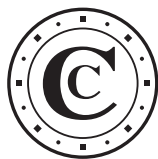


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES : UN ENJEU DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2026

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un régime hybride public-privé original, à l'efficacité indéniable mais confronté à certaines tensions locales.	7
2 Un régime dont la soutenabilité financière est fragilisée par les effets du changement climatique	11
3 Un développement de la prévention, ainsi qu'une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs, indispensables à la soutenabilité du régime.	13
Recommandations	17

Introduction

Le changement climatique provoque une augmentation progressive de la fréquence d'événements météorologiques extrêmes (inondations, submersions, sécheresses, vents cycloniques) d'une intensité elle-même accrue. Les dégâts causés aux biens et aux personnes sont en conséquence en forte augmentation. Le présent rapport se concentre sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, appelé *Cat-Nat*, ce qui exclut les sujets spécifiques de l'assurance-récolte des agriculteurs et de l'assurance des dommages causés aux réseaux d'infrastructures (routes, voies ferrées, réseaux d'énergie, centrales nucléaires, etc.).

Le régime *Cat-Nat*, mis en place en France en 1982 afin de compenser l'absence de couverture de certains phénomènes naturels d'intensité exceptionnelle, est ainsi fortement sollicité. À titre d'exemple, la sécheresse de 2022 a coûté près de 3,5 Md€ au titre du régime des catastrophes naturelles pour l'ensemble des acteurs concernés (assurés, assureurs, réassureurs).

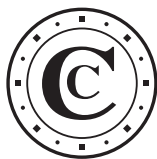
Ce régime spécifique, différent de l'assurance-récolte des agriculteurs et de l'assurance des dommages causés aux réseaux d'infrastructures, prend la forme d'une extension de garantie obligatoire pour les contrats d'assurance dommages usuels des particuliers et des professionnels (assurances multirisques habitation¹ – MRH – et professionnels – MRP, assurance automobile). Les périls concernés sont les phénomènes naturels d'une intensité anormale et non-assurables par les assureurs privés. En pratique, sont essentiellement concernés les inondations – par ruissellement, débordement ou submersion –, la sécheresse – qui occasionne des mouvements de terrains provoqués par le retrait-gonflement des argiles (RGA)² – ainsi que les vents cycloniques en outre-mer. En revanche, les dommages provoqués par des phénomènes naturels, même d'une exceptionnelle intensité, comme les vents non cycloniques (tempêtes, tornades), la grêle, la neige ou les incendies (foudre, feux de forêt) ne relèvent pas du régime *Cat-Nat* car ils sont, à ce stade, largement couverts par les contrats d'assurance dommages proposés par les assureurs.

1 L'assurance habitation est obligatoire pour les locations (sauf location saisonnière) et pour les propriétaires en copropriété. Elle est en revanche facultative pour les propriétaires de maisons.

2 Le RGA est un phénomène naturel lié aux variations de la teneur en eau des sols argileux. En période sèche, ces sols se rétractent, tandis qu'en période humide, ils gonflent. Ce processus peut entraîner des dégâts importants aux bâtiments, notamment des fissures et des désordres structurels. Ces dommages sont particulièrement fréquents dans les zones à forte présence d'argile, surtout pour les maisons individuelles. En effet, ces dernières, plus légères que les immeubles, ont des fondations moins profondes, ce qui les rend plus vulnérables. Cf. *Sols argileux et catastrophes naturelles*, Cour des comptes, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2022.

Introduction

Ce régime original, qui garantit aux assurés une indemnisation rapide, connaît cependant des tensions dues aux effets croissants du changement climatique. Cette situation appelle des mesures de prévention renforcées et une responsabilisation de tous les acteurs concernés pour assurer la pérennité de ce dispositif, sans peser sur les finances publiques.



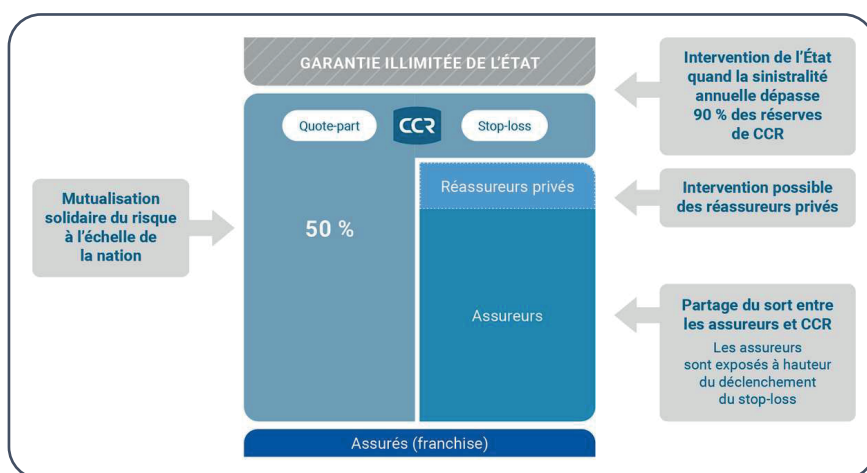
1 Un régime hybride public-privé original, à l'efficacité indéniable mais confronté à certaines tensions locales

Créé il y a plus de quarante ans en France, le régime *Cat-Nat*, fondé sur un partenariat public-privé original, s'est révélé efficace tant sur un plan financier que sur celui de l'indemnisation des dommages subis par les assurés.

Il repose sur un acteur clé, la caisse centrale de réassurance (CCR), réassureur public créé en 1946. Bien que facultative, la réassurance proposée par la CCR concentre 94 % des parts de marché auprès des assureurs. Cette

réassurance par la CCR est en effet particulièrement attractive, prenant à sa charge la moitié des sinistres (quote-part de 50 %) et la totalité des sinistres conservés par l'assureur au-delà d'un certain seuil. La CCR bénéficie en outre d'une garantie illimitée de l'État, qui est déclenchée lorsque les sinistres à la charge du réassureur public dépassent 90 % de ses réserves et en contrepartie de laquelle le réassureur reverse à l'État 10,8 % des primes qu'il perçoit.

Schéma de la réassurance de la CCR



Source : CCR

Un régime hybride public-privé original, à l'efficacité indéniable mais confronté à certaines tensions locales

Le régime est fondé sur le caractère anormal des phénomènes naturels, déterminé sur la base d'une évaluation technique de leur intensité. Les événements doivent être peu fréquents par leur intensité, avec une période moyenne entre deux occurrences – ou période de retour – supérieure ou égale à dix ans. C'est sur la base de telles analyses météorologiques qu'une commission interministérielle décide de reconnaître un état de catastrophe naturelle sur une ou plusieurs communes. Cette reconnaissance administrative est le préalable à l'indemnisation des assurés au titre du régime *Cat-Nat*. Après la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, l'assuré dispose de 30 jours pour déclarer le sinistre à son assureur, tout en conservant une franchise à sa charge. Dans les deux mois suivant cette déclaration, l'assureur doit avoir proposé une indemnisation ou réparation en nature, le cas échéant sur la base d'un rapport d'expertise. Une fois l'accord donné par l'assuré, l'assureur dispose de 21 jours pour verser l'indemnisation (ou un mois pour missionner l'entreprise de réparation).

Le régime *Cat-Nat* est financé par une surprime, obligatoire, acquittée par les assurés et assise sur les primes des assurances dommages proposées par les assureurs (surprime de 9 % pour les assurances automobile³ et

de 20 % pour les autres assurances – notamment habitation). Depuis la création du régime, ce sont ainsi 3,6 millions de sinistres qui ont été indemnisés pour plus de 50 Md€ (hors automobile).

Sans équivalent dans les autres pays, ce régime hybride public-privé conjugue une logique d'assurance à une logique de solidarité. La logique d'assurance repose sur la mutualisation des risques : à exposition aux risques naturels identique, les personnes qui ne subissent pas de sinistre financent l'indemnisation de celles qui en subissent, sur la base d'un prix fixé en référence à l'offre d'assurance de marché⁴, répandue sur le territoire. La logique de solidarité s'exerce à travers deux caractéristiques indépendantes de l'exposition aux risques naturels : le caractère obligatoire de l'extension de garantie de l'assurance dommages et l'égalité du taux de surprime sur l'ensemble du territoire, qui limite les inégalités géographiques. Pour les particuliers, le coût du régime reste contenu même si la hausse de 67 %, au 1^{er} janvier 2025, de la surprime qui assure son financement devrait porter son coût moyen de 25 € à environ 40 € par an. À titre d'exemple, la CCR estime qu'en l'absence d'un tel régime, le coût d'une assurance *Cat-Nat* dans les Antilles serait dix fois plus élevé.

3 Le taux de surprime relatif aux contrats d'assurance automobile s'élève à 9 % des primes vol et incendie (ou, à défaut, 0,75 % de la prime dommages). Au titre de l'année 2024, ces primes représentent 149 M€, soit 7 % des primes du régime (source : CCR, *Les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2024*, juin 2025).

4 Les assiettes de la surprime, c'est-à-dire les primes d'assurances MRH, MRP, automobile, sont librement fixées par les assureurs.

Un régime hybride public-privé original, à l'efficacité indéniable mais confronté à certaines tensions locales

Grâce à cette architecture, le taux de couverture *Cat-Nat* épouse celui des assurances MRH et MRP, de 100 % pour les professionnels et 97 % pour les habitations en métropole, ces taux étant toutefois nettement inférieurs en outre-mer.

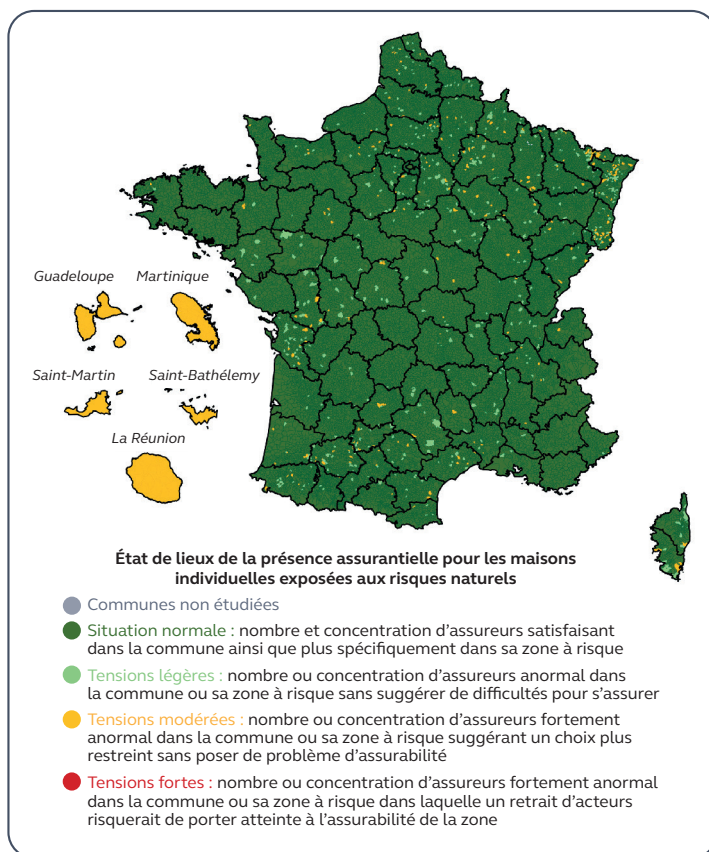
Jusqu'à présent, le régime s'est avéré financièrement solide, n'appelant qu'une seule fois la garantie de l'État, à hauteur de quelques centaines de millions d'euros au titre des tempêtes Lothar et Martin de 1999.

Les premiers travaux de l'observatoire de l'assurabilité, mis en place par la CCR fin 2024, montrent que près de 98 % des communes en métropole ne témoignent d'aucune tension sur le marché de l'assurance pour les habitations, même si des phénomènes

d'attrition des assureurs commencent à poindre dans certaines zones exposées et si la présence des assureurs apparaît nettement plus fragile en outre-mer. Afin de favoriser une information transparente et fiable de l'assurabilité sur l'ensemble du territoire, la Cour recommande de sécuriser la publication annuelle du rapport de l'observatoire de l'assurabilité sur la couverture assurantielle du territoire face aux risques naturels en inscrivant son principe dans la réglementation et en précisant la couverture de l'ensemble du territoire, par risques et à l'échelle infra-communale. Les conditions tarifaires moyennes pourraient également figurer dans le rapport, à une échelle géographique adaptée aux enjeux de secret des affaires et de concurrence.

Un régime hybride public-privé original, à l'efficacité indéniable mais confronté à certaines tensions locales

Tensions sur l'assurabilité attribuable à l'exposition aux catastrophes naturelles en 2022



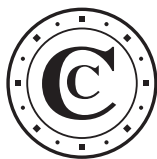
Source : CCR, observatoire de l'assurabilité, rapport 2025 sur des données 2022

Note : cette carte porte sur l'assurabilité des biens des particuliers dans les territoires considérés.

Par ailleurs, afin de limiter ou de freiner les phénomènes de retrait des assureurs, la saisine du bureau central de tarification (BCT)⁵, largement

méconnu et sous-utilisé, pourrait être facilitée au travers d'un accès numérique.

5 Le bureau central de tarification (BCT) « catastrophes naturelles » est une autorité administrative, qui peut être saisie par une personne physique ou morale en cas de refus d'une entreprise d'assurance de la couvrir du fait de l'importance du risque de catastrophe naturelle auquel elle serait soumise. Lorsque la saisine est recevable, le BCT impose à l'entreprise d'assurance concernée de garantir le demandeur contre les effets des catastrophes naturelles (article L. 125-6 du code des assurances). En cas de refus de l'assurance, l'entreprise peut se voir retirer l'agrément administratif qui autorise son activité.

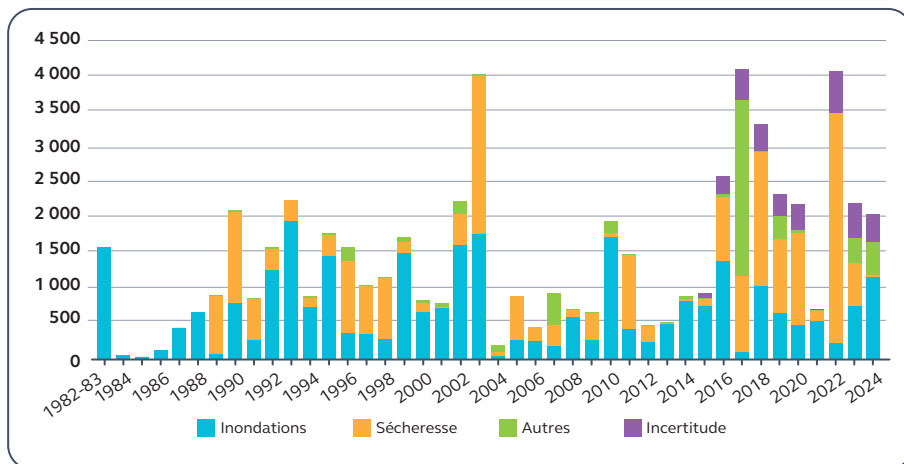


2 Un régime dont la soutenabilité financière est fragilisée par les effets du changement climatique

Le changement climatique menace toutefois cet équilibre⁶. En particulier, les dommages causés par la sécheresse, et par extension RGA, ont atteint 1,35 Md€ par an en moyenne sur les cinq dernières années contre 700 M€ en moyenne par an depuis l'inclusion de ce risque dans le régime en 1989. Cette évolution a conduit à un épuisement

des réserves de la CCR, impliquant un risque de plus en plus élevé d'appel de la garantie de l'État en cas de sinistralité importante. C'est sur la base de ce constat que la décision a été prise d'augmenter significativement le taux de la surprime au 1^{er} janvier 2025 (de 12 % à 20 % hors automobile, de 6 % à 9 % pour l'assurance automobile).

La sinistralité Cat-Nat (hors automobile) de 1982 à 2024 (actualisée en M€ 2024)

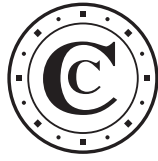


Source : CCR, Les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2024, septembre 2025

Un régime dont la soutenabilité financière est fragilisée par les effets du changement climatique

À l'horizon 2050, la CCR évalue en outre, avec l'aide de Météo-France, que le montant des sinistres au titre du régime pourrait augmenter de 47 % à 85 % selon les scénarios de réchauffement climatique retenus. La CCR réalise, sur la base de ces projections à 2050 et dans le cadre de ses obligations prudentielles, des tests de résistance (stress tests) selon plusieurs scénarios négatifs. Leurs conclusions, intégrant les effets de la hausse de la surprime en 2025, reflètent la capacité de la CCR à résister à un choc quarantennal – c'est-à-dire dont l'intensité apparaît en moyenne tous les quarante ans – sans faire appel à la garantie de l'État. Ces scénarios reposent toutefois sur certaines hypothèses encore optimistes (dynamique des primes suivant celle de la sinistralité Cat-Nat, absence de chocs importants sur plusieurs années consécutives qui viendraient éroder les réserves, scénario climatique à horizon 2050

encore optimiste au vu des tendances récentes). Sous des hypothèses moins favorables mais réalistes (moindre dynamiques des primes, pics de sinistralité pendant plusieurs années successives, etc.) dont les conséquences ont été simulées par la Cour, il apparaît au contraire plausible que la garantie de l'État soit appelée de manière régulière à moyen terme, autour de 1 Md€ par an le cas échéant. Deux recommandations découlent de ces analyses. D'une part, la CCR devrait organiser un examen, avec une périodicité au plus quinquennale, du taux d'évolution souhaitable de la surprime sur la base d'analyses climatiques et financières actualisées, avec la possibilité d'examen exceptionnels en urgence en cas de dérive financière brutale du régime. D'autre part, il serait souhaitable que la CCR mobilise un éventail de scénarios élargi à des hypothèses moins optimistes lors de ses prochains tests de résistance prudentiels.



3 Un développement de la prévention, ainsi qu'une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs, indispensables à la soutenabilité du régime

Parallèlement aux ajustements paramétriques comme la hausse de la surprime, réalisés pour absorber et partager le coût d'une sinistralité donnée, la prévention est un levier crucial pour alléger l'équation financière du régime *Cat-Nat* en diminuant l'ampleur des sinistres pour un phénomène naturel donné. La prévention peut prendre plusieurs formes.

Elle repose en premier lieu sur une information claire sur les risques passés, actuels et futurs à une maille géographique fine, accessible à l'ensemble des acteurs (particuliers, entreprises, pouvoirs publics, etc.). L'information fournie par le site *Géorisques*, bien qu'améliorée au cours de la période récente et accessible à tous, demeure encore statique et ne présente pas l'évolution future des risques, liée notamment au changement climatique. Il serait donc utile de disposer, à un niveau géographique fin, d'une carte prospective des risques du régime *Cat-Nat* sur le territoire – c'est-à-dire retraçant l'évolution attendue de la sinistralité sous l'effet du changement climatique, en se fondant sur la

trajectoire de réchauffement de référence utilisée pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). Cette cartographie devrait être publiée sur *Géorisques* et jointe à la documentation obligatoire dans chaque transaction immobilière (acquisition, location).

L'adaptation des règles d'urbanisme à l'évolution des risques climatiques constitue une autre composante essentielle de la prévention. Les plans de prévention des risques naturels (PPR) sont des outils de prévention élaborés par le préfet après concertation avec les collectivités territoriales, qui réglementent les constructions et interdisent les projets dans certaines zones à risque. Annexés au plan local d'urbanisme, ils s'imposent à lui, avant d'y être officiellement intégrés par décision des communes. Cependant, les PPR ne couvrent pas la totalité du territoire. Seulement 74 % de la population résidant dans une zone potentiellement inondable était couverte par un « PPR inondation » en 2023 en France métropolitaine. De surcroît, une grande partie des PPR sont obsolètes : plus de la moitié des

Un développement de la prévention, ainsi qu'une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs, indispensables à la soutenabilité du régime

« PPR inondation » ont été établis il y a plus de 10 ans. Il apparaît ainsi nécessaire de produire des PPR dans l'ensemble des zones exposées et de les mettre systématiquement à jour après la survenance d'une catastrophe naturelle, en intégrant la trajectoire climatique de la TRACC, déclinée au niveau territorial.

La remise en état plus résiliente est également un enjeu important. Le financement d'un diagnostic et d'une partie de travaux rendant le bien plus résilient fait l'objet – dans les Landes et le Pas-de-Calais – du dispositif expérimental MIRAPI (*Mieux reconstruire après inondation*) qui finance d'une part un diagnostic de vulnérabilité, d'autre part des travaux d'adaptation, par une subvention couvrant jusqu'à 80 % du montant des travaux engagés. Pris en charge par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit Fonds « Barnier »), le dispositif gagnerait à être évalué et, le cas échéant, développé sous la condition d'un cofinancement par les assureurs.

L'appropriation des règles et des comportements de prévention ne pourra toutefois être efficacement réalisée que si l'aléa moral – c'est-à-dire le relâchement de la prévention et de l'aversion au risque du fait de la certitude d'être assuré – est limité et l'ensemble des acteurs responsabilisés.

Enfin, un enjeu-clé de la soutenabilité financière du régime réside dans la capacité à faire respecter la stabilité et la rigueur des critères

techniques sur lesquelles repose la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Cette dernière revêt une dimension symbolique et fait l'objet d'attentes parfois disproportionnées de la part de la population et des collectivités territoriales. Cela induit, dans certains cas, une intervention des autorités politiques dans la procédure d'instruction, au détriment de l'objectivation des critères d'indemnisation.

Or, une des conséquences centrales du changement climatique consiste en l'augmentation de la fréquence des événements extrêmes. Certains d'entre eux vont donc progressivement passer sous le seuil d'éligibilité décennal et ne seront donc, selon les critères techniques en vigueur, plus éligibles au régime.

Cet allègement du régime par les flux sortants, décisif pour sa soutenabilité financière, ne se matérialisera que si les règles d'éligibilité sont respectées, sur la base de travaux techniques indépendants et d'un fonctionnement serein de la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, préservée des pressions politiques. Cette indépendance accrue pourrait être mieux assurée, d'une part, grâce à une diversification des avis techniques météorologiques, d'autre part, en intégrant à cette commission des personnalités qualifiées indépendantes – ce qui supposerait une modification réglementaire. De surcroît, la sortie progressive du champ du régime d'un nombre croissant d'événements doit être préparée et largement partagée.

Un développement de la prévention, ainsi qu'une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs, indispensables à la soutenabilité du régime

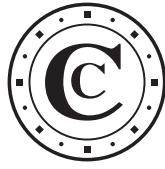
Il est en effet décisif que toutes les parties prenantes (particuliers, professionnels, collectivités, assureurs) soient suffisamment informées et préparées à une telle « banalisation » d'événements jugés encore aujourd'hui exceptionnels. Les risques seraient alors pris en charge selon les règles de l'assurance de droit commun, avec des franchises qui pourraient être parfois moins élevées, mais des délais non encadrés. Par ailleurs, la commission interministérielle devrait voir son mandat élargi à la publication d'une revue périodique des types de sinistres, à une maille géographique fine, qui seraient amenés à sortir du champ d'indemnisation du régime. De la même manière, cette revue préciserait les zones dans lesquelles

les sinistres risqueraient, du fait de leur fréquence accrue, de devenir non assurables, tant au titre du régime *Cat-Nat* que par l'offre de marché. Dans ces zones, les plans de prévention devraient alors retenir un principe d'inconstructibilité.

En l'absence d'une véritable maîtrise du champ du régime et d'un durcissement parallèle des règles d'urbanisme, les charges croissantes induites par le changement climatique rendront le régime insoutenable et seraient reportées sur l'État par sa garantie. C'est sur la soutenabilité même des finances publiques que l'évolution du régime *Cat-Nat* viendrait alors peser, en contradiction avec les impératifs de réduction du déficit public et de désendettement.

Recommandations

1. En 2026, inscrire dans la réglementation la publication annuelle du rapport de l'observatoire de l'assurabilité de la caisse centrale de réassurance, en précisant la couverture de l'ensemble du territoire, par risques et à l'échelle infra-communale (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).
2. D'ici fin 2026, améliorer l'information des assurés et dématérialiser la procédure de recours au bureau central de tarification lors des refus d'assurance (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature*).
3. Dans le cadre du prochain exercice d'évaluation des risques en 2026, étoffer l'éventail des tests de résistance en prenant notamment en compte des cycles de sinistralité, avec des périodes de sinistralité élevée pendant plusieurs années consécutives, et une évolution moins favorable des primes (*caisse centrale de réassurance*).
4. Organiser selon une périodicité d'au plus cinq ans l'examen de l'évolution souhaitable du taux de la surprime Cat-Nat sur la base notamment de travaux techniques de la caisse centrale de réassurance, avec la possibilité d'examen exceptionnels en urgence en cas de dérive financière brutale du régime (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).
5. D'ici fin 2027, décliner la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique en une cartographie synthétique, rétrospective et prospective, des risques du régime Cat-Nat sur le territoire, publiée sur *Géorisques* et jointe à la documentation obligatoire dans chaque transaction immobilière (acquisition, location) (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature*).
6. D'ici 2027, produire des plans de prévention des risques dans l'ensemble des zones à risque et les mettre à jour, le cas échéant, après la survenance d'une catastrophe naturelle (*ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature*).
7. D'ici fin 2026, évaluer le dispositif *Mieux reconstruire après inondation* et le développer le cas échéant, avec un cofinancement des assureurs (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature*).
8. D'ici fin 2026, ouvrir la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à plusieurs personnalités qualifiées et élargir sa mission à la publication d'une revue périodique des catégories d'événements ne rentrant plus dans le champ du régime Cat-Nat (*ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).



La présente synthèse ainsi que l'intégralité du rapport
« *L'assurance des catastrophes naturelles :*
un enjeu de soutenabilité financière »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr