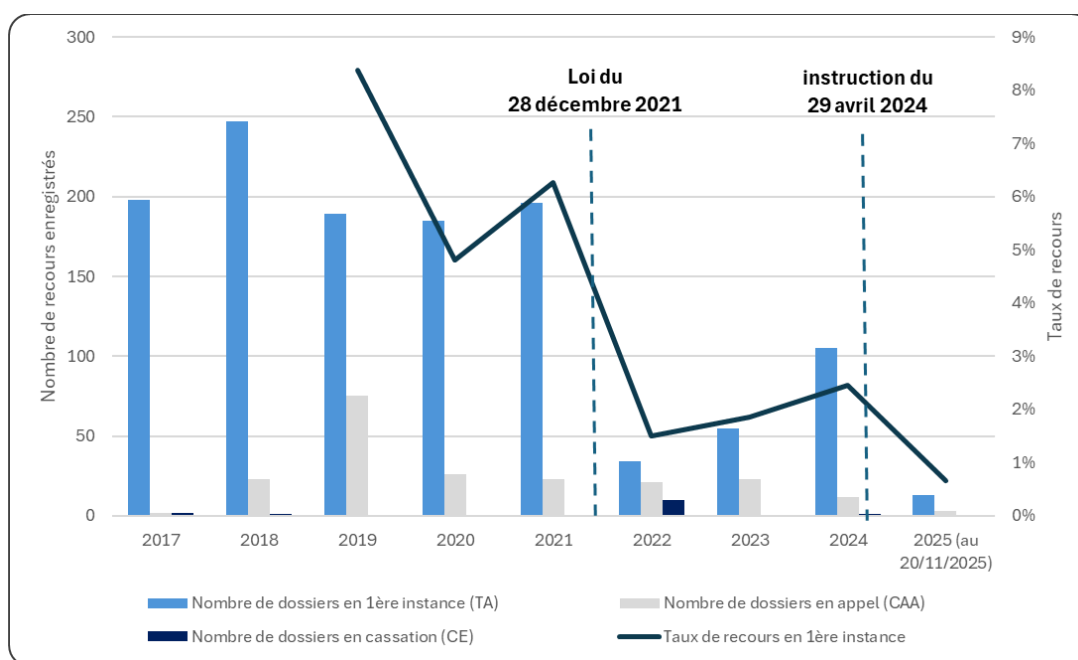
A l’exception de l’année 2023 qui a connu un pic de 826 recours liés presque exclusivement à la sécheresse de 2022, les recours non contentieux évoluent entre 50 et 183 au cours des quatre dernières années. La DGSCGC indique que les dossiers pour lesquels des éléments nouveaux sont apportés font l’objet d’un réexamen attentif, avec toutefois peu de cas de saisine complémentaire de la commission et encore moins de modification de l’avis rendu à l’issue³¹.

³⁰ La direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l’intérieur n’effectue pas de suivi du nombre contentieux par type de phénomène mais, selon le recensement effectué par la Cour en 2022, 93 % des recours déposés sur la période 2015-2020 concernaient des décisions relatives à la sécheresse. Dans le cas des recours non-contentieux, la part de dossiers relatifs à la sécheresse est de 95 % en 2022, 99 % en 2023, 69 % en 2024 et 44 % en 2025. Le nombre cumulé pour les années 2023 et 2024 des recours non contentieux liés à la sécheresse représente 16 % du nombre de décisions défavorables rendues par la commission.

³¹ En 2024, sur 183 recours reçus, un tiers (63) a fait l’objet d’un réexamen, pour cinq décisions favorables après réexamen. En 2025, sur 50 recours, cinq ont été réexaminés, aucun n’ayant conduit à modifier l’avis défavorable.

Les recours contentieux ont varié entre 16 (2025) et 264 (en 2019). Le volume de dossiers enregistrés diminue nettement à partir de 2022, avec un rebond en 2024 cohérent avec le grand nombre de dossiers liés à la sécheresse de 2022 traités par la Commission. Le taux de recours en première instance contre les décisions de rejet, de 6 % en moyenne sur la période 2019-2021, diminue fortement sur la période 2022-2025 pour s'établir à 2 %.

Graphique n° 10 : Nombre de dossiers contentieux enregistrés et taux de recours en 1^{ère} instance



Source/note : Cour des comptes selon données DLP AJ et DGSCGC

Le taux d'annulation des décisions en première instance évolue entre 2 et 10 % selon les années et les appels, fréquents, sont généralement favorables au ministère de l'intérieur (aucune annulation en appel depuis 2023). Les moyens généralement soulevés par les requérants sont de deux ordres :

- des motifs liés à la compétence de la commission interministérielle (en particulier, la présence de la CCR) et à sa composition, que la jurisprudence conduisait déjà à écarter et qui sont invoqués moins fréquemment depuis que loi du 28 décembre 2021 a consolidé le cadre législatif et réglementaire ;
- des motifs contestant la validité de la méthodologie d'appréciation de l'intensité anormale des épisodes de sécheresse-réhydratation des sols. En la matière, la jurisprudence a confirmé que les méthodologies et paramètres énoncés et mis en œuvre par l'autorité administrative apparaissaient appropriés, notamment le recours à l'indice d'humidité des sols « SWI » (cf. *infra*)³².

³² Dans sa décision Commune de Courcouronnes n°393037 du 16 août 2018, le Conseil d'Etat juge ainsi que les ministres peuvent « s'entourer (...) de méthodologies et paramètres scientifiques, sous réserve qu'ils soient appropriés, en l'état des connaissances, pour caractériser l'intensité des phénomènes en cause et leur localisation ».

L'encadrement de la procédure mis en œuvre par la loi du 28 décembre 2021 paraît donc avoir permis une diminution significative du volume de contentieux généré par les décisions de non-reconnaissance. En l'absence de sécheresse majeure depuis l'entrée en vigueur de l'instruction interministérielle du 29 avril 2024, les effets de cette dernière sur le contentieux lié aux critères en patère de retrait-gonflement des argiles ne sont pas encore manifestes.

2.1.3 Un échelon départemental utile, un rôle des référents départementaux encore incertain

La dématérialisation de la procédure a considérablement allégé la charge liée à l'instruction des dossiers au niveau des préfetures mais n'a pas supprimé le rôle d'interface des agents dédiés, qui restent les interlocuteurs privilégiés par les communes dans la gestion de leurs dossiers de demande. En cas de crise majeure, les échanges relatifs à la procédure Cat Nat sont tenus dans le cadre de gestion de crise mise en place, prenant souvent la forme de réunions pilotées par un membre du corps préfectoral et réunissant l'ensemble des parties prenantes (administrations, services de secours, représentants des assureurs, élus locaux).

La mise en place de la fonction de référent pour la prévention et l'indemnisation des catastrophes naturelles, prescrite par la loi du 28 décembre 2021, ne semble pas non plus avoir modifié de façon fondamentale l'organisation des relations entre les communes et les services en préfecture. La circulaire du 24 octobre 2022 relative à la mise en place de ces référents recommande de nommer à cette fonction un membre du corps préfectoral, afin d'alléger la charge de travail des services interministériels de défense et protection civiles (SIDPC) et de maintenir cette fonction distincte de celle d'instruction des dossiers. De l'avis des services et élus locaux rencontrés, la tenue régulière de réunions d'information sur les dispositifs existants est utile mais ne supprime pas la nécessité d'un contact direct lorsqu'un aléa survient, en particulier lorsque la gestion de crise, dont la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est qu'un des aspects, mobilise fortement les élus locaux. Lors des inondations ayant touché la vallée d'Aspe en 2024, la préfecture des Pyrénées-Atlantiques a ainsi soumis aux maires des formulaires de demande déjà préparés lors d'une réunion de terrain organisée par le sous-préfet et qui réunissait l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'immédiat après-crise (services de l'Etat, de secours, assureurs, élus locaux).

Cette fonction a été accueillie de façon variable selon les territoires : en novembre 2025, 26 % des départements concernés n'avaient pas de référent désigné. Chacune des trois préfetures rencontrées avait ainsi retenu un positionnement différent pour cette fonction (chef du SIDPC, agent instructeur au sein du SIDPC ou état-major de zone).

La Mission Cat Nat anime le réseau, sous la forme d'une lettre mensuelle d'informations, de webinaires, de fiches réflexes et de modèles (supports de réunion, modèles de rapports annuels etc.) mais ne dispose pas d'une vision précise du taux de réalisation des missions confiées aux référents par la loi du 28 décembre 2021. Parmi celles-ci, la tenue de réunions d'information des élus semble la mieux réalisée ; la présentation de rapports annuels au comité départemental de gestion des risques naturels³³ ne paraît pas systématique et dépend de la hiérarchisation des priorités et urgences au sein de chaque préfecture.

³³ Lorsqu'un tel comité existe, ce qui n'est pas le cas dans tous les départements.

Le réseau des référents semble à ce jour rester essentiellement un réseau interne, utile pour l'animation du dispositif d'instruction et le maintien d'un niveau d'information suffisant sur la procédure au sein des équipes concernées par la gestion des catastrophes naturelles en préfecture. Cette fonction, qui s'ajoute aux nombreuses tâches de référents que les services préfectoraux doivent assumer, ne semble en revanche pas avoir fondamentalement modifié les pratiques en matière de prévention et de réponse aux crises. La définition précise au niveau législatif du rôle de référent fait par ailleurs figure d'exception pour de telles fonctions, dont les modalités d'exercice ont plutôt vocation à être laissées à l'appréciation des préfets selon les enjeux et priorités de leur ressort géographique.

2.1.4 Une procédure jugée efficace mais encore longue par les élus, des efforts de communication et de transparence à poursuivre

L'enquête sur la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle menée par la Cour auprès de l'ensemble des communes avec le concours de l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité³⁴ (cf. annexe n° 2) révèle un niveau de satisfaction élevé au sein des élus locaux sur l'ergonomie de la procédure, 64 % des répondants jugeant l'ergonomie du logiciel iCatNat satisfaisante ou très satisfaisante (pour 11 % la jugeant peu ou pas satisfaisante et 25 % ne se prononçant pas). L'appréciation des délais de traitement est également globalement positive, 38 % des répondants jugeant ce délai « *très rapide* » ou « *rapide* » et 28 % « *long mais justifié au regard de la complexité du dossier* », contre 17 % le jugeant excessivement long.

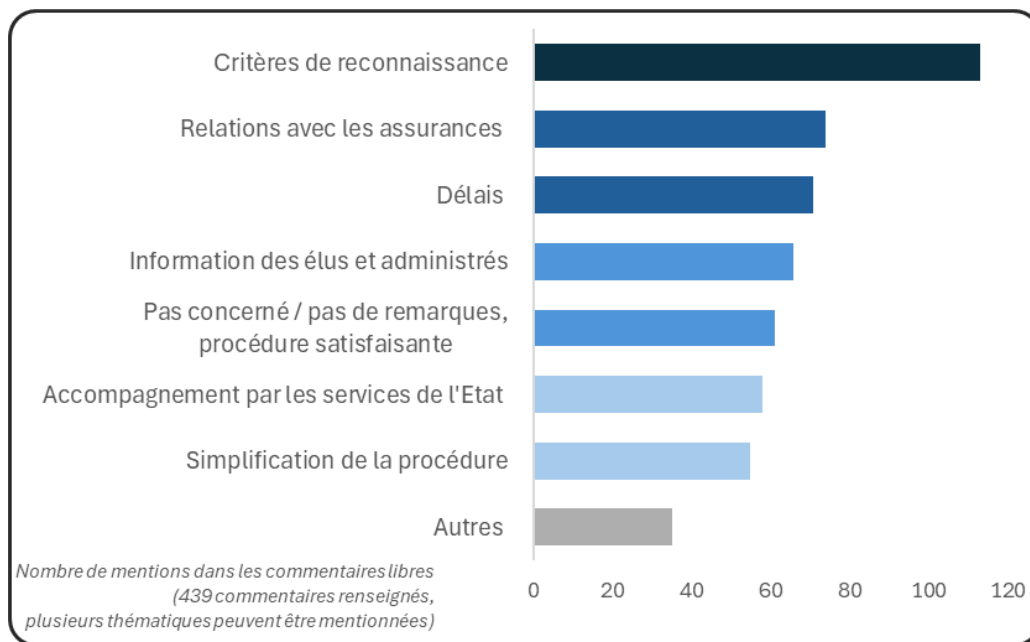
La facilité et la clarté des procédures n'est citée comme l'aspect devant être amélioré en priorité que par 30 % des répondants, derrière les critères de reconnaissance (46 % des réponses), l'information des sinistrés (45 %), les délais d'instruction (41 %), l'accompagnement des communes et le respect par les assurances de leurs obligations (38 % chacune).

L'enquête relève également des attentes des communes en matière d'information et d'orientation des demandes : 50 % des répondants estiment ainsi peu ou pas satisfaisante l'information fournie sur les possibilités d'indemnisation alternatives à la garantie « catastrophes naturelles » (pour 24 % la jugeant satisfaisante et 34 % ne se prononçant pas). La clarté des informations fournies en cas de refus (motivation de la décision, accès aux pièces) est également jugée peu ou pas satisfaisante par 36 % des répondants, pour 30 % se déclarant satisfaits. Ce résultat, qui peut surprendre dans la mesure où l'accès aux éléments du dossier est désormais possible directement via iCatNat pour les communes, traduit sans doute la persistance d'un manque de compréhension des critères et appelle à développer plus encore la formulation des motivations et des conclusions d'expertise. Les référents en préfecture et le site

³⁴ Enquête conduite par questionnaire en ligne du 6 novembre au 2 décembre 2025 auprès des adhérents de l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ; N=1350, dont 76 % de communes de moins de 2 000 habitants. Profil des répondants : maires ou membres de l'exécutif municipal (57 %), collaborateurs de cabinet ou DGS chargé de la gestion des catastrophes (17 %), autres (secrétaires de mairie, agents des services municipaux) : 25 %. 82 % des répondants ont effectué une ou plusieurs demandes de reconnaissance au cours des cinq dernières années, dont 48 % pour des phénomènes de sécheresse et réhydratation des sols et 39 % d'inondations et coulées de boue. Les dommages constatés concernaient essentiellement des biens de particuliers (94 % des réponses), plus rarement des biens assurables (34 %) ou non assurables (14 %) des collectivités elles-mêmes et des biens professionnels (10 %).

iCatNat sont les sources principales d'information déclarées par les répondants (respectivement, 53 % et 55 % des réponses), loin devant les autres sources proposées, qui semblent peu ou pas identifiées (11 % de répondants pour le portail Géorisques, moins de 1 % pour le site de la CCR).

Graphique n° 11 : Principales thématiques abordées dans les commentaires libres apportés lors de l'enquête auprès des communes



Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

Les pistes d'améliorations prioritaires pour les répondants ont fait l'objet d'une question à choix multiples mais également de commentaires libres. Ces contributions permettent de dégager trois grands constats :

- La perception d'une procédure encore longue et complexe au regard des attentes des élus et sinistrés dans des situations d'urgence et de vulnérabilité, notamment pour les demandes liées à la sécheresse ;
- Des attentes fortes des répondants vis-à-vis des services de l'Etat, et en particulier d'un besoin d'un contact personnel lors des crises et de leur traitement – y compris sous la forme de visites de terrain – et d'une meilleure prise en compte du rôle des élus locaux ;
- L'existence de difficultés particulières liées au phénomène de retrait-gonflement d'argiles, relevées dans les commentaires. Les répondants y ayant été confrontés ne manifestent cependant pas un écart important de satisfaction avec la moyenne, même si des particularités peuvent être notées (taux plus faible de répondants trouvant les délais anormalement longs, ce qui est cohérent avec la complexité du phénomène ; satisfaction légèrement plus basse sur la clarté des informations en cas de rejet de la demande).

L'enquête révèle par ailleurs un niveau de connaissance des particularités du régime (critères de dépôt et de reconnaissance, gouvernance, outils à disposition) inégal qui incite à poursuivre les efforts de sensibilisation et d'information des collectivités locales. Des

difficultés exprimées dans les commentaires qui renvoient fréquemment à des évolutions récentes du régime (ajout de critères alternatifs pour le RGA, mise en place de référents etc.) dont l'effet n'est pas encore pleinement perçu par une partie des répondants. La récurrence des critiques portées sur le manque de détail dans les motivations ou le besoin d'informations plus claires tendent à montrer que les actions déjà menées sont loin d'épuiser le besoin de transparence autour d'un dispositif dont la nature même rend la compréhension malaisée pour le public et peut susciter des incompréhensions et soupçons.

Or, si des efforts de communication réels sont déployés par les différentes parties prenantes, ceux-ci semblent encore insuffisamment coordonnées et l'information disponible inégale selon les territoires.

- Les informations sur les arrêtés de reconnaissance sont publiques, et accessibles sur le portail Géorisques (base GASPARE) ou sur le site de la CCR, qui effectue son propre suivi de l'historique des arrêtés. Des sites privés proposent également un accès payant à ces données, avec une valeur ajoutée peu évidente par rapport aux services proposés par la CCR et Géorisques. Les professionnels de l'assurance peuvent enfin s'appuyer sur le système d'information géographique développé par la Mission Risques Naturels (MRN), association créée par les fédérations professionnelles d'assureurs afin de contribuer à une meilleure connaissance des risques naturels et d'apporter une contribution aux politiques de prévention.
- La DGSCGC, la CCR et France assureurs ont produit des supports variés à destination du grand public (infographies, vidéos) comme des professionnels (guides techniques à destination des experts).
- Le portail Géorisques présente également des informations détaillées sur les risques naturels et sur la procédure de reconnaissance et d'indemnisation, quoique non systématiquement actualisées – les délais indiqués étant par exemple ceux en vigueur avant le 1^{er} janvier 2024.
- L'information disponible sur les sites internet des préfectures est variable d'un département à l'autre. Si la plupart des sites incluent une rubrique sur le régime Cat Nat et la procédure de reconnaissance, les informations sont dans de nombreux cas non actualisées, notamment sur les délais de déclaration des sinistres et d'indemnisation par les assureurs en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024. S'il est concevable que chaque préfecture puisse organiser comme elle l'entend l'arborescence de son site et de ses missions, il serait souhaitable que les sites fassent systématiquement référence au dernier état des informations et supports coordonnés par la DGSCGC et que les meilleures pratiques observées soient mises en œuvre plus largement. Une présentation synthétique de l'ensemble des dispositifs d'indemnisation disponibles (garantie Cat Nat, calamités agricoles, fonds de secours etc.), présente sur certains sites, gagnerait ainsi à être généralisée ; le choix, par certaines préfectures, de proposer des rubriques plus détaillées selon les risques les plus prégnants sur leur territoire apporte également un complément d'information utile. Les personnes ou services au sein de la préfecture à contacter en cas de catastrophe pour les questions liées à la procédure de reconnaissance ne sont généralement pas mentionnés, pas plus que les référents à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation.

Il convient donc de poursuivre les efforts engagés en matière de communication sur le régime et la procédure avec une attention particulière sur la mise à jour des informations sur les sites internet des préfectures. Le renouvellement des conseils municipaux en mars 2026

constitue de ce point de vue une échéance importante, pour laquelle la DGSCGC a mis en place un dispositif d'information et de sensibilisation des nouveaux élus.

2.2 La capacité à mesurer les phénomènes reste un facteur limitant et fragilisant pour la procédure de reconnaissance

2.2.1 Des réseaux de mesure des phénomènes météorologiques de densité variable

La mesure des phénomènes, requise lors de l'instruction des demandes, repose sur les réseaux de mesure météorologique déployés par les différents opérateurs. La procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est pas la finalité première de ces réseaux, dimensionnés avant tout pour l'exercice des missions de prévision, d'alerte et de surveillance des milieux, ce qui explique en partie les limites rencontrées dans la mesure des phénomènes et le besoin d'un travail de modélisation lorsque les données sont insuffisantes ou absentes.

Le réseau de surveillance des cours d'eaux mis en œuvre par le service Vigicrues, qui compte environ 3 000 stations de mesure, couvre 23 000 km de cours d'eau, correspondant à 75 % de la population française vivant en zone inondable (estimée à 17 millions)³⁵, sur une longueur totale de cours d'eau de plus de 200 000 km. Ce réseau, malgré sa densité, ne permet ainsi pas de rendre compte de façon précise de l'ampleur des phénomènes dans tous les cas de figure, même lorsqu'une catastrophe provient d'un cours d'eau « équipé » (les points de mesures pouvant être trop éloignées pour être représentatives de la situation locale). Lorsqu'un aléa intervient à proximité d'un cours d'eau non équipé, le SPC doit ainsi effectuer un travail de modélisation à partir de données alternatives (comportement d'un cours d'eau similaire à proximité, estimation du ruissellement à partir des précipitations enregistrées par Météo France). Si, de l'avis des experts, les réseaux de Vigicrues et de Météo France sont complémentaires et permettent de caractériser de façon fiable les débits des cours d'eau dans la plupart des cas, une extension du réseau de mesure serait de nature à fiabiliser l'expertise et à limiter les cas complexes, qui mobilisent les ressources des organismes d'expertise et sont plus sujets à contestation par les élus et sinistrés. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNAC3) adopté en février 2025 prévoit une mesure en ce sens, qui fixe un objectif de couverture de 100 % de la population exposée aux inondations d'ici 2035 (soit 29 000 km de cours d'eau couverts). Cette mesure ne fait néanmoins pas à ce stade l'objet d'une programmation budgétaire, ni même d'un chiffre précis.

La mesure des niveaux de nappes phréatiques, intervenant lors des demandes de reconnaissance pour inondation par remontées de nappes, rencontre des difficultés fréquentes en raison d'un réseau de capteurs piézométriques localisé en fonction d'autres impératifs (surveillance des grandes nappes proches des points de captage et activités agricoles) et qui ne permet pas, dans de nombreux cas, de conclure avec précision au niveau des nappes à proximité

³⁵ La cartographie précise des zones à risques d'inondation est toutefois délicate et reste incomplète - La CCR observe ainsi que la moitié des sinistres déclarés à la suite d'inondations le sont dans des zones non identifiées comme à risque.

d'un aléa. Dans ce cas de figure, des modélisations sont également nécessaires à partir de données alternatives (pluviométrie).

Les difficultés de mesure paraissent exacerbées outre-mer, dont les territoires sont par ailleurs frappés par des événements d'une intensité particulièrement forte et susceptibles de neutraliser ou détruire les équipements installés. Ce fut le cas lors du passage du cyclone Chido à Mayotte en décembre 2024, où seule une des deux stations de mesure des vents a pu enregistrer des données³⁶.

L'exemple du cyclone Garance (cf. *infra*) ayant frappé l'île de La Réunion en février 2025 montre toutefois qu'un réseau de stations étendu n'est pas la garantie d'une caractérisation précise des phénomènes cycloniques. Bien que La Réunion soit la collectivité d'outre-mer la mieux couverte avec 14 stations, ce réseau n'a pas permis à Météo France de se prononcer sur la vitesse des vents de façon exhaustive lors de cet événement à partir des seules mesures : l'exploitation des données est en effet compliquée par la grande variabilité des conditions en fonction de la configuration géographique de chaque commune touchée et un travail de modélisation complémentaire a été nécessaire.

2.2.2 La modélisation, un complément nécessaire malgré les critiques dont elle fait l'objet

Lorsque les mesures physiques directes ne sont pas disponibles ou suffisantes pour caractériser l'intensité anormale d'un phénomène, les organismes d'expertise doivent recourir à la modélisation, à partir de données indirectes, par analogie avec d'autres territoires voire en s'appuyant sur les analyses produites par des pays voisins (notamment outre-mer).

Ces modélisations peuvent s'appuyer sur les outils développés par Météo France pour la prévision météorologique et la vigilance, qui présentent un niveau élevé de fiabilité et dont la précision fait l'objet d'améliorations régulières³⁷. Portant sur des phénomènes complexes et difficilement reproductibles, ces modélisations sont néanmoins l'objet d'incompréhensions et de critiques fréquentes – et ce d'autant plus lorsqu'elles interviennent dans les cas « limite », pour lesquels les critères ne sont pas remplis mais les dommages vécus par les sinistrés bien réels. C'est en particulier le cas pour l'indice d'humidité des sols (cf. encadré), utilisé lors de l'instruction des demandes pour le phénomène de mouvement de terrain différentiel provoqué par le retrait-gonflement des argiles.

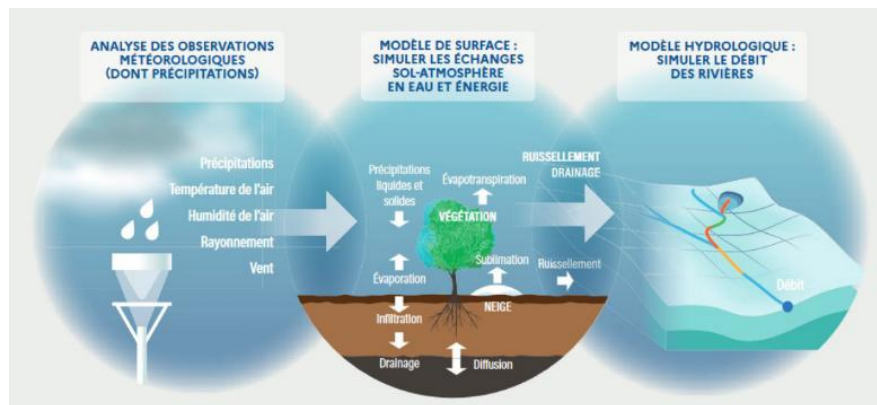
³⁶ L'installation d'une 3^e station de mesure a été prévue afin de limiter le risque d'interruption de la capacité de mesure après une catastrophe majeure.

³⁷ Cour des comptes, *les systèmes d'alerte et de communication à la population en situation de crise, novembre 2025*, pp 20-22

L'indice d'humidité des sols (SWI)

La caractérisation des situations de sécheresse à l'origine de phénomènes de retrait-gonflement des argiles se distingue des autres phénomènes météorologiques, dans la mesure où il n'existe pas de réseau de capteurs de l'humidité des sols permettant de déterminer l'intensité anormale des épisodes de sécheresse à partir de mesures directes. Cette appréciation se fonde donc sur le croisement de deux critères :

- Un critère géologique – la présence d'argile, au moyen d'une carte des sols périodiquement affinée par le BRGM ;
- Un critère météorologique reposant non pas sur des mesures directes d'humidité mais sur un modèle intégrant toutes les observations météorologiques disponibles (dont celles des 2 300 stations de Météo France et les données satellites) pour calculer un indice d'humidité des sols, appelé communément indice SWI (« *soil wetness index* »). Cet indice est établi sur des mailles de 8 km par 8 km, avec des hypothèses uniformes en termes de type de terrain (supposé argileux partout) et de couverture, afin de permettre un traitement homogène et équitable du territoire national. Il fait l'objet d'un rapport annuel unique rendu par météo France en janvier de l'année n+1 et qui présente toutes les mailles du territoire répondant à l'un des critères d'éligibilité :
 - i) Au moins un mois dans l'année dont l'indice d'humidité moyenne présente une durée de retour supérieure à 10 ans ;
 - ii) Sécheresse d'une durée de retour entre cinq et 10 ans combinée à au moins deux sécheresses de durée de retour supérieures à cinq ans au cours des quatre années précédentes).



Source Météo France

Une commune est éligible dès lors qu'une partie, même réduite, de son territoire, recoupe une maille remplissant ces critères ou, depuis le 1^{er} janvier 2024, lorsqu'une commune limitrophe les remplit.

Cet indice est l'objet de critiques récurrentes de la part des élus locaux et des sinistrés, qui mettent en avant son imprécision géographique (le SWI est calculé à l'échelle de mailles de 8 km par 8 km) et son incapacité à rendre compte de situations individuelles, en l'absence de mesures locales. Les changements dans le calcul de l'indice (passage à une moyenne mensuelle en 2023), qui visent à apporter une meilleure caractérisation du phénomène, suscitent par ailleurs la méfiance de certains sinistrés qui voient dans ces changements une volonté de durcissement dissimulée des critères de reconnaissance. Les différences entre l'indice SWI « uniforme » calculé pour les besoins de la Commission interministérielle avec les résultats de l'indice SWI classique, accessibles en ligne, ont été l'objet de contestations devant le juge administratif. Le Conseil d'Etat a néanmoins validé la méthodologie appliquée dans une décision « *Commune de Courcouronnes* » du 16 août 2018 et la jurisprudence

conduit désormais à écarter les recours fondés sur les données SWI publiques, tout comme celles issues d'études privées (sauf dans les cas rares d'erreur flagrante ou d'incohérence grave).

Le développement de mesures individuelles, à l'initiative de particuliers et de communes ou dans le cadre d'expérimentations (cf. *infra*), s'accompagne de remises en cause de plus en plus fréquentes de l'expertise produite par Météo France, cette dernière estimant néanmoins que de tels outils de mesure ne présentent pas un degré de maturité et de fiabilité suffisant pour permettre la normalisation et l'intégration de leurs résultats. Un projet mené par le Cerema dans le cadre de l'appel à projets France 2030 sur le RGA (cf. *infra*)³⁸ a pour ambition de mieux anticiper les phénomènes de sécheresse des sols argileux en croisant les données d'un réseau de 50 points de mesure (alors que celui de Météo France n'en compte que 19, limités à 30 cm de profondeur) avec des algorithmes d'intelligence artificielle sur les interactions sol-atmosphère, ouvrant la voie à une amélioration de l'indice SWI.

Aucune alternative satisfaisante actuellement ne semble envisageable à cet indice, qui en dépit de ses limites, permet d'effectuer un contrôle d'éligibilité rapide pour l'ensemble des dossiers de demande, dont le nombre annuel dépasse désormais régulièrement le millier.

Un calcul de l'indice selon des mailles plus fines (2 km par 2 km) est à l'étude, dont la mise en œuvre ne pourra pas être effective avant au moins deux ans en raison des délais de déploiement et de paramétrage. Cette évolution permettra une caractérisation plus précise du territoire mais pourrait à l'inverse limiter les cas dans lesquels la demande d'une commune est acceptée lorsqu'une commune limitrophe remplit les critères. En revanche, si Météo France recourt à des mesures ponctuelles pour calibrer et tester son modèle, le déploiement d'un véritable réseau de mesures de terrain n'est pas envisagé pour des raisons de coût, de praticité et de maturité insuffisante des matériels disponibles. Comme l'indique Météo France dans sa réponse à la Cour, si des collectivités parvenaient à déployer et maintenir des réseaux de mesures de terrain fiables, leurs résultats seraient utiles pour affiner les résultats de la modélisation mais ne permettraient pas de s'en dispenser, tant la mesure de chaque situation, qui peut varier fortement sur des distances de quelque mètres, est difficilement extrapolable.

Il paraît donc nécessaire de poursuivre les efforts de pédagogie sur cet indice complexe³⁹ tout en étudiant les conditions qui pourraient permettre, à l'avenir, de prendre en compte les mesures individuelles réalisées par les particuliers et les communes afin d'affiner l'indice SWI.

2.3 Une reconnaissance devenue un objet politique, au risque de faire peser à terme un poids supplémentaire sur les finances publiques

La fonction notariale exercée par la DGSCGC au sein du dispositif expose celle-ci à des pressions inévitables, de la part des différentes parties prenantes du régime comme des élus.

Bien que les évolutions successives du dispositif aient permis de renforcer sa transparence et le caractère objectif des avis rendus par la commission interministérielle, cette dernière intervient dans des contextes sensibles et est soumise à des sollicitations nombreuses.

³⁸ [Projet SEHSAR](#), portant sur la période 2024-2029 et doté de près de 2 M€ dans le cadre de l'appel à projets « *prévention et remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène de retrait et gonflement des sols argileux (RGA)* » lancé par l'ADEME en 2023.

³⁹ A cette fin, Météo France a créé sur son site internet une [page explicative](#) sur son rôle dans le dispositif Cat Nat, qui précise les modes de calcul des données fournies à la commission.

Lorsque celles-ci prennent la forme d'une saisine formelle, elles sont désormais conservées dans les dossiers d'instruction accessibles sur iCatNat – la DGSCGC indique avoir reçu environ 250 courriers par an entre 2020 et 2024. Les interpellations peuvent être publiques, sous forme de questions parlementaires (une vingtaine par an depuis 2020) mais aussi de déclarations ministérielles, comme ce fut notamment le cas lors des cyclones Belal et Garance ayant frappé l'île de La Réunion au début de 2024 et en 2025.

2.3.1 Belal et Garance : des décisions sous tension, aux enjeux significatifs pour les finances publiques

L'île de La Réunion a connu deux cyclones majeurs successifs en 2024 et 2025, qui ont fait l'objet de tensions entre les parties prenantes de la procédure. Dans les deux cas, des ministres se sont fait l'écho des demandes des élus locaux pour demander la reconnaissance des dommages au titre de l'aléa « vents cycloniques », dont l'intitulé est l'objet d'incompréhensions récurrentes : bien que la décision de reconnaissance n'entraîne que peu d'effets sur l'indemnisation effective des sinistrés (qui sont couverts par la garantie « tempête » obligatoire de leurs contrats d'assurance habitation, même en cas d'absence de reconnaissance), de nombreux acteurs locaux perçoivent la non-reconnaissance de cet aléa comme une indifférence des pouvoirs publics à la réalité de la catastrophe qu'ils ont subie – alors même qu'ils bénéficient le plus souvent dans le même temps d'une reconnaissance au titre de l'aléa « inondations » et « choc mécanique des vagues ».

Les avis défavorables rendus pour des cyclones ayant pourtant occasionné des dégâts importants sont logiques au regard de la construction même du régime des catastrophes naturelles : le risque lié aux dégâts des tempêtes étant assurable, la garantie catastrophes naturelles n'a vocation à intervenir que lorsque celui-présente un caractère d'intensité particulièrement exceptionnelle. Les seuils de déclenchement définis dans le code des assurances⁴⁰ correspondent ainsi à des durées de retour plutôt de l'ordre de 50 ans et plus, ce qui explique que les reconnaissances soient moins fréquentes que lors des autres aléas (pour lesquels une durée de retour supérieure à 10 ans uniquement est généralement exigée).

Le passage du cyclone Belal le 14 janvier 2024 sur l'île de La Réunion a provoqué des dommages essentiellement liés aux inondations : 19 communes ont été reconnues en état de catastrophe naturelle pour les phénomènes d'inondations et de chocs mécaniques des vagues lors d'une commission réunie en procédure accélérée dès le 19 janvier. Les demandes au titre des vents cycloniques ont en revanche été ajournées, à fin d'expertises complémentaires, les mesures de Météo France ne faisant pas état de vents supérieurs ou proches des valeurs définies dans le code des assurances. Le ministre de l'intérieur de l'époque a néanmoins souhaité prendre un arrêté reconnaissant l'aléa « vents cycloniques » contre l'avis de la Commission, que le ministre chargé de l'économie a refusé de contresigner et qui n'a donc pas abouti. Il s'agit du seul cas identifié pour lequel une décision divergeant de l'avis de la commission a été sur le point d'aboutir.

⁴⁰Selon l'article [I-122-7 du code des assurances](#), les conditions sont remplies lorsque « *les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur 10 minutes ou 215 km/h en rafales* » (vitesse instantanée).

Le cyclone Garance, qui a traversé La Réunion un an après Belal et suscité de nouvelles tensions lors de l'instruction des demandes de reconnaissance (cf. encadré), souligne les difficultés que rencontre l'instruction en urgence de telles demandes, sous la pression des élus et sinistrés.

Le cyclone tropical Garance

Garance a traversé l'île de La Réunion du nord au sud le 28 février 2025, provoquant cinq décès et d'importants dégâts du fait des vents violents et des pluies intenses. La commission interministérielle s'est réunie en procédure accélérée dès le 7 mars. L'arrêté signé le même jour a été publié le 12 mars.

Saisie d'un total de 67 dossiers, la commission a prononcé un avis favorable pour les 22 dossiers sur les 24 au titre des inondations et coulées de boue dont la durée de retour décennale est clairement dépassée et n'a ajourné que deux dossiers. Les 19 dossiers au titre des chocs liés à l'action des vagues ont également été validés.

En revanche, les mesures de vents enregistrés ne satisfaisaient aux critères fixés par le code des assurances pour la reconnaissance de vents cycloniques que pour une seule des 14 stations que compte l'île, celle du gros Piton Sainte-Rose. Une 2^e station, située dans l'aéroport de Sainte-Marie, se situait dans la marge d'erreur avec vitesse maximale instantanée de 213 km (+/- 4 km/h). Le rapport d'expertise indique toutefois que les données radar permettent « *de situer une zone de vent fort sur un large axe allant de la commune de Sainte-Rose à Sainte-Marie* » et que l'occurrence vents instantanés supérieurs à 215 km/h sur cette zone ne peuvent être exclus.

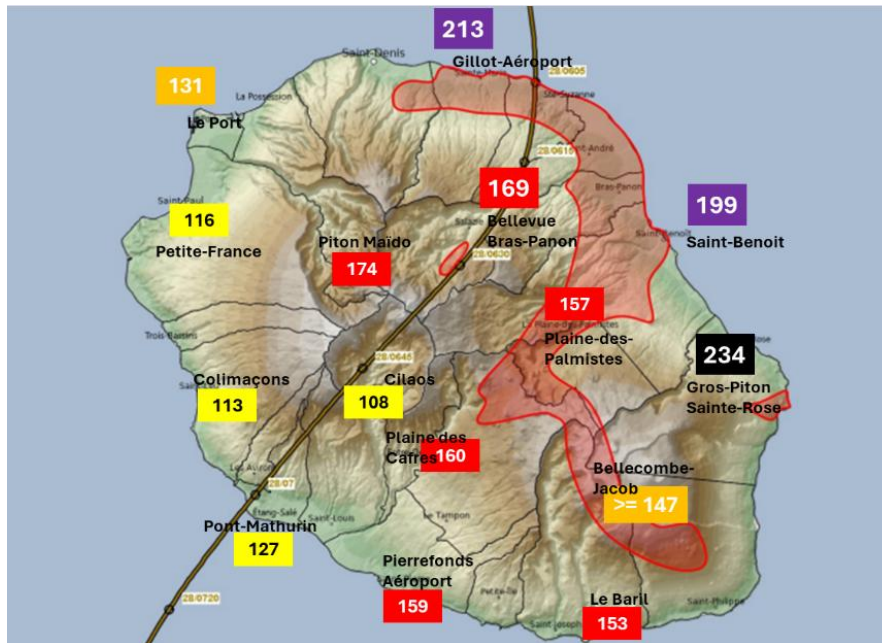
La commission a donc rendu un avis favorable pour les six communes proches de ces deux stations et ajourné les demandes des 18 autres.

Bien que cette décision ne remette pas en cause la couverture des sinistrés de ces communes (dont les dégâts au titre des vents sont pris en charge quelle que soit la décision de la commission dès lors qu'ils ont souscrit une assurance multirisques habitation), plusieurs élus réunionnais ont dénoncé l'absence de reconnaissance pour ces communes. Le ministre d'Etat à l'outre-mer a également réagi à la publication de l'arrêté dans une déclaration selon laquelle il « *considère cette reconnaissance comme insuffisante et n'est pas satisfait par le périmètre des sinistres couverts par l'arrêté car il ne reflète pas la réalité des dévastations causées par le cyclone Garance* » et que « *la réponse de l'Etat doit être à la hauteur de sa promesse de solidarité envers La Réunion, sans demi-mesure et sans délai* ».

La commission interministérielle s'est réunie à nouveau le 20 mars pour examiner les dossiers ajournés, sur la base d'une expertise complémentaire de Météo France. Celle-ci, réalisée au moyen de simulations de modèles à haute résolution spatiale, concluait que le cyclone Garance avait « *engendré des vents instantanés dépassant 215 km/h sur 12 communes de La Réunion* ». Un avis favorable a été rendu sur cette base pour 10 communes supplémentaires, en dépit d'une opposition de la DG Trésor pour les communes de Saint-Philippe et Saint-Joseph, « *en raison de l'argumentaire insuffisant et de l'impossibilité de décrire précisément les effets localisés* »⁴¹. La CCR, qui ne dispose pas de voix délibérative, indique par ailleurs n'avoir pas pu obtenir de précisions sur les incohérences qu'elle avait relevées entre les mesures *in situ* et le résultat de la modélisation effectuée ensuite par Météo France.

⁴¹ Réponse à la Cour des comptes de la Direction générale du Trésor

Carte n° 1 : Mesures et modélisation de la vitesse instantanée du vent lors du cyclone Garance



Source : Météo France (retraitement Cour des comptes) - Aire rouge : zones pour lesquelles la modélisation présentée dans le rapport d'expertise complémentaire conclut à des vents dépassant 215 km/h en instantané. Triangles : mesures maximales en instantané enregistrées lors de l'évènement.

Dans un contexte d'immédiat après-catastrophe marqué par une grande sensibilité de l'opinion publique locale, l'intervention publique d'élus locaux et du Ministre d'Etat sur la procédure de reconnaissance en cours ont ainsi pu contribuer à renforcer l'incompréhension quant au régime des catastrophes naturelles et faire naître des attentes excessives à son égard auprès des populations sinistrées. Les décisions de reconnaissance supplémentaires se sont par ailleurs traduites par un surcoût conséquent pour le réassureur CCR, dont l'Etat est actionnaire unique, sans apporter de garanties supplémentaires pour les sinistrés dont les dommages auraient été couverts dans le cadre de la garantie « tempête » même en l'absence de reconnaissance. CCR évalue ainsi le montant des sinistres dont la prise en charge a été transférée au régime « catastrophes naturelles » du fait de ces décisions de reconnaissances supplémentaires à 188 M€, dont la moitié à la charge du réassureur.

Ce cas souligne donc la nécessité de modalités de fonctionnement permettant une prise de décision indépendante par la commission interministérielle, sur le fondement de critères objectifs et limitant autant que possible les marges d'interprétation. Le recours à la modélisation bénéficie des outils développés par Météo France pour la prévision météorologique et apporte un complément souvent indispensable lorsque les dispositifs de mesure sont insuffisants ou inexistantes. Néanmoins, il ne présente pas les mêmes garanties ni la même lisibilité pour les sinistrés. Par ailleurs, si les parties prenantes du régime (CCR et assureurs) n'ont pas vocation à développer une expertise concurrente de celle des opérateurs de l'Etat, un effort supplémentaire de motivation des expertises rendues sur la base de modélisations et de pédagogie sur méthodes employées paraît utile au vu des enjeux financiers des avis rendus par la commission interministérielle.

2.3.2 Des zones de flou dans l'appréciation qui peuvent parfois fragiliser la crédibilité des décisions

Confrontée à des situations dans lesquelles un phénomène extrême particulièrement violent ne remplit pas les critères de reconnaissance prévus par l'instruction ministérielle, la commission interministérielle peut être amenée à prendre en compte des critères alternatifs non prévus, voire à s'écarter partiellement des rapports d'expertise, comme ce fut le cas lors des pluies orageuses du 23 septembre 2024 dans les Alpes-Maritimes (cf. encadré).

Les pluies orageuses du 23 septembre 2024 dans les Alpes-Maritimes, un dossier « repêché » par la commission interministérielle

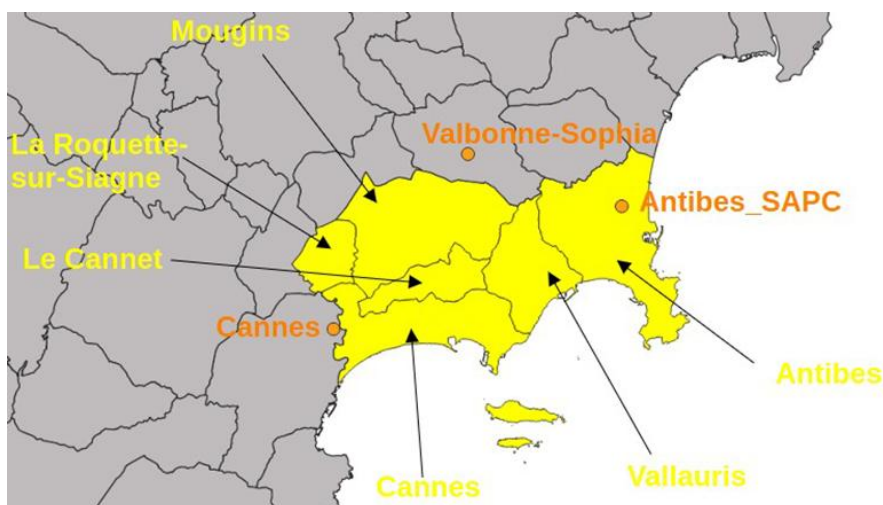
Cet épisode orageux, qui a provoqué des inondations soudaines dans l'agglomération cannoise, a donné lieu à des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour sept communes (Cannes, Antibes, Le Cannet, Mougins, Pégomas, La Roquette-sur-Siagne, Vallauris) transmises à la DGSCGC par le préfet des Alpes-Maritimes le 29 octobre 2024.

- Un premier rapport d'expertise météorologique du 27 septembre 2024 avait conclu à l'absence d'intensité anormale de l'évènement, le critère de durée de retour de 10 ans n'étant rempli pour aucune des stations de mesure des quatre villes examinées (Cannes, Le Cannet, Antibes, Vallauris) ;
- Un deuxième rapport du 17 octobre conclut à une intensité anormale pour Pégomas, mais pas pour Mougins et La Roquette-sur-Siagne ;
- Un rapport complémentaire du 12 novembre 2024 relève un niveau d'humidité des sols supérieur à la normale pour le sud des Alpes-Maritimes, mais à des niveaux inférieurs à ceux considérés comme créant des conditions favorables au ruissellement ;
- Un 2e rapport complémentaire du 14 novembre 2024 analyse les cumuls pluviométriques sur six et 30 minutes - tout en rappelant que de telles durées ne sont pas mentionnées dans l'instruction interministérielle du 29 avril 2024, qui ne prévoit que des durées entre 1h et 48h. La mesure sur 30 minutes présente une durée de retour de 10 ans pour la seule station de Valbonne, associée aux communes de Mougins et du Cannet. Les stations de Mandelieu-la-Napoule (associée à Cannes et La Roquette-sur-Siagne) et Antibes (associée à Antibes et Vallauris) n'enregistrent en revanche pas un niveau sur 30 minutes dépassant la durée de retour de 10 ans. Aucune des trois stations n'enregistre un niveau dépassant la durée de retour décennale sur une durée de six minutes.

Après avoir rendu un avis favorable le 12 novembre pour la seule commune remplissant les critères (Pégomas), la commission rend également un avis favorable pour les six autres communes lors de la réunion du 10 décembre 2024. Ce dernier avis s'écarter à la fois :

- des prescriptions de l'instruction interministérielle, en prenant en compte une durée de mesure inférieure à une heure que cette dernière ne prévoit pas ;
- du rapport d'expertise, en choisissant de retenir pour six des sept villes concernées uniquement les résultats de la station de Valbonne. Ce choix ne paraît en effet pas évident car les stations de Mandelieu-la-Napoule (limitrophe de Cannes) et d'Antibes (située sur le territoire de cette dernière) paraissent plus proches de ces deux villes que Valbonne, plus excentrée.

Carte n° 2 : Situation des stations de mesure de l'Agglomération Cannes Lérins



Source : Météo France, rapport expertise du 14/11/2024 - orange : stations de mesure / jaune : communes pour lesquelles une analyse complémentaire est demandée

Un tel écart aux critères que l'administration s'est elle-même fixée pour l'examen des dossiers appelle un effort de motivation particulier afin de garantir la transparence des décisions rendues dans de tels cas proches du seuil de reconnaissance et permettre, le cas échéant, d'intégrer de telles situations dans une future mise à jour de la doctrine d'instruction des dossiers.

La multiplication de tels cas de reconnaissance « limites » à partir de l'interprétation de critères combinés, alors que le critère principal de pluviométrie n'est pas rempli, pourrait également conduire à abaisser de fait la durée de retour minimale en deçà de 10 ans. La CCR relève que depuis 1982, un tiers des communes a fait l'objet de plus de quatre décisions de reconnaissance au titre du risque inondations, soit une fréquence supérieure à une durée de retour décennale⁴².

Une telle évolution, qui mettrait alors en question le principe même du régime et son équilibre financier, paraît d'autant moins justifiée dans le cas du risque inondations, dont l'exposition selon les territoires est souvent connue et pour lequel des mesures de prévention sont accessibles pour les élus locaux comme pour les particuliers. Les garanties optionnelles « inondation » proposées par les principaux assureurs ont ainsi vocation à couvrir la sinistralité en dehors des épisodes d'intensité exceptionnelle⁴³ et un élargissement excessif des décisions de reconnaissance peut favoriser un sous-recours à ce type de garantie par les assurés.

⁴² Dans sa réponse à la Cour, la CCR note que les communes ayant fait l'objet du plus grand nombre de reconnaissances au titre des inondations depuis 1982 sont Nice (36 reconnaissances), Antibes (33), Marseille 14^e (30), Saint-Rémy de Provence et Marseille 4^e (30), soit des périodes de retour d'environ 1,1 à 1,3 an.

⁴³ Selon la CCR, les dossiers de demande de reconnaissance pour inondations rejetés représentent un niveau de sinistralité modeste (un quart des demandes pour 5 à 10 % seulement du montant de sinistralité total).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les améliorations successives en matière de gestion de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de ses critères ont permis de gagner en efficacité et en transparence, même si des marges demeurent pour industrialiser plus encore le traitement des dossiers et réduire des délais encore excessivement longs pour certains phénomènes complexes. Les attentes des élus locaux et sinistrés restent importantes envers un système encore mal compris et dont les dernières évolutions n'ont pas encore pleinement produit leurs effets.

La capacité à mesurer les phénomènes reste un facteur limitant que les évolutions futures des différents réseaux de surveillance mobilisés ne permettront pas de réduire totalement. Le recours à des analyses multicritères ou à des outils de modélisation sont indispensables pour traiter les cas-limite mais doivent faire l'objet d'une vigilance particulière et d'efforts de motivation afin de préserver le caractère impartial des décisions prises, élément essentiel au fonctionnement d'un régime assurantiel.

Les parties prenantes de la procédure de reconnaissance sont parfois amenées à se prononcer dans un contexte de pressions fortes en vue d'une reconnaissance large, la reconnaissance revêtant une dimension symbolique sans rapport avec les effets réels en termes d'indemnisation. Un tel usage de la procédure de reconnaissance, au-delà de son aspect décevant pour les populations sinistrés, n'est pas sans effet sur l'équilibre financier du régime et peut conduire à déplacer des charges financières importantes vers la réassurance publique alors même que l'assurance privée serait en mesure de les assumer.

La mise en place d'une commission consultative, chargée de se prononcer sur les critères et les conditions effectives d'indemnisation des sinistrés, doit permettre d'améliorer encore la transparence des décisions rendues et de conforter leur indépendance.

3 DES PARTIES PRENANTES À MIEUX ASSOCIER, UNE INDEMNISATION EFFECTIVE À GARANTIR UNE FOIS LA RECONNAISSANCE OBTENUE

Les évolutions successives de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ont permis de renforcer son efficacité et la solidité des décisions rendues. L'acceptabilité des décisions rendues reste toutefois affectée par des incompréhensions et critiques persistantes qui appellent à une meilleure association des usagers de ce régime, au sein du dispositif prévu à cet effet par la loi du 28 décembre 2021. Une fois la reconnaissance obtenue, les conditions effectives d'indemnisation doivent également être mieux documentées afin de s'assurer du respect de leurs obligations par les assureurs et les experts qu'ils mandatent. Le phénomène de retrait-gonflement des argiles, en particulier, concentre les difficultés rencontrées au cours de cette phase en aval des décisions de reconnaissance et doit faire l'objet d'efforts de prévention et de recherche accrus afin d'assurer à l'avenir une réponse efficace et équitable aux sinistrés tout en limitant la charge qu'il fait peser sur le régime Cat Nat.

3.1 Une association des parties prenantes à améliorer à la faveur de la mise en place de la commission consultative

La commission nationale consultative des catastrophes naturelles instaurée par la loi du 28 décembre 2021, dont la mise en place n'est toujours pas effective début mai 2026⁴⁴, a vocation à répondre à de nombreuses attentes de la part des parties prenantes à la procédure et doit permettre des échanges beaucoup plus larges que ceux tenus à l'heure actuelle dans le cadre de la commission interministérielle chargée d'examiner les demandes. Ses membres, désormais tous nommés, ajoutent aux membres de la commission interministérielle des élus, des représentants du monde économique (en particulier du secteur de l'assurance) et des associations de sinistrés.

Cette commission, qui vient s'ajouter à de nombreuses instances de consultation existantes à la composition proche⁴⁵ et dont les champs d'intervention recouvrent en partie celui des risques naturels, devra apporter une valeur ajoutée par rapport à celles-ci.

Elle sera amenée en premier lieu à rendre un avis sur la pertinence des critères retenus pour déterminer la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, en se fondant sur un rapport annuel préparé par la DGSCGC. Cette dernière a entamé une consultation des différentes parties prenantes – administrations et organismes d'expertise – afin d'établir un bilan de l'état de l'art et des marges d'évolutions possibles.

Il ressort des échanges avec les associations de sinistrés et les élus locaux la perception assez répandue d'un dispositif opaque, au sein duquel les décisions seraient soumises à une influence forte des assureurs, ou parfois d'une répartition des reconnaissances selon des critères essentiellement budgétaires (un service d'instruction en préfecture a ainsi fait état de l'idée fréquente parmi les élus du département selon laquelle l'absence de décisions favorables rendues pour les demandes au titre de 2024 une année donnée correspondait à un arbitrage national, leur département n'ayant pas été « servi » cette année-là). La commission consultative ouvre donc l'opportunité d'une plus grande transparence envers ces parties prenantes sur le principe du régime, son fonctionnement et ses critères.

Recommandation n° 1. (DGSCGC) : Installer sans délai la commission nationale consultative des catastrophes naturelles prévue à l'article L 125-1-1 du code des assurances.

Les deux exemples développés par la Cour montrent qu'en dépit de critères désormais mieux encadrés, la commission interministérielle restera confrontée à des situations pour lesquelles les expertises ne seront pas suffisamment conclusives et devront faire l'objet d'une interprétation. Outre les cas de mesures situées dans la marge d'erreur, la nature même des catastrophes naturelles et la grande variabilité de certains phénomènes et leur dépendance à des circonstances particulières impliquent de préserver une capacité d'appréciation permettant de

⁴⁴ Alors que les modalités de fonctionnement de cette commission ont été établies depuis l'arrêté du 30 décembre 2022, ses membres n'ont été nommés que par deux arrêtés du 4 avril et du 10 novembre 2025. Elle doit désormais être installée par le ministre de l'intérieur.

⁴⁵ Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs ; Comité national de gestion des risques en agriculture ; Conseil national des assurances.

rendre compte du caractère exceptionnel des évènements hors norme. Afin de ne pas donner prise à l'idée selon laquelle certains élus et territoires pourraient, grâce à leur influence, obtenir des décisions favorables sans que les critères soient remplis, il convient d'assurer une transparence maximale pour ce type de décisions.

En application du principe « appliquer ou expliquer », les cas pour lesquels la commission décide de s'écarter des critères de l'instruction interministérielle devraient être présentés dans le rapport annuel à la commission nationale consultative, afin de permettre à celle-ci de se prononcer le cas échéant sur l'opportunité de faire évoluer les règles. Le cas des inondations à Cannes, pour lesquelles des mesures sur un pas de temps non prévu par la circulaire ont été prises en compte, constitue un bon exemple en la matière.

La commission interministérielle est par ailleurs tenue par le code des assurances (article L.125-1-1) d'adresser un rapport annuel sur l'activité au Parlement et au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs. Les bilans annuels produits par la DGSCGC, encore trop sommaires, doivent à l'avenir être étoffés et faire l'objet d'une transmission officielle.

Recommandation n° 2. (DGSCGC) : Dès 2026, détailler dans le rapport annuel à la future commission nationale consultative, les dossiers pour lesquels la commission interministérielle s'est écartée des critères définis dans l'instruction interministérielle.

Recommandation n° 3. (DGSCGC) : Produire dès 2026 le rapport d'activité annuel de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle prévu à l'article L 125-1-1 du code des assurances et l'adresser au Parlement et au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

De manière générale, l'effort d'amélioration de la motivation des avis rendus par la commission interministérielle et des comptes rendus de ses réunions, mené depuis la publication de l'instruction interministérielle du 29 avril 2024, doit également être poursuivi. Des progrès sont à noter (les courriers d'intervention d'élus et les réponses apportées sont désormais jointes aux dossiers iCatNat) mais les procès-verbaux de réunions restent encore insuffisamment développés et ne contiennent que la décision finale sous forme de tableau, sans mention des arguments des membres de la commission et experts consultés. Lorsque des avis divergents sont énoncés, il devrait en être fait état clairement dans le dossier iCatNat et le procès-verbal de réunion.

3.2 L'aval de la procédure, un angle mort à mieux documenter et contrôler afin de garantir l'effectivité de la protection des sinistrés

Les deux autres domaines sur lesquels la commission a vocation à rendre un avis (les conditions effectives de l'indemnisation et les modalités d'intervention des experts), se situent à l'aval de la procédure de reconnaissance. Ces domaines sont aujourd'hui insuffisamment analysés et pilotés, alors même qu'ils jouent un rôle essentiel dans l'indemnisation effective

des sinistrés – et peuvent contribuer à un effet déceptif auprès de ces derniers si la décision de reconnaissance n'est pas suivie d'effets.

L'expertise d'assurance cristallise les griefs exprimés par les sinistrés et des élus interrogés lors de l'enquête. Une fois la reconnaissance reconnue, l'indemnisation des sinistrés est en effet conditionnée à la vérification, par un expert d'assurance, que le phénomène reconnu comme catastrophe naturelle est bien la cause déterminante du sinistre. Le phénomène de retrait-gonflement des argiles concentre les difficultés en la matière, son caractère progressif rendant moins évidente l'imputation du dommage à un événement précis. Le médiateur de l'assurance indique recevoir une soixantaine de saisines par an liées à ce phénomène.

Parmi les difficultés signalées par les associations de sinistrés rencontrées, figurent notamment des cas d'expertise défaillante (qualification insuffisante de l'expert d'assurance), d'intervention de l'assurance afin de modifier l'expertise (rapports successifs, dont les conclusions évoluent), d'accès incomplet aux pièces (transmission de synthèses ou comptes rendus de visite et non des rapports intégraux) ou de liens d'intérêt entre experts et entreprises intervenant pour les travaux. Ces griefs, difficiles à quantifier, appellent un travail de contrôle par les pouvoirs publics afin de renforcer la confiance des acteurs dans cette étape essentielle du processus d'indemnisation.

Un décret du 3 décembre 2024 encadre l'exercice de l'activité d'expert d'assurance, en fixant des règles déontologiques (absence de liens capitalistiques ou de dépendance économique avec les assureurs et les entreprises de travaux), de qualification minimale et d'encadrement de l'expertise (mentions obligatoires, rapport-type, obligation de transmission aux assurés). La responsabilité du contrôle de ces dispositions est confiée par le décret du 3 décembre 2024 au ministre chargé de la construction, selon des modalités définies dans le code de la construction et de l'habitation⁴⁶. Ce même décret crée une qualification professionnelle d'entreprise spécifique pour l'expertise en matière de retrait-gonflement des argiles (art. R 125-9 du code des assurances), dont les modalités doivent être précisées par un arrêté encore à paraître début mai 2026⁴⁷.

Les experts auxquels les assurés s'adressent lorsqu'ils souhaitent contester l'expertise commanditée par l'assurance, ne sont pas concernés par ces dispositions, fragilisant leur expertise et nourrissant le risque d'experts et artisans peu scrupuleux tentés de profiter de la vulnérabilité des sinistrés lors de l'immédiat après-crise⁴⁸. L'existence de deux catégories d'experts encadrés de façon différente paraît d'autant moins justifiée que le nombre réduit de professionnels limite le choix des parties⁴⁹. Une consultation des organisations représentant les experts, des assureurs et des sinistrés devrait donc être engagée afin de mettre en place un

⁴⁶ Articles R 132-9 à R 132-21

⁴⁷ Le respect des exigences de cette qualification volontaire sera, selon le ministère de la transition écologique, vérifié par un organisme de qualification agréé par la commission prévue par les articles R 125-40 à D.124-48 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁸ De tels cas ont été signalés en cours d'instruction. Le risque, bien identifié par les services de l'Etat, peut être maîtrisé lors des catastrophes majeures pour lesquelles un dispositif de gestion de crise permet d'accompagner les sinistrés dans leurs procédures. Il paraît plus délicat à surveiller lors de catastrophes de moindre ampleur.

⁴⁹ Lors de la séance du 18 juin 2024 du [Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique](#), France Assureurs avait regretté que les experts salariés des compagnies d'assurance soient exclus du dispositif, limitant le nombre d'experts pouvant être mobilisés – notamment lors de catastrophes majeures.

encadrement cohérent, complet et effectif de cette activité⁵⁰. Le Médiateur de l'assurance faisait état de ce type de difficultés dans son rapport annuel 2022⁵¹ consacré à la question de l'expertise et appelait à un encadrement de l'activité d'expert et de la procédure d'expertise amiable.

Les dispositions introduites pour les experts d'assurance intervenant sur des cas de retrait-gonflement d'argiles, qui répondent à une partie de ces recommandations, peuvent utilement être étendues aux experts d'assurés et experts judiciaires ainsi qu'à l'ensemble des phénomènes ouvrant droit à l'indemnisation au titre de la garantie « catastrophes naturelles ». Un tel cadre unifié permettrait de renforcer la confiance des acteurs dans la qualité technique de l'expertise rendue et son indépendance. Des modalités de désignation des experts plus transparentes seraient également de nature à renforcer cette confiance mais doivent permettre de préserver une latitude suffisante aux acteurs afin de pouvoir traiter un grand nombre de dossiers de façon efficace et rapide⁵².

Recommandation n° 4. (DGT / DHUP) : A compter de 2027, contrôler le respect des règles encadrant l'activité d'expert d'assurance, les étendre à l'ensemble des experts intervenant sur l'indemnisation des différents phénomènes naturels d'assurés et étudier des modalités de désignation à même de renforcer la transparence et la qualité technique des expertises rendues.

L'excessive longueur de la procédure d'indemnisation, qui s'ajoute au délai d'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, est également un grief récurrent parmi les associations de sinistrés et élus. Pour les dommages liés au retrait-gonflement des argiles, les délais issus des réformes successives du code des assurances en 2023 et 2024⁵³, cumulés, permettent une durée maximale variant selon les situations entre sept et neuf mois, dans le cas où l'assuré ne conteste pas l'expertise ou la proposition d'indemnisation (cf. schéma n° 8).

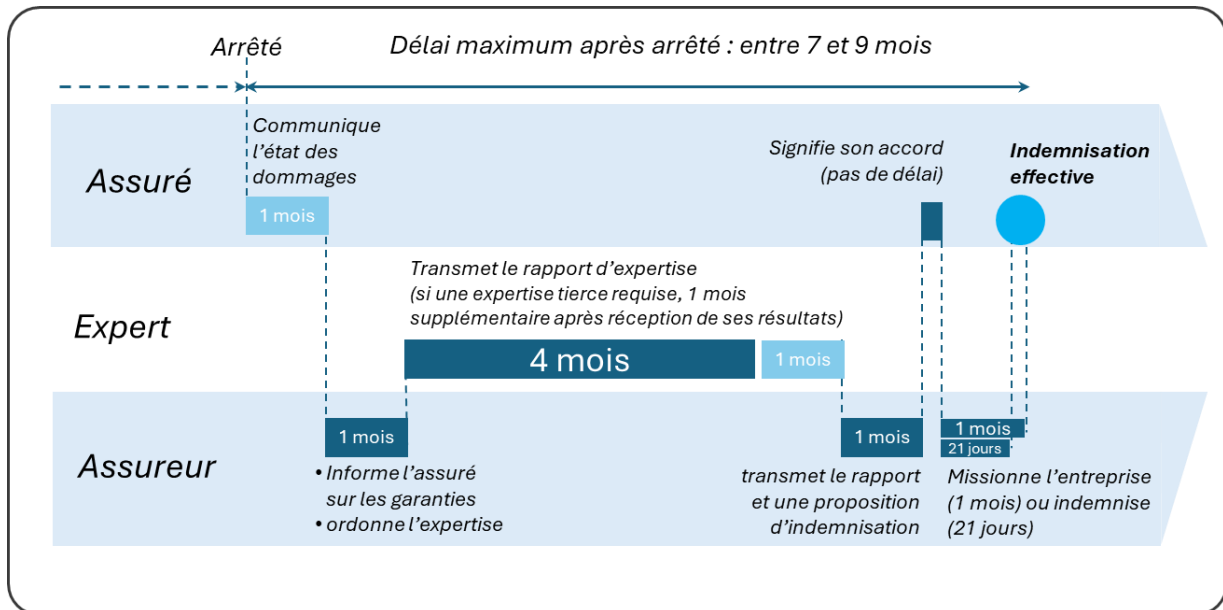
⁵⁰ Une telle extension aux experts d'assurés nécessitera une modification législative, l'article L.125-2-1 du code des assurances limitant pour l'instant le respect des obligations prévues par cet article aux seuls experts « désignés par les assureurs ».

⁵¹ [La Médiation de l'Assurance, rapport d'activité 2022](#), pp 53-54

⁵² De ce point de vue, le tirage au sort parmi des listes d'experts agréés, qui apporterait le plus de garanties en matière d'indépendance de l'expert, ne semble pas viable car il ne permet pas d'affecter les experts disposant de l'expertise la plus adaptée à la nature et au degré de complexité de chaque cas.

⁵³ Les délais opposables aux assureurs » sont définis dans l'article L125-2 du Code des assurances, tel que modifié par la loi du 28 décembre 2021 ; ceux relatifs à l'expertise ont été introduits par le [décret n° 2024-1101 du 3 décembre 2024](#) (article R 125-11 du même code).

Schéma n° 8 : Délais fixés par le Code des Assurances pour les étapes de l'indemnisation des sinistrés après publication de l'arrêté de reconnaissance au titre de la sécheresse



Source : Cour des comptes selon articles L 125-2 / R 125-11 du Code des Assurances (sans préjudice des clauses contractuelles plus favorables)

Ces délais, combinés, tiennent mieux compte des contraintes et responsabilités de chaque partie prenante mais sont moins favorables aux assurés que les dispositions précédentes, qui fixaient un délai global de trois mois aux assureurs pour indemniser les assurés à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies. Un encadrement global de la durée de la procédure d'expertise d'assurance dommages a par ailleurs été instauré par le projet de loi sur la simplification de la vie économique adopté par le parlement le 15 avril 2026, qui fixe un délai de six mois à l'assureur pour adresser une proposition d'acompte à l'assuré à compter de la réception de la déclaration de sinistre.

France Assureurs met en place un suivi du rythme d'indemnisation lors des catastrophes majeures, dans le cadre de son dispositif « événement de grande ampleur », déclenché à 25 reprises depuis 2022⁵⁴ et qui permet notamment de répondre aux demandes de remontées des autorités publiques sur le taux et les délais d'indemnisation⁵⁵. Il n'existe en revanche pas à ce jour de vision d'ensemble sur le respect des délais par les assureurs, permettant d'isoler les situations les plus complexes, en particulier celles liées au phénomène de retrait-gonflement des argiles.

Un tel travail de contrôle du respect des délais est un préalable au bon exercice de la mission de la future commission nationale consultative, chargée par le code des assurances de rendre un avis annuel sur les « conditions effectives de l'indemnisation des sinistrés » en « se fondant sur des analyses statistiques d'ensemble portant notamment sur les délais

⁵⁴ [Conférence de presse du 26 mars 2025 de France Assureurs](#)

⁵⁵ Ce dispositif prévoit également une coordination renforcée avec les pouvoirs publics et les sinistrés, ainsi que l'organisation de missions de reconnaissance, réalisées avec la Fédération de l'expertise en assurance (FEDEA).

d'indemnisation, le montant des indemnisations et le nombre de déclarations d'assurés n'ayant pas donné lieu à indemnisation »⁵⁶. Le projet de loi sur la simplification de la vie économique adopté par le parlement le 15 avril 2026 confie à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) une mission de contrôle du respect de ces obligations par les sociétés d'assurance.

Afin de s'assurer des conditions effectives d'indemnisation de sinistrés, la commission nationale consultative devra également pouvoir s'appuyer sur des données plus précises en matière de taux d'indemnisation des sinistrés, en particulier s'agissant du RGA (cf. *infra*) et de la couverture assurantielle des dommages « infra CatNat » en cas d'inondations, aujourd'hui mal mesurée (cf. *supra*).

Recommandation n° 5. (Direction générale du Trésor / ACPR) : A compter de 2027, en lien avec la CCR et les organisations professionnelles du secteur assurantiel et de l'expertise, contrôler le respect des délais fixés par le code des assurances aux assureurs aux différentes étapes de la procédure d'indemnisation et mesurer le taux effectif d'indemnisation des assurés pour chaque type de sinistre dans les communes reconnues en état de catastrophe naturelle.

3.3 Un régime peu adapté au défi du RGA, qui doit à terme être traité par des actions de prévention et des normes de construction renforcées

Les difficultés relevées au niveau de l'aval de la procédure concernent particulièrement les sinistres liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles ainsi que la Cour l'a souligné dans son rapport consacré à ce phénomène publié en 2022 (*supra*, note bas de page n°2).

La Cour appelait à mettre en place les conditions permettant à l'avenir de mettre en place un dispositif de prise en charge plus adapté et formulait à cette fin trois recommandations :

1. Mettre en place un dispositif de contrôle et de sanction des mesures résultant de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) pour les constructions neuves en zones exposées au phénomène de RGA (*DHUP*).
2. Intégrer le phénomène de RGA dans l'état des risques naturels et technologiques (ERNT), accessible à tout acquéreur ou locataire potentiel d'un bien immobilier tel que prévu par l'article 236 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (*DHUP*).
3. Accélérer les projets de recherche et développement afin de disposer, en vue d'expérimentations en 2025, d'un panel de mesures de remédiation applicables aux constructions antérieures à 2020 et exposées au phénomène de RGA, en s'assurant de leur meilleur rapport coût/efficacité (*DHUP, Cerema, BRGM*).

⁵⁶ Code des assurances, articles L 125-1-1 et D 125-2

Bien que des avancées aient été mises en place depuis lors sur ces différents points, les constats de la Cour demeurent d'actualité tant la prise en compte du phénomène de sécheresse géotechnique par le régime Cat Nat reste problématique.

3.3.1 Une indemnisation seulement partielle des dommages résultant du retrait-gonflement des argiles

Le risque de retrait-gonflement des sols argileux est devenu le premier motif de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur la période contrôlée en représentant 58 % des demandes communales, soit près de 38 000. Un peu moins de 20 000 avis favorables ont été rendus par la commission. On observe une tendance de nombreuses communes à déposer des demandes chaque année : environ deux tiers des communes ayant déposé une demande au titre de l'année 2024 l'avaient déjà fait sans succès en 2022 et 2023, seules 1,6 % obtenant une décision favorable la troisième année. Outre le travail d'instruction qu'elles entraînent, ces demandes répétées témoignent de l'existence d'un nombre significatif de cas de sinistres survenant dans des zones ne remplissant pas les critères de reconnaissance.

L'entrée en vigueur de critères plus favorables introduits par l'ordonnance du 9 février 2023 (cf. *supra*) devrait conduire à limiter les « effets frontière » en assouplissant les critères de retour et en rendant éligibles les communes adjacentes à celles remplissant les critères. L'annualisation de la période de reconnaissance devrait également conduire à améliorer le taux de reconnaissance lors des épisodes de sécheresse les plus marqués, tout en le réduisant pour les années pluvieuses. Cet élargissement des critères n'est toutefois applicable qu'à compter de l'exercice 2024, année particulièrement pluvieuse. Les demandes effectuées au titre de la sécheresse intense de 2022, deuxième année la moins pluvieuse depuis 1959⁵⁷ (après 1989), sont traitées en appliquant des critères plus étroits que ceux aujourd'hui fixés par les textes. Il en résultera de nombreux cas de non-indemnisation de particuliers qui seraient vraisemblablement indemnisés avec les critères actuels.

A ce phénomène de sous-indemnisation lié aux décisions de rejet des demandes de reconnaissance s'ajoute une sous-indemnisation distincte au sein des communes dont la demande de reconnaissance a abouti. Les experts d'assurance doivent en effet déterminer si le phénomène de sécheresse et réhydratation est bien la cause déterminante des dommages et disposent d'une marge d'appréciation importante en la matière (les désordres peuvent notamment être imputés à un défaut de construction, à la présence d'arbres sur le terrain susceptibles de modifier le niveau d'humidité du sol⁵⁸ ou être imputés à un épisode précédent hors de la période de reconnaissance). Certains sinistrés pris en charge se voient par ailleurs imposer une vétusté déduite importante, qui est laissée à l'appréciation de l'expert d'assurance, ou prescrire des mesures à moindre coût qu'ils jugent inadaptées à l'ampleur des dégâts (par exemple, simple agrafage au lieu d'une reprise en sous-œuvre⁵⁹). Afin de parer aux critiques en la matière, un guide à destination des experts, réalisé en partenariat entre France Assureurs, la

⁵⁷ 7 000 demandes ont été déposées au titre de la sécheresse en 2022 et 2023, pour une moyenne de 2 000 demandes environ par an au cours des 10 années précédentes.

⁵⁸ Sources : Médiation de l'assurance, rapport 2025 de l'UFC Que choisir

⁵⁹ Alors que la reprise en sous-œuvre, via l'installation de micropieux au niveau des fondations, permet de renforcer ces dernières et mieux résister aux déformations du sol, l'agrafage se contente de stabiliser les fissures mais ne prévient pas l'aggravation en cas de nouveaux épisodes de gonflement / tassement différentiels du sol.

CCR et la Fédération de l'expertise en assurance (FEDEA) contribue désormais à une meilleure harmonisation des rapports d'expertise en matière de RGA. Un rapport-type instauré par arrêté du 24 janvier 2025 oblige désormais les experts à se prononcer sur la cause déterminante des désordres constatés, alors qu'ils pouvaient auparavant se contenter d'écarter le RGA.

Des contre-expertises sont possibles et les contentieux judiciaires peuvent parfois aboutir. Ces deux voies de recours présentent néanmoins un coût non négligeable pour les particuliers qui les engagent et sont, selon les associations rencontrées, bien souvent un obstacle infranchissable pour de nombreux sinistrés. Or, la non-indemnisation peut avoir de lourdes conséquences pour les personnes concernées (elle peut conduire à rendre inhabitable et/ou invendable certains biens) et les agents d'une préfecture rencontrée ont témoigné de situations dramatiques dont ils sont pris à partie. La Médiation de l'assurance souligne aussi que les sinistrés sont particulièrement désarmés face à ces sinistres d'ampleur non pris en charge. L'UFC que choisir indique de son côté qu'en 2025, parmi les litiges avec les assurances dont l'association est saisie, « *les épisodes de sécheresse ayant causé des fissures dans les habitations apparaissent plus rarement (environ 5 % des litiges), mais ils sont significatifs par la gravité des dommages et la complexité des indemnisations* ».

Ce phénomène de sous-indemnisation reste insuffisamment mesuré. Au sein des communes ayant fait l'objet d'une reconnaissance au titre de la sécheresse, près de la moitié des sinistres est considérée comme « sans suite », l'expert ayant le plus souvent considéré que la sécheresse géotechnique de la période considérée n'était pas la cause déterminante des désordres. 41 % des sinistres sont indemnisés entre 1 000 et 50 000 €, seuls 9 % bénéficiant d'une indemnité supérieure qui correspond aux travaux les plus lourds (reprise en sous-œuvre). Cette donnée générale recouvre toutefois des variations importantes entre territoires – deux associations de sinistrés rencontrées font ainsi état de taux d'indemnisation bien plus faibles sur certaines communes. L'enquête de la Cour auprès des adhérents de l'association des maires de France va également dans ce sens, de nombreux commentaires mettent en avant l'incompréhension des administrés sur les décisions de rejet alors que les communes limitrophes ont été reconnues. Certains maires relèvent à plusieurs reprises le cas de communes reconnues au titre du RGA, dans lesquels seule une minorité, voire aucun sinistré, n'a bénéficié d'une indemnisation.

Ces deux phénomènes contribuent à alimenter le stock de maisons sinistrées et non indemnisées, estimé à 300 000 logements par la Mission Risques Naturels en 2018 et qui s'est vraisemblablement développé au gré des épisodes de sécheresse survenus depuis lors. Ces sinistrés ne devraient bénéficier que de façon limitée de l'élargissement des critères : les assureurs ont la possibilité d'accorder une souplesse en acceptant de « rattraper » un sinistre déclaré pour une période non reconnue en le rattachant à une reconnaissance ultérieure mais l'ampleur de tels cas paraît très incertaine et laissée au bon vouloir des assureurs.

En dépit des améliorations successives de la procédure de reconnaissance et de ses critères, le choix du rattachement des dommages liés au retrait-gonflement des argiles dans le régime « Cat Nat » entraîne ainsi des difficultés nombreuses, comme l'ont relevé plusieurs rapports parlementaires consacrés à ce phénomène. Ce choix conduit en effet à une logique de « tout ou rien » qui exclut certains sinistrés de l'indemnisation sur le fondement de critères contestables et incite à des assouplissements des conditions de reconnaissance. Ces dernières conduisent néanmoins à reporter la charge de la régulation budgétaire du régime sur la phase aval et à nourrir une défiance envers les assureurs, soupçonnés d'assurer l'équilibre financier

en écartant des dossiers pour des motifs discutables et en modulant le montant des réparations financées.

En dépit de ces limites, les acteurs de l'assurance et de la réassurance n'envisagent pas d'évolution majeure du cadre actuel d'indemnisation, faute d'alternative satisfaisante : Dans sa réponse à la Cour, France Assureurs indique ainsi dans que « *le RGA reste un aléa maîtrisable dans les comptes des assureurs et de la CCR* ». La CCR, de son côté, prend acte du choix de maintenir le RGA dans le régime CatNat et plaide pour que son indemnisation reste limitée aux phénomènes d'intensité exceptionnelle. Elle appelle, tout comme France Assureurs, à poursuivre les efforts de prévention et d'amélioration de la connaissance sur les techniques de réparation afin de « *limiter la charge du péril sécheresse pour le régime tout en accompagnant de façon adéquate les assurés* ».

3.3.2 Des efforts de recherche et de prévention à poursuivre et mieux coordonner pour assurer une réponse satisfaisante face à cet aléa

Les évolutions des critères de reconnaissance du RGA doivent s'accompagner d'efforts de recherche et de prévention afin de limiter l'ampleur du phénomène pour les constructions nouvelles et apporter des solutions techniques à moindre coût.

Contrairement à d'autres phénomènes naturels comme les inondations ou mouvements de terrain, le phénomène de retrait-gonflement des argiles ne figure pas parmi les aléas éligibles au fonds de prévention des risques naturels majeurs dont il ne remplit pas les critères (en particulier, risque menaçant gravement les vies humaines en raison d'un aléa brutal, dangereux et imprévisible⁶⁰). Un volet préventif pour ce phénomène a toutefois été formalisé dans le plan national pour l'adaptation au changement climatique adopté en février 2025, qui inclut une mesure consacrée à la « *protection de la population des désordres sur les bâtiments liés au retrait-gonflement des argiles* ». Deux principaux leviers sont identifiés afin de réduire l'exposition au risque RGA : la prise en compte de ce risque lors de la construction de logements nouveaux ; la prévention des dommages et leur réparation pour les logements existants.

En matière de logements neufs, la loi ELAN⁶¹ a instauré depuis le 1^{er} janvier 2020 des obligations pour les constructeurs de mettre en œuvre des prescriptions constructives adaptées pour les zones les plus exposées. Celles-ci prennent la forme d'une étude géotechnique préalable, assortie de recommandations afin de se prémunir des effets des mouvements de terrain différentiels liés à la sécheresse. Elle a été complétée en 2022 par l'obligation de produire une « attestation RGA », établie à l'issue de la construction et attestant de la conformité des travaux aux recommandations ou, le cas échéant, aux prescriptions réglementaires. Les effets réels de ces obligations déclaratives⁶² sur les modalités de

⁶⁰ [Financement de la prévention des risques naturels et hydrauliques – écologie.gouv.fr](https://www.ecologie.gouv.fr/financement-de-la-prevention-des-risques-naturels-et-hydrauliques)

⁶¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

⁶² L'étude géotechnique n'est pas obligatoire, le constructeur pouvant s'en dispenser s'il respecte des techniques particulières de construction définies par voie réglementaire ; une attestation de conformité RGA peut être établie par le constructeur lui-même sur la plateforme en ligne « Attestations-construction ».

construction des nouveaux bâtiments restent toutefois incertains, dans un contexte de pression forte sur les coûts de construction.

Pour le parc existant, estimé à plus de 12 millions d'habitations en zone à risque moyen ou élevé et 4 millions pour le seul risque élevé, plusieurs initiatives sont en cours afin d'expérimenter l'efficacité dans la durée d'un éventail de solutions de prévention et de réparation.

Un appel à projets « prévention et remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène de retrait et gonflement des sols argileux (RGA) » a été publié en 2023 dans le cadre de France 2030 et a attribué un total de 13 M€ à neuf projets proposant le développement de techniques de surveillance, de prédiction, de prévention et de réparation des habitations touchées, parmi lesquels figure notamment l' « initiative sécheresse », engagée en 2023 par France Assureurs, la CCR et la Mission Risques Naturels (cf. encadré).

L' « initiative sécheresse »

Cette initiative, dotée de 8,5 M€ (dont 3,7 M€ de co-financement France 2030) portée par la CCR et France Assureurs et mise en œuvre par la Mission Risques Naturels (MRN)⁶³ étudie auprès d'assurés volontaires l'efficacité respective dans la durée de solutions de prévention (100 maisons) et de réparation (200 maisons). Ses résultats sont attendus pour 2028.

Quatre familles de solutions de protection additionnelle sont étudiées :

- La réhydratation des sols par injection d'eau à proximité des fondations ;
- La protection des sols, par l'installation de dispositifs de stabilisation de la teneur en eau des sols ;
- Le traitement des sols, par injection d'une solution à proximité des fondations ;
- La reprise en sous-œuvre, par l'installation de micropieux au niveau des fondations.

En parallèle, CCR a modifié son traité de réassurance afin d'autoriser les assurances à mettre en œuvre un système de réparation graduelle pour les habitations sinistrées : une première phase de mesures légères (dites « horizontales » : couverture des sols, réparation des gouttières, etc.) avant d'envisager, à l'issue d'une phase d'observation, des méthodes plus coûteuses et invasives.

Source : CCR

Le ministère de la transition écologique a également lancé à l'automne 2025 un « Fonds de Prévention Argile » doté de 30 M€ en autorisations d'engagement et 14 M€ en crédits de paiement dans le projet de loi de finance 2026. Ce fonds expérimental est déployé dans 11 départements pilotes et doit permettre à des ménages modestes et intermédiaires dont les habitations ne sont pas encore touchées mais situées dans des zones à risque de financer une expertise et, le cas échéant, des travaux de prévention. Cette expérimentation marque une montée en puissance par rapport aux initiatives existantes, bien qu'elle reste d'une ampleur modeste au regard des actions menées notamment sur le risque inondations dans le cadre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (« fonds Barnier », doté de 300 M€ en 2025).

Lancée de façon non coordonnée avec les expérimentations en cours dans le cadre de l'appel à projets France 2030, dont les résultats définitifs ne seront pas connus avant 2028 ou

⁶³ L'association « Mission Risques Naturels » a été créée en 2000 par les fédérations professionnelles d'assureurs afin de contribuer à une meilleure connaissance des risques naturels et d'apporter une contribution technique aux politiques de prévention.

2029, cette initiative devra surmonter plusieurs difficultés afin d'atteindre sa cible. Le recrutement de familles volontaires, en particulier, est jugé délicat par les services déconcentrés interrogés en raison de critères contraignants (reste à charge difficiles à accepter par des ménages modestes⁶⁴ ; risques d'aggravation ou de non assurabilité en cas de sinistre futur ; choix de bénéficiaires encore épargnés au sein de communes comptant parfois des sinistrés n'ayant pu être indemnisés mais exclus du dispositif). Une concertation avec les acteurs du secteur de l'assurance, que le ministère de la transition écologique prévoit de conduire en 2026, paraît donc souhaitable afin de tirer parti du réseau des assureurs et de leur expérience acquise, en particulier dans le cadre de l' « initiative sécheresse », sur les techniques mais également sur l'identification et l'accompagnement des assurés participant à la démarche⁶⁵.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commission nationale consultative prévue par la loi du 28 décembre 2021 doit permettre d'apporter un éclairage sur deux aspects majeurs du régime.

La définition et l'application des critères, aujourd'hui mieux encadrée, continue de nourrir l'impression parmi les acteurs locaux d'un traitement parfois inégal entre territoires. La commission consultative permettra d'élargir les échanges déjà nourris entre acteurs publics et de l'assurance, en incluant les élus locaux et les associations de sinistrés. Afin qu'elle puisse pleinement jouer ce rôle, elle doit pouvoir s'appuyer sur des rapports de la DGSCGC présentant de façon détaillée les cas complexes ou problématiques ainsi que les différentes positions des acteurs du processus de reconnaissance.

Les conditions effectives d'indemnisation (délais et taux) sont aujourd'hui peu documentées et ne font pas l'objet d'un diagnostic clair et partagé entre les acteurs de la procédure. Or, les difficultés rencontrées par de nombreux sinistrés laissent percevoir un écart significatif entre décisions de reconnaissance et réalité de l'indemnisation, qui produit un effet déceptif fort qui vient décrédibiliser l'ensemble du dispositif. S'il n'est pas illégitime pour les assureurs de vérifier l'imputabilité des dommages aux catastrophes ayant fait l'objet de reconnaissance, cette étape ne doit pas constituer un levier de régulation budgétaire officieux pour les assureurs. Afin de s'en assurer, et renforcer la confiance des acteurs dans cette phase en aval de la décision de reconnaissance, le travail d'encadrement de l'exercice de l'activité d'expert doit être étendu et contrôlé.

Le phénomène de retrait-gonflement des argiles, qui ne répond que partiellement aux critères de définition d'une catastrophe naturelle, concentre une grande part des difficultés rencontrées par la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, en dépit de ses évolutions successives. Les derniers assouplissements introduits dans la procédure, dont les effets sont encore incertains, pourraient à l'avenir limiter le contentieux significatif généré par les demandes de reconnaissance au titre de la sécheresse mais n'apportent pas de réponse à l'important stock de sinistres non indemnisés accumulé avant leur entrée en vigueur.

⁶⁴ Le cadre réglementaire ([décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025](#)) permet aux collectivités territoriales de financer les éventuels restes à charge, à hauteur de 95 % du coût total des études et 90 % des travaux pour les ménages aux revenus les plus modestes.

⁶⁵ Le repérage, l'information, le conseil et l'accompagnement des ménages éligibles font l'objet de marchés passés par les directions départementales des territoires concernées auprès, selon les cas, d'associations départementales d'information sur le logement (ADIL) ou des structures locales de l'habitat (SOLIHA).

Bien qu'il reste à ce jour la solution privilégiée par les acteurs de l'assurance et de la réassurance faute d'alternative viable, le rattachement de ce phénomène au régime Cat Nat ne peut donc être considéré comme satisfaisant à plusieurs titres : il entraîne une charge importante sur la procédure d'instruction et des recours nombreux et conduit à une indemnisation partielle et peu équitable, tout en entraînant une charge financière difficilement soutenable pour le régime en raison de coûts de remédiation élevés.

La question d'un système de gestion du RGA distinct du régime Cat Nat reste donc d'actualité, afin d'apporter une réponse à l'échelle de ce phénomène qui soit à la fois équitable pour les sinistrés et financièrement soutenable. Une telle réflexion doit pouvoir s'appuyer sur les travaux à venir de la commission nationale consultative des catastrophes naturelles en vue d'objectiver les conditions effectives d'indemnisation des sinistrés dans le régime actuel et leurs limites.

Le volet préventif en cours de déploiement, enfin, doit être poursuivi et déployé à grande échelle afin de limiter à l'avenir l'ampleur du phénomène et disposer de solutions de traitement plus abordables.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Précédents travaux de la Cour des comptes	69
Annexe n° 2.	Enquête de la Cour des comptes auprès des communes membres de l'AMF	71
Annexe n° 3.	Délais d'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle	77

Annexe n° 1. Précédents travaux de la Cour des comptes

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a fait l'objet d'un précédent contrôle portant sur les exercices 2013 à 2019 du ministère de l'intérieur, qui retraçait l'activité de la commission interministérielle mais ne formulait pas de recommandation dans ce domaine et dont les observations définitives n'ont pas été publiées (Cour des comptes, La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur - Exercices 2013 et suivants – septembre 2019).

La Cour s'est également prononcée sur le phénomène du retrait-gonflement d'argiles dans une communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale de février 2022, intitulée « Sols argileux et catastrophes naturelles - Des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté »⁶⁶.

Elle relevait le « caractère inéquitable et inadapté » de la couverture du risque RGA apportée par le régime des catastrophes naturelles et appelait l'Etat à l'Etat à « réexaminer la qualification de catastrophe naturelle à donner au phénomène ».

Elle formulait les recommandations suivantes :

- 1. Mettre en place un dispositif de contrôle et de sanction des mesures résultant de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) pour les constructions neuves en zones exposées au phénomène de RGA (DHUP).
- 2. Intégrer le phénomène de RGA dans l'état des risques naturels et technologiques (ERNT), accessible à tout acquéreur ou locataire potentiel d'un bien immobilier tel que prévu par l'article 236 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (DHUP).
- 3. Accélérer les projets de recherche et développement afin de disposer, en vue d'expérimentations en 2025, d'un panel de mesures de remédiation applicables aux constructions antérieures à 2020 et exposées au phénomène de RGA, en s'assurant de leur meilleur rapport coût/efficacité (DHUP, CEREMA, BRGM).

La gestion des catastrophes naturelles a également été abordée par plusieurs rapports récents de la Cour portant sur la gestion des risques⁶⁷, l'aménagement du littoral⁶⁸, leur prévention en outre-mer⁶⁹, la reconstruction de territoires affectés par des catastrophes⁷⁰, ou l'adaptation au changement climatique (rapport public annuel 2024). La Cour publie depuis 2024 un rapport public annuel sur la transition écologique⁷¹.

⁶⁶ Cour des Comptes, *Sols argileux et catastrophes naturelles - Des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté*, [communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale](#), février 2022

⁶⁷ Cour des comptes, *La gestion publique des risques*, [rapport public thématique](#), juin 2023

⁶⁸ Cour des comptes, *L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations*, rapport public thématique, janvier 2025

⁶⁹ Cour des comptes, *La prévention des catastrophes naturelles liées au climat en outre-mer*, in [Rapport public annuel 2024](#), février 2024

⁷⁰ Cour des comptes, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, [rapport public thématique](#), juillet 2021

⁷¹ Cour des comptes, *La transition écologique*, [rapport public thématique](#), septembre 2025

En complémentarité avec le présent contrôle qui porte sur la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes a contrôlé l'équilibre financier du régime Cat Nat, dans un rapport public thématique publié en avril 2026⁷².

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), enfin, abordent régulièrement les conséquences des phénomènes météorologiques extrêmes sur les collectivités et organismes publics dont elles contrôlent la gestion. Ce fut le cas notamment pour la tempête Alex ayant frappé la vallée de la Roya en 2020⁷³, le cyclone Chido à Mayotte en 2024⁷⁴ ou la tempête Ciaran en 2023⁷⁵.

⁷² Cour des comptes, l'assurance des catastrophes naturelles : un enjeu de soutenabilité financière, [rapport public thématique](#), avril 2026.

⁷³ CRTC Provence-Alpes-Côte d'Azur, [Commune de Breil-sur-Roya](#), juin 2025 ; [Commune de Tende](#), Commune de Tende (Alpes-Maritimes) - Enquête portant sur la prise en charge par la sphère publique (État et collectivités territoriales) des conséquences de tempêtes Alex et Aline dans les Alpes-Maritimes, août 2025 ; [Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin \(Smiage\)](#)

⁷⁴ CRTC de Mayotte, [département de Mayotte](#), juin 2025, Service départemental d'incendie et de secours de Mayotte, juin 2025

⁷⁵ CRTC Normandie, [Service départemental d'incendie et de secours de la Manche](#), novembre 2025

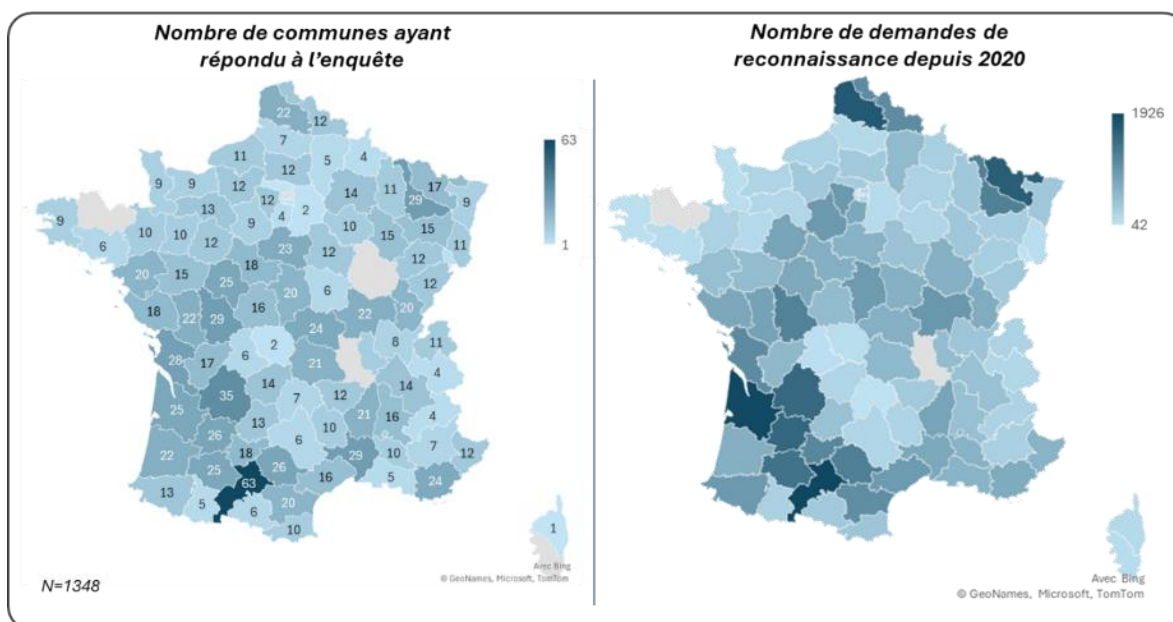
Annexe n° 2. Enquête de la Cour des comptes auprès des communes membres de l'AMF

I – Déroulement de l'enquête et profil des répondants

Le sondage sous forme de questionnaire en ligne, élaboré par la 4^e chambre de la Cour des comptes avec le concours de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), a fait l'objet d'une diffusion mail par à l'ensemble de ses adhérents. 1348 réponses ont été enregistrées entre le 6 novembre et le 3 décembre 2025.

La répartition des réponses enregistrées paraît globalement cohérente avec celle des demandes de reconnaissance sur la période de l'enquête (2020-2025) et fait apparaître en particulier un niveau de participation élevé dans plusieurs départements particulièrement concernés par les demandes de reconnaissance : Haute-Garonne, Dordogne, Gard, Var, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle. Neuf réponses de communes d'outre-mer ont été enregistrées (Martinique, Mayotte, la réunion).

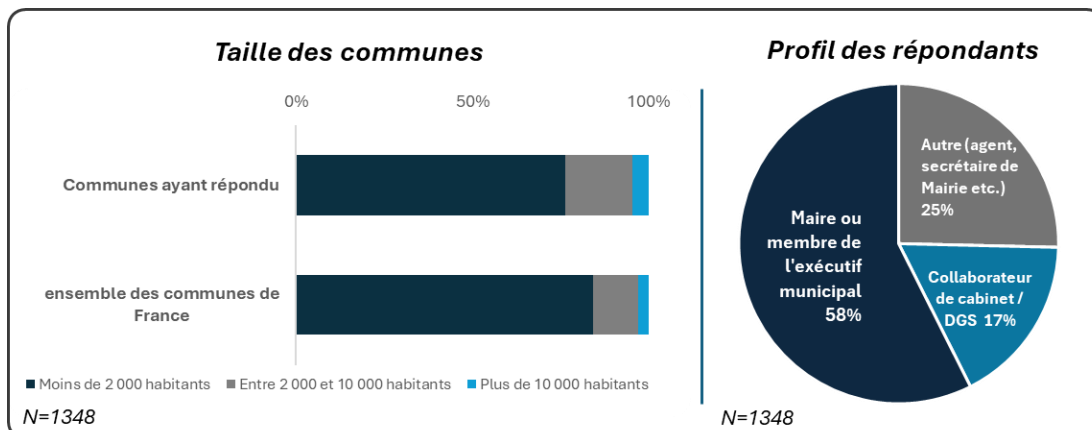
Carte n° 3 : Nombre de communes ayant répondu à l'enquête et nombre de demandes de reconnaissance déposées depuis 2020



Source : Cour des comptes selon l'enquête auprès des membres de l'AMF, DGSCGC

Le profil des communes ayant répondu est également en adéquation avec la répartition des communes françaises, avec une légère surreprésentation des communes entre 2 000 et 10 000 habitants. 57 % des réponses ont été complétées par le Maire ou un membre de l'exécutif municipal de la commune.

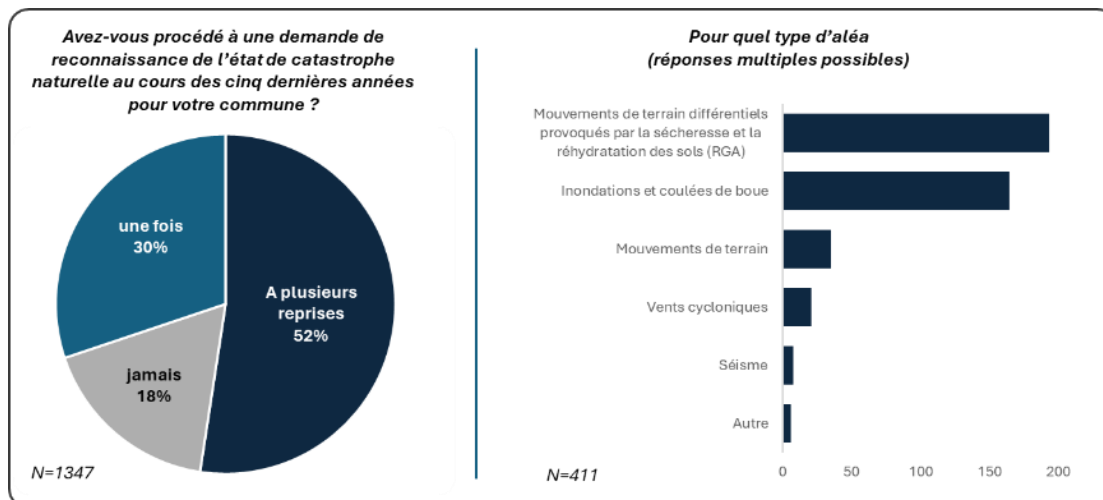
Graphique n° 12 : Profil des réponses (taille de commune et profil des répondants)



Source : Cour des comptes selon l'enquête auprès des membres de l'AMF, DGCL

82 % des répondants ont été amenés à effectuer au moins une demande de reconnaissance au cours des cinq dernières années. Le phénomène de retrait-gonflement des argiles, qui représente 58 % des demandes déposées depuis 2020, est légèrement sous-représenté parmi les répondants (47 %) et est suivi des inondations (cité par 40 % des répondants, pour 35 % des demandes déposées depuis 2020).

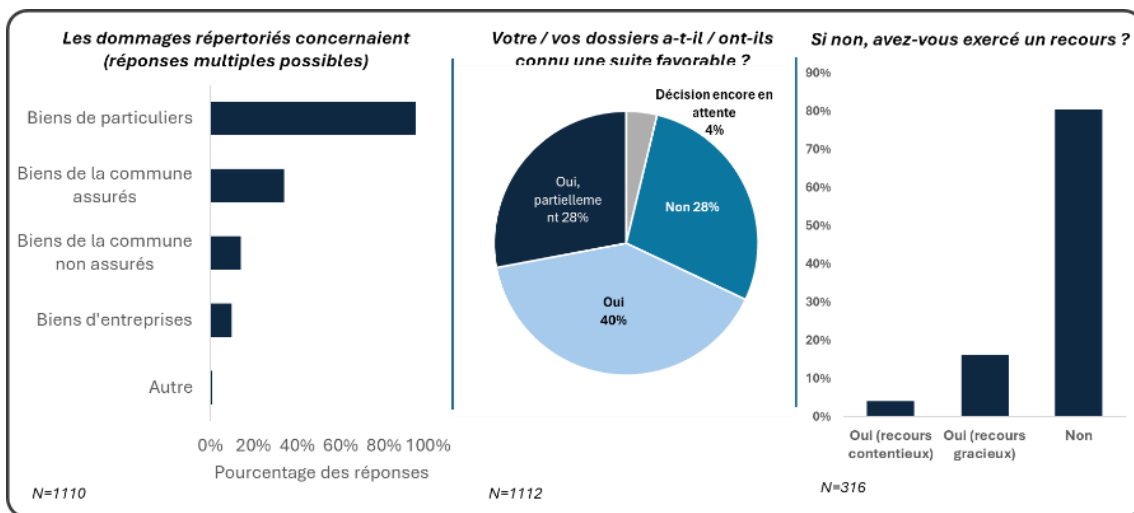
Graphique n° 13 : Profil des aléas et des dommages ayant donné lieu aux demandes de reconnaissance



Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

95 % des réponses indiquent que la demande de reconnaissance était motivée par des dommages constatés sur les biens de particuliers, 34 % signalant des dommages sur des biens assurés de la commune. Les biens de la commune non assurés et les biens d'entreprises sont moins fréquemment concernés (respectivement 14 % et 10 % des réponses). 28 % des déclarants indiquent que leur dossier a été rejeté. Parmi ceux-ci, seuls 16 % indiquent avoir intenté un recours gracieux, et 4 % un recours contentieux contre la décision rendue.

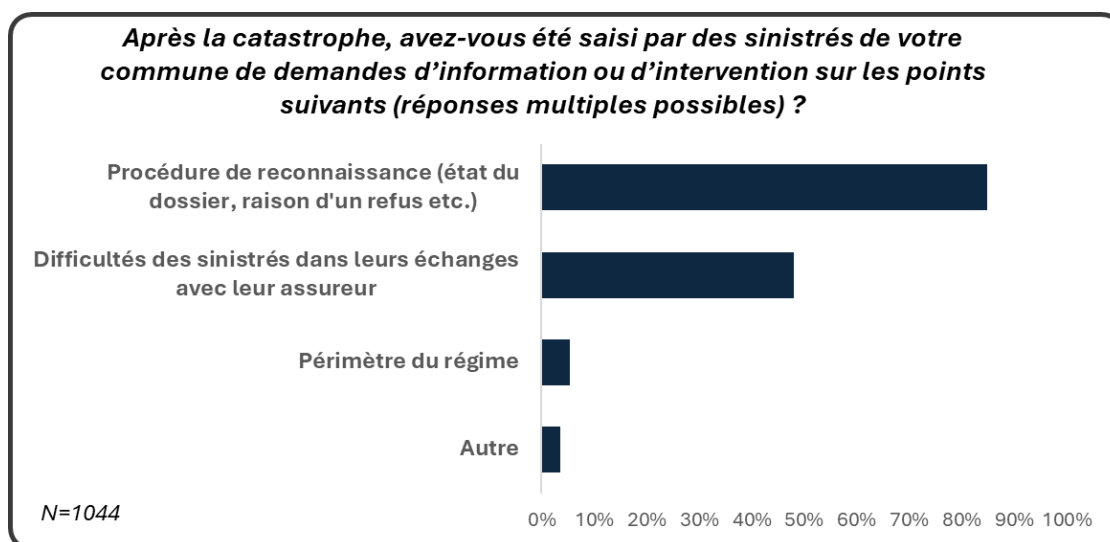
Graphique n° 14 : Types de dommages et suites apportées aux demandes



Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

Les communes répondantes font état essentiellement de sollicitations des sinistrés concernant la procédure de reconnaissance elle-même (état du dossier, raison d'un refus, etc.), signalées dans 85 % des réponses. Près de la moitié (48 %) indique par ailleurs avoir été saisie de difficultés des sinistrés dans leurs relations avec leur assureur.

Graphique n° 15 : Types de saisine des communes par les sinistrés

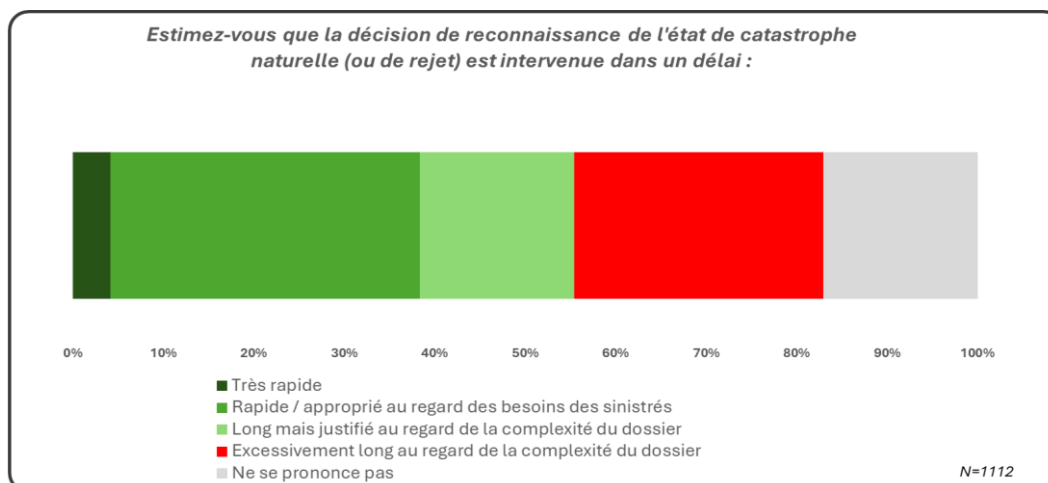


Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

II – Satisfaction des répondants, difficultés et pistes d'amélioration signalées

Les répondants portent un jugement contrasté sur la rapidité de la procédure et la qualité des informations fournies. Les délais de traitement sont jugés appropriés par une majorité de répondants (55 % au total pour les items « *très rapide* », « *rapide* » et « *long mais justifié au regard de la complexité du dossier* ») mais la proportion de réponses estimant les délais « *excessivement longs au regard de la complexité du dossier* » est significative, à 28 %.

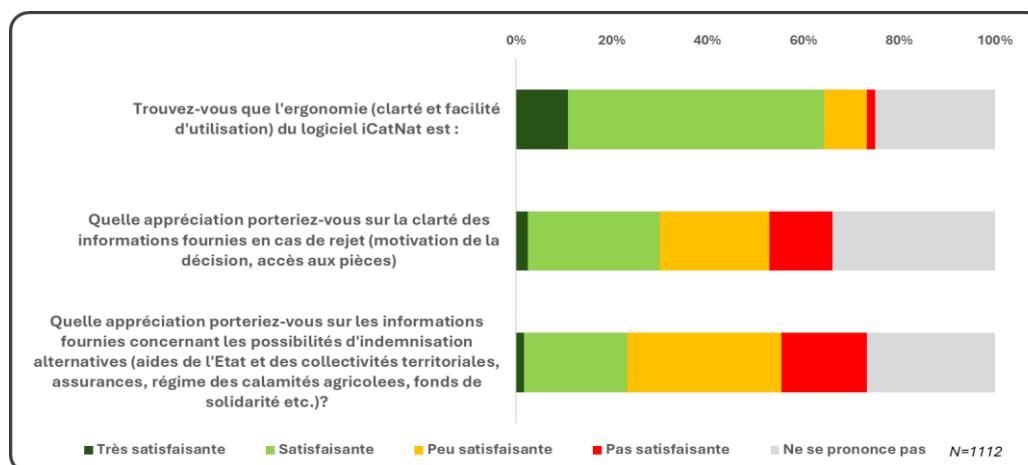
Graphique n° 16 : Satisfaction en matière de délais d'instruction



Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

En matière d'ergonomie, l'application iCatNat reçoit une appréciation très largement positive, avec un total de 64 % d'appréciations favorables (satisfaisant et très satisfaisant) contre 11 % défavorables (peu ou pas satisfaisant). Les appréciations provenant de Maires et élus sur ce point sont moins positives que celles des collaborateurs (cabinet, DGS ou agents) qui sont amenés à utiliser directement cet outil et en maîtrisent probablement mieux le fonctionnement.

Graphique n° 17 : Satisfaction en matière d'ergonomie et d'informations apportées

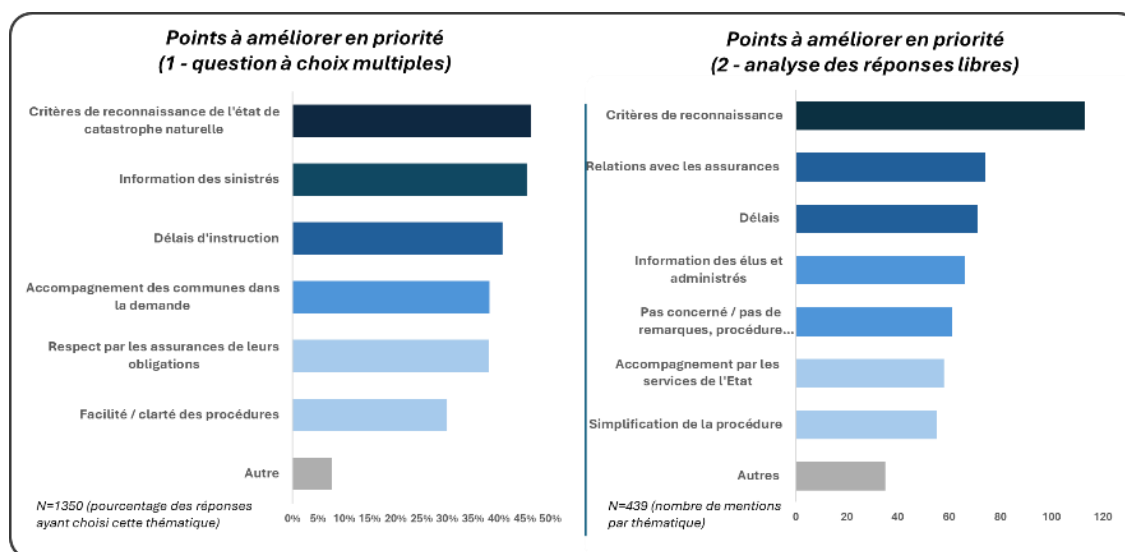


Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

L'information fournie sur les informations fournies en cas de rejet (motivation des décisions, accès aux pièces) est jugée plus négativement (30 % de réponses positives contre 36 % de négatives), tout comme les informations fournies sur les possibilités d'indemnisations alternatives (23 % de réponses positives, 50 % de négatives).

Les pistes d'améliorations prioritaires pour les répondants sont analysées au travers de deux questions : une à choix multiples fermées, remplie par l'ensemble des répondants, et une question de commentaires libres sur les suggestions d'amélioration ou difficultés que les répondants voudraient porter à la connaissance de la Cour, qui a fait l'objet de 458 réponses.

Graphique n° 18 : Points à améliorer en priorité (question à choix multiples et commentaires libres)



Source : Cour des comptes, selon l'enquête auprès des membres de l'AMF

Les thèmes indiqués dans les commentaires libres paraissent en cohérence avec la question à choix multiples, même si l'ordre des réponses n'est pas exactement le même :

- Les difficultés liées aux critères de reconnaissance apparaissent ainsi comme le premier point à améliorer, en particulier pour le phénomène de RGA cité explicitement dans 52 réponses. De nombreux commentaires mettent en avant l'incompréhension des administrés sur les décisions de rejet, alors que les communes limitrophes ont été reconnues. Les cas de rejet systématique des demandes déposées chaque année sont également mentionnés, suscitant une incompréhension face à la réalité des dommages subis. Le critère météorologique et l'indice sur lequel il s'appuie (indice SWI d'humidité des sols calculé par Météo France) sont l'objet de critiques nombreuses, qui mettent en avant leur caractère artificiel, à une échelle inadaptée et effectuée sans mesures physiques sur les zones sinistrées.
- Les relations avec les assurances sont également fréquemment signalées comme sources de difficulté, en particulier dans les commentaires libres. Ceux-ci relèvent à plusieurs reprises le cas de communes reconnues au titre du RGA, dans lesquels seule une minorité, voire aucun sinistré, n'a bénéficié d'une indemnisation. Les délais excessifs et la méconnaissance des assureurs de leurs obligations sont parfois mentionnés, tout

comme les doutes sur l'indépendance des experts d'assurance, leur compétence et leur rapidité d'intervention.

- La procédure fait l'objet de commentaires mettant en avant les délais excessifs (certaines réponses mentionnant des dossiers toujours en cours après plusieurs années) ainsi qu'un besoin de simplification. Ce dernier n'est le plus souvent pas assorti d'exemples ou de difficultés précises, même si quelques réponses font état de problèmes techniques liés à l'application (problèmes de connexion et d'identifiants, difficultés pour saisir les documents et pièces jointes). Plusieurs commentaires souhaitent que les administrés puissent signaler directement leurs sinistres dans une application afin de supprimer le besoin pour la commune de constituer elle-même le dossier.
- La communication fait l'objet de mentions fréquentes, les commentaires souhaitant fréquemment une meilleure information des élus comme de leurs administrés, notamment par le biais de kits de communication simples et facilement accessibles.
- Les réponses manifestent une demande fréquente d'accompagnement par les services de l'Etat, avec en particulier plusieurs mentions d'un interlocuteur unique en cas de catastrophe et de visites sur le terrain des services de l'Etat.
- Le périmètre du régime fait l'objet de quelques commentaires, qui appellent selon le cas à confier le pouvoir de décision sur la reconnaissance au Maire ou au Préfet ou à inclure des aléas actuellement non couverts (grêle notamment).

III – Principaux constats

L'analyse des contributions à l'enquête permet de dégager trois grands constats :

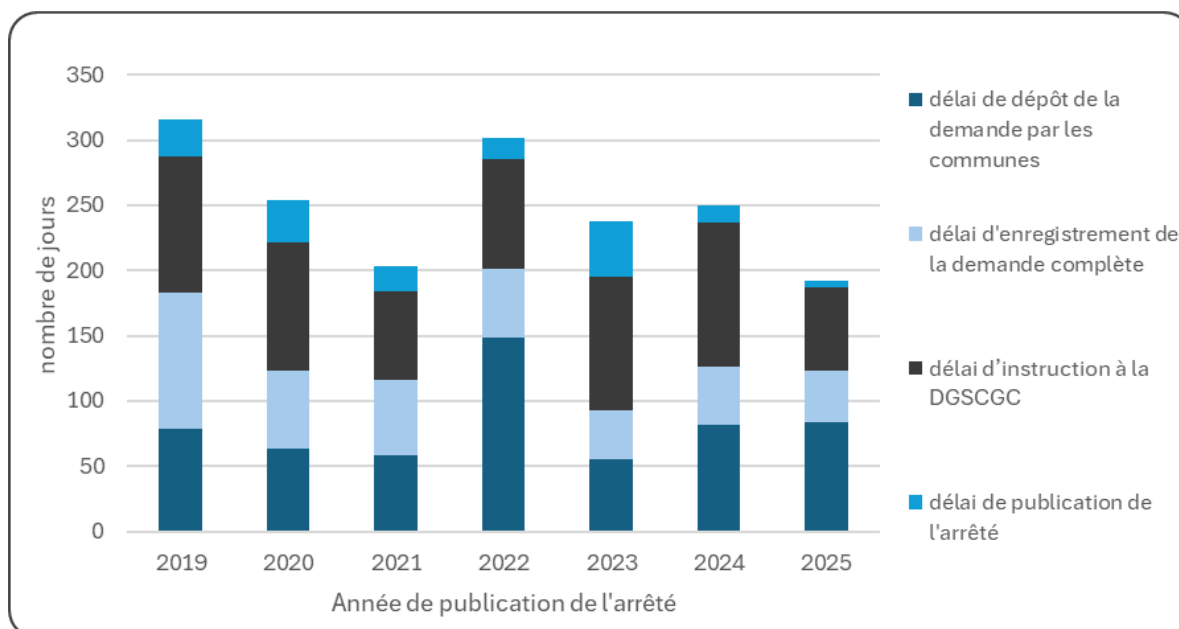
- La perception d'une procédure encore excessivement longue et complexe au regard des attentes des élus et sinistrés dans des situations d'urgence et de vulnérabilité.
- Des attentes fortes des répondants vis-à-vis des services de l'Etat, et en particulier d'un besoin d'un contact personnel lors des crises et de leur traitement – y compris sous la forme de visites de terrain – et d'une meilleure prise en compte du rôle des élus locaux ;
- L'existence de difficultés particulières liées au phénomène de retrait-gonflement d'argiles, relevées dans les commentaires. Les répondants y ayant été confrontés ne manifestent pas un écart important de satisfaction avec la moyenne, même si des particularités peuvent être notées (taux plus faible de répondants trouvant les délais anormalement longs, ce qui est cohérent avec la complexité du phénomène ; satisfaction légèrement plus basse sur la clarté des informations en cas de rejet de la demande).

Des difficultés exprimées dans les commentaires qui renvoient fréquemment à des évolutions récentes du régime (ajout de critères alternatifs pour le RGA, mise en place de référents etc.) dont l'effet n'est pas encore pleinement perçu par une partie des répondants (dont tous n'ont, de fait, pas été amenés à faire l'expérience de la procédure récemment).

Annexe n° 3. Délais d’instruction des demandes de reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle

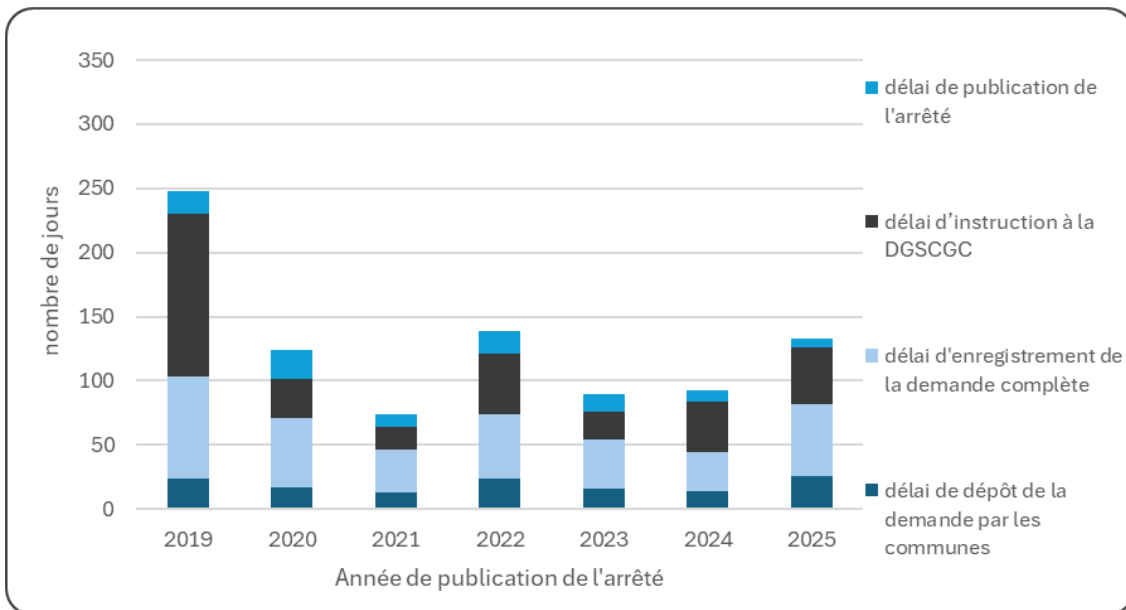
La présente annexe prolonge l’analyse des délais conduite dans la partie en 2.1.1 du rapport en présentant les délais moyens des différentes étapes d’instruction des dossiers relatifs au phénomène de RGA (graphique n°19) et hors RGA (graphique n°20). Le graphique n°21 présente la distribution des délais des différents dossiers par phénomène, pour les demandes ayant fait l’objet d’un arrêté en 2024.

Graphique n° 19 : Délai moyen de traitement des dossiers selon les étapes de l’instruction (RGA uniquement)



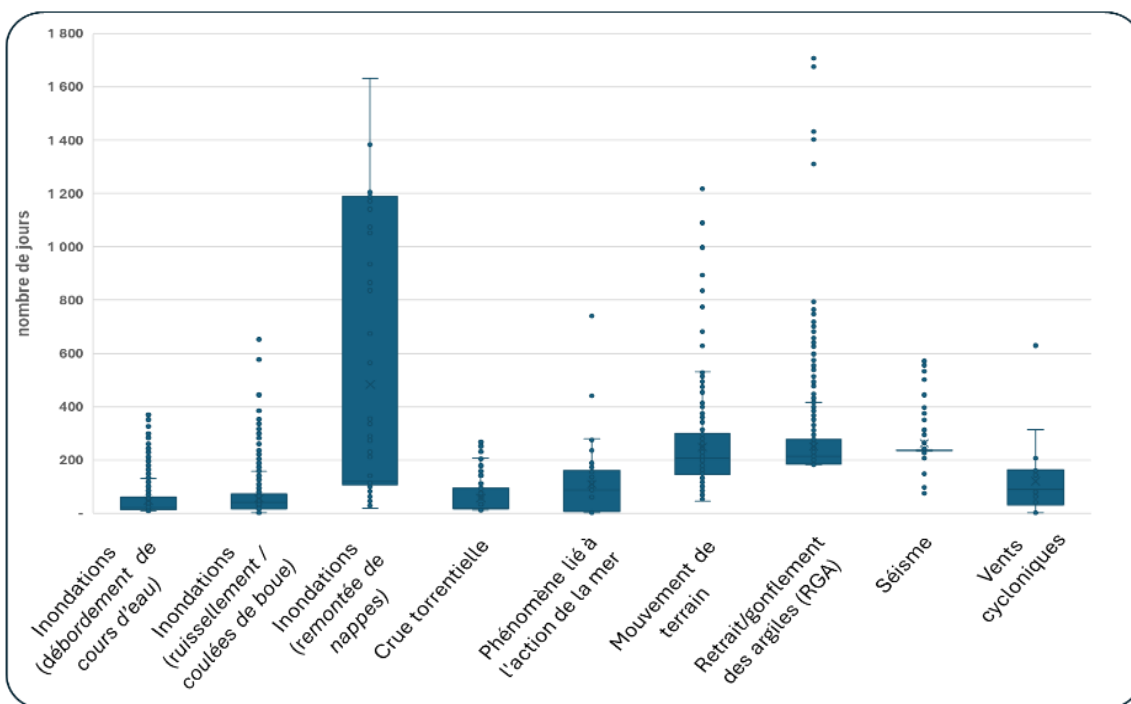
Source : Cour des comptes selon données DGSCGC

Graphique n° 20 : Délai moyen de traitement des dossiers selon les étapes de l'instruction (hors RGA)



Source : Cour des comptes selon données DGSCGC

Graphique n° 21 : Distribution des délais totaux d'instruction par aléa (arrêtés publiés en 2024)



Source : Cour des comptes selon données DGSCGC