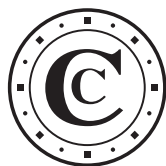


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport public thématique

Avril 2026

Sommaire

| | |
|---|----|
| PROCÉDURES ET MÉTHODES | 5 |
| SYNTHÈSE | 9 |
| RECOMMANDATIONS | 15 |
| INTRODUCTION | 17 |
| CHAPITRE I L'ASSURANCE DES DOMMAGES CLIMATIQUES : UN DISPOSITIF ORIGINAL CONFRONTÉ À DES RISQUES CROISSANTS | 19 |
| I - L'ASSURANCE DES CATASTROPHES NATURELLES : UN MODÈLE FRANÇAIS ORIGINAL | 19 |
| A - Un partenariat public-privé dont la caisse centrale de réassurance est un acteur clé | 19 |
| B - Un régime efficace qui a jusqu'à présent atteint ses objectifs mais dont l'équilibre est menacé par le changement climatique..... | 26 |
| II - DU FAIT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE, UN COÛT CROISSANT DES RISQUES CLIMATIQUES EN FRANCE QUI MET LE RÉGIME EN TENSION | 28 |
| A - Des coûts élevés sur le passé liés à l'augmentation constatée de la sinistralité climatique..... | 28 |
| B - Des coûts en hausse tendancielle, selon différents scénarios de dommages | 33 |
| C - Une extension progressive de la couverture des événements par le régime qui pèse sur ses coûts..... | 38 |
| CHAPITRE II LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE : UN GARANT SOLIDE DE L'ASSURABILITÉ DU TERRITOIRE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE | 49 |
| I - L'ÉVOLUTION DE LA COUVERTURE ASSURANTIELLE FACE AUX RISQUES CLIMATIQUES : UN ENJEU DE CONNAISSANCE ET DE MAÎTRISE ACCRUES | 49 |
| A - Un risque encore limité de démutualisation, causé par le retrait d'assureurs des zones et catégories d'assurés les plus touchés par les aléas climatiques | 50 |
| B - Afin de quantifier le retrait des assureurs, la création récente d'un observatoire de l'assurabilité au sein de la CCR | 52 |
| C - De premiers constats concluant à l'absence de déséquilibre en métropole | 54 |
| D - Un recours au bureau central de tarification à faciliter comme levier pour préserver la mutualisation | 56 |
| II - LE RÉGIME <i>CAT-NAT</i> À TRAVERS LA RÉASSURANCE PAR LA CCR : UN MODÈLE FINANCIER ROBUSTE ET CONFORME AU DROIT DE LA CONCURRENCE | 57 |
| A - Un modèle de tarification hybride, conforme au droit de la concurrence | 57 |
| B - Une situation financière de la CCR saine mais une provision pour égalisation qui s'épuise | 59 |
| C - Les répercussions du changement climatique sur l'actif du bilan de la CCR..... | 64 |
| III - LES RÉSERVES DE LA CCR : UN ENJEU CLÉ DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DE LA SINISTRALITÉ CLIMATIQUE | 64 |
| A - Face aux aléas climatiques, la hausse de la surprime doit permettre à la CCR de reconstituer ses réserves dans les dix prochaines années..... | 64 |
| B - Des tests de résistance qui ne dissipent pas totalement les risques pour la soutenabilité du régime et les finances publiques | 66 |
| CHAPITRE III FACE À LA HAUSSE DE LA SINISTRALITÉ CLIMATIQUE, DES LEVIERS À MOBILISER DÈS À PRÉSENT POUR PRÉSERVER LE RÉGIME <i>CAT-NAT</i> | 83 |
| I - UNE RÉSILIENCE DU RÉGIME À RENFORCER À COURT TERME PAR DES AJUSTEMENTS DES PARAMÈTRES D'ASSURANCE ET DE RÉASSURANCE | 83 |
| A - Une indexation régulière indispensable de la surprime en fonction de l'évolution de la sinistralité ... | 83 |
| B - L'activation d'autres leviers paramétriques pourrait être envisagée | 85 |

| | |
|--|-----------|
| II - L'ENJEU MAJEUR DE LA PRÉVENTION ET DE L'ADAPTATION, CONDITIONS D'ASSURABILITÉ ET DE PÉRENNITÉ DU RÉGIME <i>CAT-NAT</i> | 86 |
| A - Un intérêt des assureurs à un renforcement de la prévention..... | 86 |
| B - Limiter progressivement la localisation dans les zones les plus à risques | 89 |
| C - Améliorer la résilience du bâti par des exigences renforcées dans le neuf et une contribution des assureurs pour l'existant | 93 |
| III - UNE RESPONSABILISATION ACCRUE DES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES ET DU RÉGIME <i>CAT-NAT</i> DANS UN CONTEXTE DE FORTE CONTRAINTE SUR LES FINANCES PUBLIQUES | 99 |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 83 |
| GLOSSAIRE | 83 |
| ANNEXES | 84 |

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour 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.

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, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

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.

*
**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-3 et 111-4 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Il a été préparé par la première chambre de la Cour, sur la base d'un contrôle des comptes et de la gestion de la caisse centrale de réassurance (CCR) et d'entretiens menés avec la direction générale du Trésor, la direction du budget, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, la direction générale de la prévention des risques, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, la direction générale des outre-mer, la préfecture du Pas-de-Calais, Météo-France, le bureau de recherches géologiques et minières, le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, ainsi que France Assureurs. Des assureurs privés ainsi que les auteurs de rapports récents sur le sujet ont également été rencontrés.

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

En s'appuyant sur les données communiquées par la CCR, ainsi que par d'autres administrations et organismes (notamment la direction générale de la prévention des risques et France Assureurs), la Cour a également effectué ses propres simulations.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 13 février 2026, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de Mmes Lignot-Leloup et Bacache-Beauvallet, conseillères maîtres, M. Marcovitch, conseiller maître, Mmes Rabault et Rosenwald, conseillères maîtres en service extraordinaire, M. Rouzeau, conseiller maître en service extraordinaire, et en tant que rapporteurs, M. Jessua, conseiller maître en service extraordinaire, M. Alemany, expert de certification, et, en tant que contre-rapporteur, M. Gobelet, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 9 mars 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, Rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, Mme Thibault, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

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

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 habitation² – 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)³ – 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.

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.

² 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.

³ 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.

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.

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 automobile⁴ 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 marché⁵, 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

⁴ 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).

⁵ Les assiettes de la surprime, c'est-à-dire les primes d'assurances MRH, MRP, automobile, sont librement fixées par les assureurs.

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.

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.

Par ailleurs, afin de limiter ou de freiner les phénomènes de retrait des assureurs, la saisine du bureau central de tarification (BCT)⁶, largement méconnu et sous-utilisé, pourrait être facilitée au travers d'un accès numérique.

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

Le changement climatique menace toutefois cet équilibre⁷. 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).

⁶ 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.

⁷ Cour des comptes, *La transition écologique*, rapport public thématique, septembre 2025.

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.

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 « 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 les inondations) 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. 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'examens 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*).

Introduction

Le réchauffement climatique provoque une augmentation progressive de la fréquence d'événements météorologiques extrêmes (inondations, submersions, sécheresse, vents cycloniques) d'une intensité elle-même accrue. Les dommages provoqués concernent aussi bien les habitations que les lieux d'activité économique, les bâtiments des administrations et collectivités, les infrastructures, ainsi que les exploitations agricoles. La hausse attendue des sinistres d'origine naturelle constitue un défi sans précédent pour les dispositifs d'assurance dommages. 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), et l'année 2023 a quant à elle été marquée par plusieurs événements générateurs de dommages élevés (séisme dans la commune de La Laigne, sécheresse, inondations exceptionnelles dans les Hauts-de-France).

Cette enquête 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* a été mis en place en France en 1982, afin de compenser l'absence de couverture de certains phénomènes naturels d'intensité exceptionnelle. Il prend la forme d'une extension de garantie obligatoire pour les contrats d'assurance dommage usuels des particuliers et des professionnels (assurances multirisques habitation – obligatoires pour les locations non-saisonnnières et les appartements en copropriété, facultative pour les propriétaires de maisons individuelles – et professionnels, assurance automobile). Les périls concernés par ce régime sont les phénomènes naturels, d'une intensité anormale et non-assurables par les assureurs privés. En pratique, sont essentiellement concernés les inondations – par ruissellement ou submersion – et la sécheresse – qui occasionne des mouvements de terrains provoqués par le retrait-gonflement des argiles (RGA) – ainsi que les vents cycloniques en outre-mer.

Ce régime garantit aux assurés une indemnisation rapide, assortie de franchises légales. La couverture est quasi-intégrale en métropole mais plus inégale en outre-mer. Enfin, pour les particuliers, le coût du régime reste contenu même si la hausse de 67 % de la surprime qui finance le régime, au 1^{er} janvier 2025, devrait porter son coût moyen de 25 € à environ 40 € par an.

Consistant en un partenariat-public privé original fondé sur la mutualisation des risques, le régime *Cat-Nat* repose notamment sur la caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme au capital intégralement détenu par l'État. La CCR est habilitée à délivrer aux assureurs qui en font la demande une couverture de réassurance illimitée, disposant de la garantie de l'État. Ce mécanisme permet aux assureurs de faire face aux conséquences d'une catastrophe naturelle quelle que soit son ampleur et de garantir une indemnisation aux sinistrés.

Ce régime fait toutefois face à un défi historique et va devoir concilier des objectifs multiples : assurabilité de l'ensemble du territoire reposant sur une mutualisation des risques, soutenabilité financière du régime, responsabilisation accrue des acteurs. Les projections publiées par la CCR, prévoient une augmentation de 47 % à 85 % des coûts d'ici 2050. Ce constat est largement partagé par l'ensemble des acteurs du secteur : en particulier, France Assureurs, fédération professionnelle représentant les principales sociétés d'assurance, anticipe un doublement du montant cumulé des sinistres entre 2020 et 2050 par rapport à la période 1989-2019.

Le rapport examine dans une première partie l'enjeu croissant que représente le changement climatique pour le régime *Cat-Nat* et la CCR. Il analyse ensuite l'impact de ces évolutions sur la trajectoire financière de la CCR, ainsi que ses traductions territoriales en matière d'assurabilité des dommages. Enfin, une troisième partie évalue les leviers de nature à préserver la soutenabilité financière du régime *Cat-Nat* et de la CCR à moyen et long terme.

Chapitre I

L'assurance des dommages climatiques : un dispositif original confronté à des risques croissants

Depuis plus de quarante ans, la France a construit autour de la caisse centrale de réassurance (CCR) un système original d'assurance de l'ensemble du territoire face à certains aléas naturels, conjuguant assurance dommages de marché, schéma de réassurance publique et garantie de l'État (I). Ce système qui a permis de protéger les Français face à des phénomènes naturels d'une intensité anormale est toutefois confronté à des risques croissants du fait de la montée en puissance des effets du changement climatique (II).

I - L'assurance des catastrophes naturelles : un modèle français original

A - Un partenariat public-privé dont la caisse centrale de réassurance est un acteur clé

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, plus communément appelé régime *Cat-Nat*, a été créé par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, avec pour objectif de pallier une faible couverture de certains risques naturels. Reposant sur un principe de solidarité nationale, le régime s'inscrit en cohérence avec le douzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose que « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité des tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

Pour ce faire, le régime prend la forme d'une extension obligatoire de garantie pour tous les contrats d'assurance de dommages, en particulier l'assurance multirisque habitation (MRH)⁸ pour les particuliers et multirisques professionnels (MRP) pour les professionnels, et qui garantit à tout ménage et entreprise une couverture à un coût raisonnable et une indemnisation rapide en cas de sinistre⁹. Il est financé par l'application d'une surprime uniforme (20 % pour l'assurance MRH et MRP, 9 % pour l'assurance automobile), acquittée par les assurés et assise sur les contrats proposés sur le marché de l'assurance. Le régime *Cat-Nat* articule ainsi un étage de solidarité portant sur certains risques naturels majeurs, précédemment non ou mal couverts par le marché, avec un système d'assurance privé pour les autres risques (naturels ou non). Il s'agit donc d'un système hybride combinant d'une part, une logique d'assurance au travers d'une 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 marché¹⁰, répandue sur le territoire ; d'autre part, une logique de solidarité 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 géographiques¹¹.

Ce régime garantit aux assurés une indemnisation rapide (21 jours maximum après accord avec l'assureur sur le montant de l'indemnisation) et impose des franchises légales pour l'assuré (pour les particuliers, 1 520 € pour le retrait-gonflement des argiles et 380 € pour les autres sinistres). La couverture est répandue en métropole (97 % pour les particuliers, près de 100 % pour les professionnels), mais nettement plus inégale en outre-mer (entre 68 % à La Réunion et 6 % à Mayotte). Enfin, pour les particuliers, le coût du régime reste contenu (25 € par an en moyenne en 2024, hors assurance automobile), même si la hausse de 67 % de la surprime (qui finance le régime) au 1^{er} janvier 2025 devrait porter ce montant moyen autour de 40 € par an.

Cette forme originale de partenariat public-privé s'organise autour de trois acteurs principaux. D'abord, les assureurs, qui incluent dans leurs contrats d'assurance dommages, en application de la loi, la garantie *Cat-Nat*. Lorsqu'une catastrophe naturelle couverte par le régime survient, les assureurs gèrent l'indemnisation des sinistres auprès des assurés. Dans un deuxième temps, la caisse centrale de réassurance (CCR), réassureur public¹², propose aux assureurs, en contrepartie de l'extension de garantie obligatoire, une couverture de réassurance illimitée au-delà d'un certain seuil. Ce mécanisme, qui bénéficie de la garantie de l'État, permet aux assureurs de faire face aux conséquences d'une catastrophe naturelle quelle que soit son ampleur et de garantir à chaque sinistré d'être indemnisé. En principe facultative, cette réassurance publique constitue de fait le cœur du régime *Cat-Nat*, près de 94 % des assureurs ayant opté pour la couverture de la CCR. Dans ce cadre, la garantie donnée par l'État à la réassurance de la CCR, conforme à l'encadrement européen des aides d'État (cf. *infra*), explique l'attractivité de cette dernière pour les assureurs.

⁸ 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.

⁹ Il existe par ailleurs un régime spécifique pour les agriculteurs, le régime des calamités agricoles.

¹⁰ Les assiettes de la surprime, c'est-à-dire les primes d'assurances MRH, MRP, automobile, sont librement fixées par les assureurs.

¹¹ Dès lors que la surprime est assise sur des primes d'assurance variables en fonction de l'exposition aux risques, le niveau de la surprime peut être plus élevé dans les territoires les plus exposés. Toutefois, l'égalité du taux de surprime permet de contenir ces disparités.

¹² Société anonyme au capital de 60 M€ détenu à 100 % par l'État. Au 31 décembre 2024, la CCR a réalisé un chiffre d'affaires brut de 1 237 M€ pour un résultat net de 183 M€. L'effectif moyen de la CCR s'établissait à 160 personnes au cours de l'année 2024.

1 - Un régime dont le périmètre est encadré par la réglementation

La finalité du régime *Cat-Nat* est d'apporter une couverture aux sinistrés en cas de dommages dus à certains aléas climatiques exceptionnels. Afin de conserver son caractère subsidiaire par rapport à l'assurance par le marché, un cadre réglementaire fixe les limites de son intervention.

L'article L. 125-1 du code des assurances prévoit que la garantie *Cat-Nat* porte sur les « *dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, ou également, pour les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, la succession anormale d'événements de sécheresse d'ampleur significative, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.* »

Le champ du régime n'y est donc pas défini de manière exhaustive par catégorie fine de périls. Le champ est toutefois restrictif à trois titres. D'abord, les périls concernés doivent avoir pour cause essentielle un phénomène naturel (y compris sécheresse), ce qui exclut en particulier des dommages d'origine humaine. Ensuite, et ce quelle que soit l'ampleur des dommages provoqués, ces phénomènes doivent présenter une « *intensité anormale* », c'est-à-dire suffisamment rare au regard des tendances passées, ce qui exclut des périls d'ampleur fréquemment observée. Enfin, il faut que les dommages matériels liés au péril exceptionnel ne soient pas couverts par les assureurs, ce qui exclut actuellement des dommages provoqués par exemple par les tempêtes, la grêle ou la neige, qui font l'objet de contrats d'assurance dommages proposés par le marché.

Qu'est-ce que l'assurabilité ?

Selon le premier rapport de l'observatoire de l'assurabilité (cf. *infra*), l'assurabilité est « *la résultante de quatre conditions essentielles : l'existence d'un aléa identifiable et par conséquent d'une incertitude sur l'occurrence des événements, la présence d'assurés en capacité de souscrire une assurance habitation, l'offre effective de couverture par les assureurs, et enfin, la mise en œuvre d'actions de prévention permettant de renforcer la soutenabilité du système.* »

L'existence d'un aléa, c'est-à-dire d'un événement dont l'occurrence est suffisamment incertaine, apparaît ainsi comme une condition clé de l'assurabilité. Un risque dont l'occurrence est certaine, comme par exemple le recul du trait de côte dans certaines régions littorales, n'est par définition pas assurable et ne peut, en particulier, relever du régime *Cat-Nat*.

Les deuxième et troisième conditions renvoient notamment à la sélection du risque par les assureurs. La capacité des assurés à souscrire une assurance est facilitée pour les ménages, y compris modestes, grâce à la mutualisation opérée par la surprime *Cat-Nat*, qui permettait de s'assurer contre les catastrophes naturelles, y compris dans les zones à risque, pour 25 €/an par logement avant la hausse de la surprime de 12 % à 20 %¹³. Enfin, le déploiement de mesures de prévention (cf. partie 3.2), s'il est, dès l'origine du régime, indissociable de la mutualisation du risque, est difficile à mesurer en l'absence d'indicateur de mise en œuvre effective, d'autant que des mesures de nature différente (réglementaire ou incitative, prévention individuelle ou collective) sont mises en place. Étant donné l'impact du changement climatique sur la nature des aléas, les mesures d'atténuation du changement climatique pourraient également être citées comme levier pour garantir l'assurabilité.

¹³ La surprime moyenne devrait donc se situer autour de 40 € par an avec la hausse intervenue au 1^{er} janvier 2025.

Plusieurs circulaires précisent les conditions d'application du régime. La plus récente, en date du 29 avril 2024¹⁴, recense de manière non-exhaustive les principaux périls couverts¹⁵. En pratique, le régime *Cat-Nat* couvre essentiellement les dommages liés aux inondations – par ruissellement ou par débordement – et aux submersions marines, à la sécheresse¹⁶ (retrait-gonflement argilo-calcaire ou RGA¹⁷) et aux mouvements de terrain, aux séismes et aux vents cycloniques – et ce uniquement lorsque ces phénomènes naturels présentent un caractère « anormal ». Les dommages provoqués par des avalanches, des séismes et des éruptions volcaniques sont également couverts. 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. La circulaire précise également la nature des biens couverts, à savoir les immeubles couverts par une assurance MRH et MRP et les véhicules terrestres à moteurs¹⁸. *A contrario*, le régime exclut de sa couverture les biens et équipements publics non assurables des collectivités (voirie, ouvrages de génie civil) et les cultures agricoles (assurées dans le cadre d'un dispositif spécifique). Le régime *Cat-Nat* n'indemnise par ailleurs que les dommages matériels directs, auxquels s'ajoutent les frais de relogement d'urgence, les pertes d'exploitation, ainsi que les frais de remise en état des constructions endommagées. Les autres dommages indirects (pertes de loyer, frais de déplacement, honoraires d'experts, etc.) sont quant à eux exclus.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 29 avril 2024 fixe les conditions permettant d'établir qu'un phénomène naturel est d'une intensité anormale. Ainsi, l'intensité découle d'un critère de « période de retour », c'est-à-dire d'une période moyenne entre deux occurrences d'une ampleur similaire, supérieur ou égal à dix ans. Par exemple, dans le cas d'une inondation par débordement d'un cours d'eau et/ou une crue torrentielle, « *le débit maximum instantané ou la hauteur d'eau maximale doit présenter une période de retour supérieure ou égale à dix ans durant l'évènement* » ou « *les cumuls de précipitation doivent présenter une période de retour supérieure ou égale à dix ans de l'évènement* ». Pour les vents cycloniques, ils doivent avoir « *atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales* ». Pour la sécheresse (« *mouvements de terrain différentiels provoqués par la sécheresse et la réhydratation des sols* »), il faut que « *la surface du territoire communal couverte par des sols sensibles au phénomène de retrait-gonflement des argiles [soit] supérieure ou égale à 3 %* » et que « *le niveau d'humidité des sols superficiels minimum de la commune présente au cours de l'année n une période de retour supérieure ou égale à dix ans* »¹⁹.

¹⁴ Circulaire n° IOME2322937C relative à la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

¹⁵ L'article L 125-1 du code des assurances a toutefois une portée suffisamment large pour inclure des périls particulièrement rares et qui n'ont pour l'instant pas provoqué de dommages. Par exemple, les conséquences d'une pluie de météorites pourraient théoriquement être couvertes par le régime *Cat-Nat*.

¹⁶ Les dommages provoqués par des sécheresses anormales (RGA) sont couverts par le régime depuis 1989.

¹⁷ 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.

¹⁸ « *A l'exception des véhicules faisant seulement l'objet d'une assurance responsabilité civile automobile (dite assurance aux tiers)* ».

¹⁹ Alternativement, il faut que ce niveau d'humidité (i) ait une période de retour de cinq ans au cours de l'année n et au cours d'au moins deux des quatre années précédentes, ou bien (ii) ait une période de retour de cinq ans au cours de l'année n et que le niveau d'humidité des sols d'au moins une commune limitrophe satisfasse au critère précédent ou au critère d'une période de retour décennal ou supérieure.

Enfin, le régime *Cat-Nat* connaît certaines limitations territoriales. Outre la métropole, le régime couvre, depuis 1990, les départements et régions d'outre-mer (DROM)²⁰ ainsi que la plupart des collectivités d'outre-mer (COM)²¹. Il ne couvre en revanche pas les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des Terres Australes et Antarctiques Françaises.

2 - Une indemnisation déclenchée par une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle

La prise en charge des dommages par le régime *Cat-Nat* suppose de respecter plusieurs étapes procédurales destinées à vérifier que les conditions objectives de déclenchement de l'indemnisation sont bien remplies. Ces mécanismes visent à préserver le caractère dérogatoire et exceptionnel du régime *Cat-Nat*.

Lorsque survient un péril, une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle peut être lancée. Cette procédure, qui constitue un préalable à toute indemnisation au titre du régime, est initiée par le maire de la commune concernée, qui dépose une demande recensant les dommages auprès du préfet sur le site ministériel *iCat-Nat*, dans les vingt-quatre mois suivant le début du phénomène naturel²². La demande est traitée, au sein des services de l'État, par un délégué départemental à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, qui joue également rôle de « facilitateur » auprès des élus locaux et qui dépose un dossier de demande de reconnaissance, auprès d'une commission interministérielle (cf. encadré).

Commission interministérielle *Cat-Nat*

Instituée par la circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle, la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est définie depuis 2021 à l'article L125-1-1 du code des assurances.

Cette commission est composée de représentants de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) qui en assure la présidence, de la direction du budget, de la direction générale du Trésor ainsi que, le cas échéant, de la direction générale des outre-mer (DGOM). La CCR participe également à la commission interministérielle, sans voix délibérative.

La commission est formellement saisie du dossier de demande de reconnaissance par les ministres chargés de l'intérieur, de l'économie et des comptes publics et émet un avis technique sur toute demande communale d'indemnisation au titre du régime *Cat-Nat*, dans un délai maximal de deux mois, sauf si des compléments d'expertise sont nécessaires.

Le dossier de demande de reconnaissance inclut notamment un rapport technique sur l'événement et son intensité, produit par un service compétent (Météo-France pour les inondations ou les vents cycloniques, le bureau des recherches géologiques et minières – BRGM²³ – pour les mouvements de terrain, etc.). Ce rapport permet d'évaluer si le phénomène

²⁰ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion.

²¹ Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

²² Pour le péril sécheresse, le délai de 24 mois court à partir du dernier événement motivant la demande de la commune.

²³ Établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des mines et du ministre chargé de l'environnement.

naturel considéré répond aux critères techniques, en termes de période de retour notamment, qui permettent une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et une indemnisation au titre du régime *Cat-Nat*.

La commission interministérielle se prononce sur le caractère anormal de l'intensité du phénomène naturel considéré – indépendamment de l'ampleur effective des dommages – sur la base des critères précisés par la circulaire interministérielle et analysés dans le rapport technique contenu dans le dossier de demande de reconnaissance. Les ministres compétents se fondent ensuite sur cet avis pour établir la liste des communes, publiée au journal officiel, faisant l'objet d'un arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle au plus tard deux mois après le dépôt de la demande. On recense en moyenne 4 000 communes par an reconnues en état de catastrophe naturelle. Dans le cas d'événements d'intensité exceptionnelle, une procédure accélérée peut être mise en place sur décision gouvernementale et initiée par la préfecture.

À la suite de 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).

Une fois que les conditions de déclenchement de l'indemnisation au titre du régime *Cat-Nat* sont considérées comme réunies, ce régime englobe donc l'intervention des assureurs dans des délais stricts, au bénéfice des sinistrés.

3 - Un régime financé par une surprime sur les assurances privées bénéficiant d'une réassurance publique par la CCR et d'une garantie illimitée de l'État

Le régime *Cat-Nat* prend la forme d'une extension de garantie obligatoire sur les assurances dommages. Il est financé par une surprime, obligatoire également, acquittée par les assurés et assise sur les primes dues au titre de ces contrats d'assurance. Le taux de cette surprime est unique par type de contrat d'assurance et, afin de faire face à la hausse tendancielle de la sinistralité (cf. *infra*), a été relevé le 1^{er} janvier 2025 à 20 % pour les assurances relatives aux biens (hors véhicules à moteurs) et à 9 % pour les assurances automobiles, contre respectivement 12 % et 6 % auparavant. L'uniformité de ce taux de surprime permet de satisfaire un principe de solidarité nationale et de mutualisation des risques sur l'ensemble du territoire puisqu'il est indépendant de l'exposition aux différents aléas. La surprime est toutefois assise sur les primes des contrats d'assurance dommages proposées par les assureurs privés. Ces primes constituent des prix de marché et peuvent par conséquent incorporer, dans une certaine mesure, l'exposition aux différents périls naturels.

Dans son principe même, ce régime apparaît ainsi comme un dispositif hybride original combinant (i) un principe de solidarité au travers de l'obligation d'extension de garantie et d'uniformité du taux de la surprime et (ii) un principe de liberté de marché pour les assurances dommages sur la base desquelles le régime est financé.

Par ailleurs, ce régime a la particularité de reposer sur l'intervention d'un réassureur public, la caisse centrale de réassurance (CCR). Créée en 1946, cette société anonyme dont le capital est détenu à 100 % par l'État, est la garante du régime *Cat-Nat* depuis sa mise en place en 1982. En effet, bien qu'elle soit facultative, dans la mesure où les assureurs peuvent choisir une offre privée de réassurance sur le marché, la réassurance proposée par la CCR pour les sinistres couverts par le régime *Cat-Nat* concentre 94 % des parts de marché.

Un régime original, dans lequel l'équilibre public-privé distingue la France par rapport aux autres pays

Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles est un système hybride public-privé, dans lequel les assureurs privés et le réassureur public partagent le risque et la charge de l'indemnisation des sinistres et dont l'activation est subordonnée à la reconnaissance administrative préalable d'un état de catastrophe naturelle. La France se distingue ainsi des autres pays qui font reposer la prise en charge des catastrophes soit majoritairement par le secteur privé, soit en premier lieu par la puissance publique.

S'agissant des systèmes d'assurance publique, on recense notamment des pays comme l'Espagne, la Suisse ou la Nouvelle-Zélande. En Espagne, c'est une entreprise publique, le *consorcio de compensacion de seguros*, qui assure directement les risques exceptionnels, les assureurs privés ne faisant que gérer le contrat. En Suisse, c'est un établissement cantonal public qui, selon les cantons, vient indemniser certains dommages provoqués par des phénomènes naturels (inondations notamment). En Nouvelle-Zélande, les assurances privées complètent l'assurance publique de base, proposée par la *Earthquake commission*, la souscription à ces complémentaires étant indispensables pour bénéficier du régime public de base.

Dans la plupart des autres pays, l'assurance contre les risques naturels, lorsqu'elle existe, repose toutefois sur des mécanismes de marché, qui ne sont, le cas échéant, qu'encadrés ou complétés par la puissance publique. Aux Pays-Bas, l'assurance contre les catastrophes naturelles relève essentiellement du secteur privé, sauf pour les inondations où l'État peut intervenir par voie budgétaire tout en encourageant la prévention. En Belgique, l'assurance privée, adossée à l'assurance incendie, peut être complétée par une indemnité publique à travers les fonds régionaux. Au Royaume-Uni, l'intervention publique se cantonne à une garantie du dispositif *Flood Re*, fonds de réassurance détenu par les assureurs privés, qui vise à protéger les ménages modestes contre les événements extrêmes d'inondations. Aux États-Unis, hors soutiens fédéraux d'urgence, l'assurance des catastrophes naturelles relève essentiellement du secteur privé, parfois subventionnée par les États pour les ménages ne parvenant pas à s'assurer sur le marché traditionnel. Au Japon, le public n'intervient essentiellement qu'en cas de tremblements de terre et de tsunami, avec un système de réassurance public-privé qui transfère une partie des risques à l'État, le reste des risques naturels étant assuré par le secteur privé.

La prédominance de l'offre de la CCR résulte largement de l'attractivité pour les assureurs de sa formule de réassurance, qui combine deux étages, proportionnel et non-proportionnel. La CCR prend en effet à sa charge 50 % des sinistres (en quote-part) et, pour la part de 50 % conservée par l'assureur, l'intégralité du montant au-delà d'un certain seuil (mécanisme dit de « *stop-loss* »). Enfin, cette garantie de la CCR est soutenue par une garantie illimitée de l'État, qui est déclenchée lorsque le coût des sinistres dépasse le seuil de 90 % des réserves du réassureur public. En contrepartie de sa garantie illimitée, la CCR verse à l'État 10,8 % des primes de réassurance qu'elle collecte au titre du régime.

Enfin, plusieurs dispositions visent à responsabiliser les différentes parties prenantes. D'abord, en cas d'indemnisation après reconnaissance d'un état de catastrophe naturelle, une franchise reste à la charge de l'assuré (par exemple, pour les biens des particuliers : 1 520 € pour la sécheresse géotechnique et 380 € maximum pour les autres périls). S'agissant des collectivités territoriales, cette franchise est en outre doublée, dans certains cas²⁴. Ensuite, un commissionnement de la CCR vise à inciter les assureurs à rester présents dans des territoires exposés aux risques climatiques : pour 2025, il consiste en une rétrocession de la CCR aux assureurs d'un pourcentage des primes quote-part lorsque la garantie de l'État n'est pas déclenchée, ce commissionnement pouvant être majoré à partir de 2026, en fonction des efforts réalisés pour maintenir l'assurabilité des zones les plus exposées, de la qualité de la gestion des sinistres par l'assureur, et des efforts de prévention (cf. chapitre II *infra*). Enfin, 12 % des surprimes sont prélevés en amont par l'État, historiquement pour financer des actions de prévention par l'intermédiaire du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ou « fonds Barnier », avant la rebudgétisation de ce dernier en 2021.

B - Un régime efficace qui a jusqu'à présent atteint ses objectifs mais dont l'équilibre est menacé par le changement climatique

La performance du régime *Cat-Nat* fait, à ce stade, consensus au sein des principales parties prenantes (assurés, assureurs, collectivités, État). En plus de quarante ans d'existence, le régime est en effet parvenu à concilier des objectifs *a priori* difficiles à aligner : un taux de couverture élevé des assurés sur une large partie du territoire, une bonne couverture du risque des assureurs, un faible appel à la garantie de l'État.

Du fait de la conception du régime comme une extension obligatoire de garantie des assurances MRH et MRP, le taux de couverture *Cat-Nat* se calque sur celui des dernières, particulièrement élevé en France : ce taux atteint près de 100 % pour les biens professionnels sur l'ensemble du territoire et 97 % pour les habitations en France métropolitaine. En outre-mer, la couverture des ménages est en revanche nettement moindre, avec un taux moyen de 55 % recouvrant d'importantes disparités : 68 % à La Réunion, 62 % en Martinique, 59 % en Guadeloupe, 49 % en Guyane et seulement 6 % à Mayotte²⁵. La situation défavorable de ces territoires fait l'objet d'une action spécifique de la part des pouvoirs publics et de la CCR (cf. *infra*).

Depuis la création du régime, ce sont 3,6 millions de sinistres qui ont été indemnisés à hauteur de plus de 50 Md€ (hors automobile), avec 99 % des communes françaises reconnues au moins une fois en état de catastrophe naturelle. En 2024, on recensait 113,1 millions de biens assurés, 2,2 Md€ de primes encaissées (dont 1,1 Md€ pour les particuliers, 0,9 Md€ pour les professionnels et 0,15 Md€ pour l'automobile) et de l'ordre de 2,1 Md€ de coût global des dommages assurés (dont 1,3 Md€ du fait des inondations, le solde étant essentiellement imputable aux conséquences du cyclone Chido à Mayotte).

²⁴ Lorsqu'un plan de prévention des risques (PPR) a été prescrit mais non approuvé dans un délai de quatre ans et demi et ce à partir de la troisième constatation de catastrophes naturelles.

²⁵ Inspection générale des finances et conseil général de l'environnement et du développement durable, *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'outre-mer*, rapport, janvier 2020. La CCR a toutefois estimé, lors du passage du cyclone Chido, que la couverture atteignait 25 % à Mayotte en 2024.

En outre, les primes moyennes demeurent modérées : 25 € en moyenne pour les biens des particuliers hors automobile²⁶ et 106 € pour les biens professionnels, avant la hausse de la surprime en 2025. La mutualisation opérée par le régime, avec un taux de surprime uniforme sur le territoire, a permis de fortement limiter les écarts géographiques. En particulier, selon la CCR, les primes d'assurance MRH incluant la garantie *Cat-Nat* seraient dix fois supérieures dans les Antilles en l'absence de ce régime de péréquation²⁷ et les écarts pourraient même aller de un à trente selon certains assureurs²⁸.

Le régime *Cat-Nat* a donc permis de préserver l'assurabilité, à des tarifs abordables, sur l'ensemble du territoire. Le reste à charge pour les particuliers reste par ailleurs contenu avec, pour les habitations, une franchise de 1 520 € en cas de RGA, de 380 € maximum pour les autres périls. Les franchises sont en revanche plus élevées pour les professionnels et les collectivités, pour lesquels elles sont fixées entre 10 % du montant des dommages et 3 050 € en cas de RGA et 1 140 € pour les autres périls.

Pour autant, le régime n'a pas pesé sur les finances publiques depuis sa création. En effet, la garantie de l'État n'a été appelée qu'une seule fois, pour 400 M€²⁹, lors des inondations provoquées par les tempêtes Lothar et Martin, fin 1999, qui avaient conduit à reconnaître l'état de catastrophe naturelle pour près de 28 000 communes. Au contraire, depuis 1982, ce sont environ 4 Md€ qui ont été perçus par l'État en provenance de la CCR, à travers la rémunération de la garantie illimitée versée par la CCR (10,8 % des primes perçues actuellement³⁰), mais également au travers des dividendes et de l'impôt sur les sociétés acquitté par le réassureur.

Malgré la performance du dispositif, l'impact négatif du changement climatique, qui induit une extension à tout le territoire de la survenance d'aléas naturels anormaux, commence à se matérialiser sur l'équilibre financier du régime *Cat-Nat* et de la CCR. Le coût de la sinistralité a en effet fortement augmenté sur la période récente, du fait d'une fréquence accrue des épisodes de sécheresse depuis 2016. Si, avant 2016, les inondations représentaient le péril le plus coûteux pour le régime, les dommages annuels moyens provoqués par la sécheresse ont atteint 1,35 Md€ sur ces cinq dernières années, contre moins de 700 M€ en moyenne depuis 1989. Cette forte hausse de la sinistralité sur la période récente s'est traduite par l'épuisement de la provision pour égalisation³¹, qui alimente les réserves de la CCR³².

C'est dans ce contexte que le taux de la surprime, qui n'avait pas été réévalué depuis près de 25 ans, a été porté de 12 % à 20 % au 1^{er} janvier 2025³³, soit une augmentation de 67 %, afin de permettre une reconstitution de la provision pour égalisation et donc des réserves de la CCR. Le changement climatique, et en particulier des épisodes de sécheresse plus fréquents et

²⁶ La surprime moyenne devrait se situer autour de 40 € par an avec la hausse intervenue au 1^{er} janvier 2025.

²⁷ Cf. CCR, *Rapport au ministre de l'économie, de finances et de la souveraineté industrielle et numérique sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, décembre 2022.

²⁸ Christine Lavarde, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Sénat, rapport n° 603 déposé le 15 mai 2024.

²⁹ 200 M€ ont été remboursés à l'État *a posteriori*.

³⁰ La rémunération de cette garantie de l'État est passée de 1,8 % à 10,8 % en 2017.

³¹ La provision pour égalisation est une provision technique destinée à lisser les fluctuations importantes de sinistralité d'une année à l'autre, par le biais de dotations ou de reprise (cf. chapitre II *infra*).

³² Même si, comptablement, la provision pour égalisation est distincte des réserves.

³³ Arrêté du 22 décembre 2023 modifiant le taux de la prime ou cotisation additionnelle relative à la garantie « catastrophe naturelle » aux contrats d'assurance mentionnés à l'article L. 125-2 du code des assurances.

d'intensité accrue, risque de continuer de peser sur la soutenabilité financière du régime. Dans ce contexte, l'appel en garantie de l'État pourrait être plus fréquent. Dès lors, de nouvelles hausses de la surprime, qui pourraient avoir pour effet de dissuader le marché d'assurer certains risques, mais également une montée en puissance de la politique de prévention, pourraient devenir indispensables à moyen terme pour pérenniser la soutenabilité du régime *Cat-Nat* (cf. *infra*).

II - Du fait du changement climatique, un coût croissant des risques climatiques en France qui met le régime en tension

A - Des coûts élevés sur le passé liés à l'augmentation constatée de la sinistralité climatique

Le périmètre de la sinistralité climatique dépasse largement les simples aléas météorologiques pour affecter en profondeur les équilibres sociaux, économiques, géographiques et environnementaux. Le changement climatique, en augmentant la fréquence et la gravité des événements extrêmes³⁴, expose les populations à des risques sanitaires et sécuritaires inédits.

Les canicules, désormais récurrentes, sont devenues la première cause de mortalité climatique : la vague de chaleur de 2003 a provoqué 15 000 décès supplémentaires, tandis que 10 000 morts supplémentaires ont été comptabilisées au cours de l'été 2022³⁵. Bien que moins meurtrières, les inondations sont, quant à elles, le risque naturel le plus fréquent, avec 480 décès recensés en 30 ans, dont 60 % concentrés sur l'arc méditerranéen³⁶, et pourraient toucher plus de 18 millions d'habitants³⁷. Les tempêtes, quant à elles, combinent vents violents et surcotes marines : Lothar et Martin (1999) ont causé la mort de 92 personnes³⁸, tandis que plus récemment, le cyclone Chido à Mayotte (2024) a provoqué le décès d'au moins 39 individus³⁹.

Les catastrophes naturelles ont également des conséquences importantes sur les constructions et les activités humaines, avec des impacts à la fois immédiats et progressifs. Sur le bâti, les dégâts peuvent être brutaux et visibles – comme lors d'inondations, de tempêtes ou d'incendies de forêt, qui détruisent des habitations et des infrastructures en quelques heures – ou lents et pernicious. C'est le cas des épisodes de sécheresse, responsables du RGA, un phénomène qui menace plus de 10 millions de maisons en France et se manifeste progressivement, fissurant les fondations et fragilisant les bâtiments sur le long terme. Les activités humaines comme le tourisme, le commerce ou l'industrie peuvent également être

³⁴ Thierry Langreny et al., Gonéri Le Cozannet, Myriam Merad. *Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques, du risque climatique*, CNRS-Université Dauphine-BRGM, décembre 2023.

³⁵ Santé publique France, Bulletin de santé publique été 2022 – canicule et santé, novembre 2022.

³⁶ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), *Victimologie liée aux inondations sur l'arc méditerranéen*, rapport d'étude, septembre 2021.

³⁷ Service des données et études statistiques (SDES) des ministères chargés du logement, de la construction, du transport, de l'énergie et de l'environnement, *Chiffres clés des risques naturels - Édition 2023*, janvier 2024.

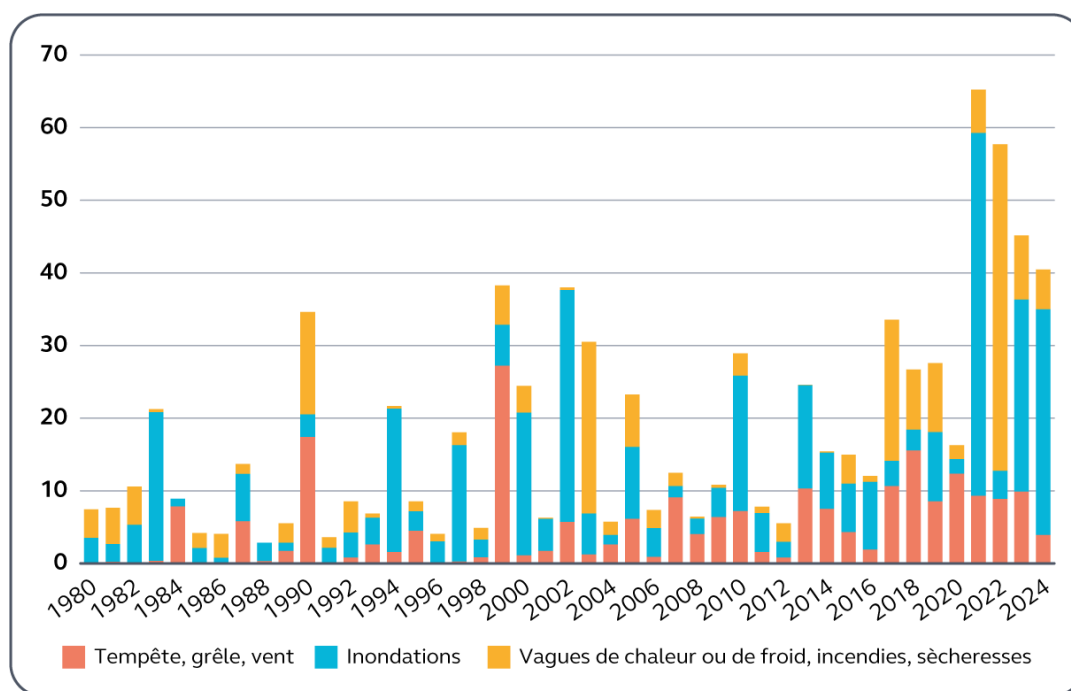
³⁸ Météo France, *Tempêtes de 1999 : retour sur un événement exceptionnel*, 13 février 2025.

³⁹ Direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer de Mayotte, *Cyclone CHIDO*, 29 janvier 2025.

gravement perturbées par ces événements du fait des fermetures de sites et des arrêts de production. Ces conséquences se feront d'autant plus sentir que l'impact du changement climatique est appelé à s'aggraver à l'avenir, plus particulièrement dans certains secteurs, avec, à l'horizon 2050, une diminution des ressources en eau (3 % des besoins en eau des acteurs industriels pourraient ne pas être satisfaits d'ici 2050, engendrant un coût annuel de 5 à 10 Md€), une réduction de l'offre agricole, et une augmentation de 80 % des surfaces brûlées en zone méditerranéenne (316 sites industriels classés Seveso ayant déjà été menacés par des incendies de forêts en 2022)⁴⁰. Dans son rapport public annuel de 2024 sur l'adaptation au changement climatique, la Cour des comptes souligne à ce titre que « *la question de l'évaluation précise du montant et de la répartition entre acteurs publics et privés de la charge du « mur d'investissements » à réaliser pour, notamment, adapter l'économie et la société aux effets du changement climatique, revêt effectivement une importance cruciale* ».

Les coûts globaux des événements climatiques extrêmes pour l'ensemble de l'économie peuvent ainsi être significatifs⁴¹. L'agence européenne pour l'environnement a évalué les dommages économiques provoqués par ces phénomènes à plus de 40 Md€ dans l'ensemble de l'Union européenne en 2024 (et à 65 Md€ en 2021)⁴². Ces coûts s'inscrivent dans une tendance nettement haussière au cours des années 2020 par rapport à la décennie précédente.

Graphique n° 1 : dommages économiques annuels provoqués par les phénomènes climatiques extrêmes dans l'Union européenne entre 1980 et 2024 (en Md€)



Source : Agence européenne pour l'environnement

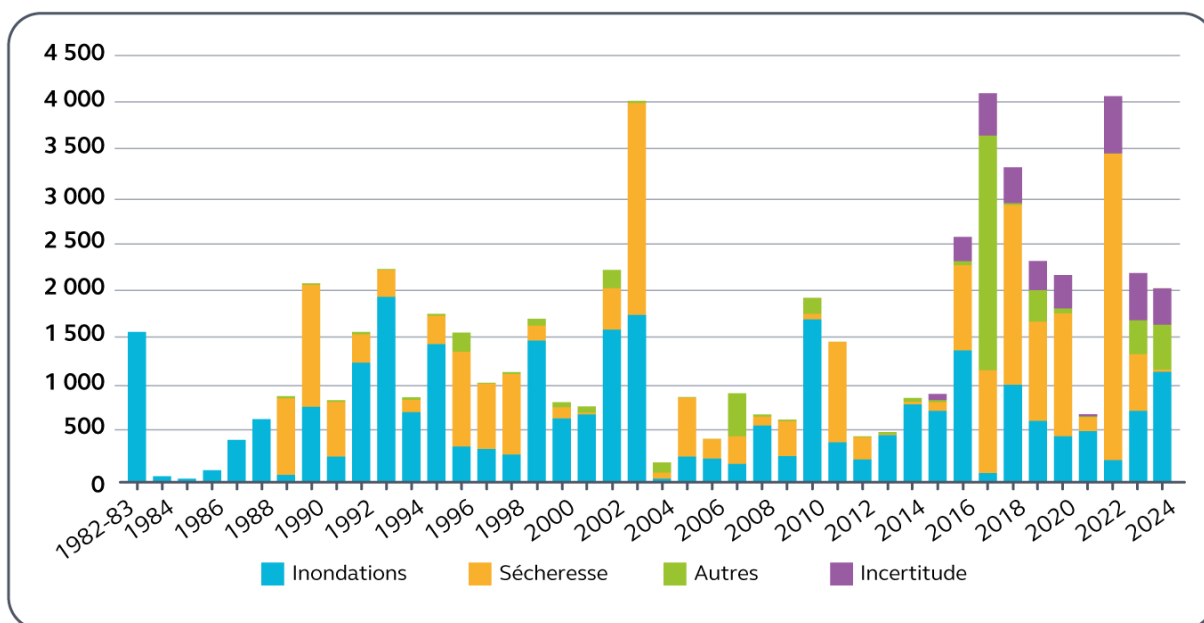
⁴⁰ Fédération nationale des syndicats des agents généraux d'assurance (AGEA), *Livre blanc AGEA sur les enjeux assurantiels liés au climat*, 2024.

⁴¹ Cour des comptes, *La transition écologique*, rapport public thématique, septembre 2025.

⁴² European Environment Agency, *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, 14 octobre 2025.

Depuis sa création en 1982, le régime *Cat-Nat* a enregistré un coût actualisé total de 62,5 Md€ pour l'ensemble des sinistres⁴³. Historiquement, les inondations ont représenté 49 % du coût de cette sinistralité, contre 41 % pour la sécheresse. Cependant, la tendance s'est inversée au cours de la dernière décennie : la sécheresse est désormais le principal péril (52 % du coût des sinistres), devant les inondations (30 %) et les autres risques (18 %), tels que les vents cycloniques, les séismes, les mouvements de terrain ou les avalanches. Cette évolution s'explique par l'augmentation du coût moyen des sinistres liés à la sécheresse. En cumulé, les dommages RGA s'élèvent à 21 Md€ depuis leur inclusion dans le régime en 1989⁴⁴. Ainsi, la sécheresse, et par extension le risque RGA, deviennent des enjeux majeurs pour le régime en raison du nombre d'habitations qui pourraient potentiellement être touchées.

Graphique n° 2 : 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

Depuis 2016, à l'exception de l'année 2021, la sinistralité annuelle dépasse nettement la moyenne enregistrée depuis la création du régime, soit 1,4 Md€. Les épisodes de sécheresse, de plus en plus fréquents, ont atteint un record en 2022, avec des dommages estimés à près de 3,6 Md€, devenant ainsi le risque *Cat-Nat* le plus coûteux. Chaque année, la sinistralité se répartit principalement entre les périls sécheresse et inondations. La sinistralité afférente aux autres périls est nettement moindre, à l'exception de l'exercice 2017, marqué par les dommages dus au cyclone Irma, évalués à 2,5 Md€, mobilisant le concours financier de l'État à hauteur de 500 M€⁴⁵.

⁴³ Données cumulées de la CCR de 1982 à 2024 dont 1,3 Md€ relatif aux véhicules terrestres à moteur.

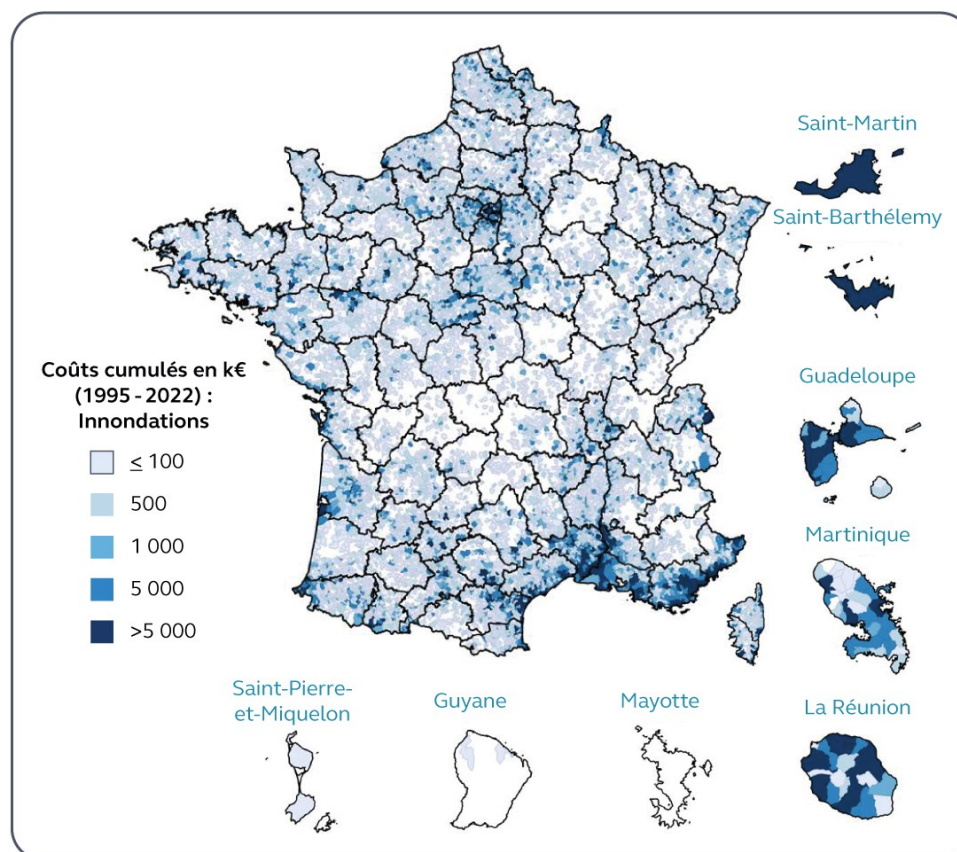
⁴⁴ CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, septembre 2023.

⁴⁵ Cour des comptes, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, rapport public thématique, juillet 2021.

Cette sinistralité n'est pas uniformément répartie sur le territoire français.

En matière d'exposition, l'inondation constitue le premier risque naturel en France, aussi bien en métropole qu'en outre-mer. Un Français sur quatre y est exposé, et un emploi sur trois pourrait être affecté par une inondation⁴⁶. Ce risque se manifeste sous différentes formes, notamment par le ruissellement pluvial, agricole ou dans les zones urbanisées où l'imperméabilisation des sols est importante, les débordements de fleuves, les submersions marines sur le littoral et les remontées de nappes phréatiques. Ces phénomènes peuvent se combiner et s'intensifier mutuellement, comme lors de fortes précipitations. L'exposition au risque de submersion marine se concentre principalement sur les littoraux des Hauts-de-France et de Nouvelle-Aquitaine, qui représentent près de la moitié de la population exposée. Les inondations par débordement de cours d'eau touchent quant à elles particulièrement les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, qui représentent près d'un tiers de la population exposée⁴⁷. Historiquement les sinistres sont observés principalement autour du bassin méditerranéen et de la région parisienne.

**Carte n° 1 : coûts cumulés des inondations de 1995 à 2022
par commune (en milliers d'euros)**



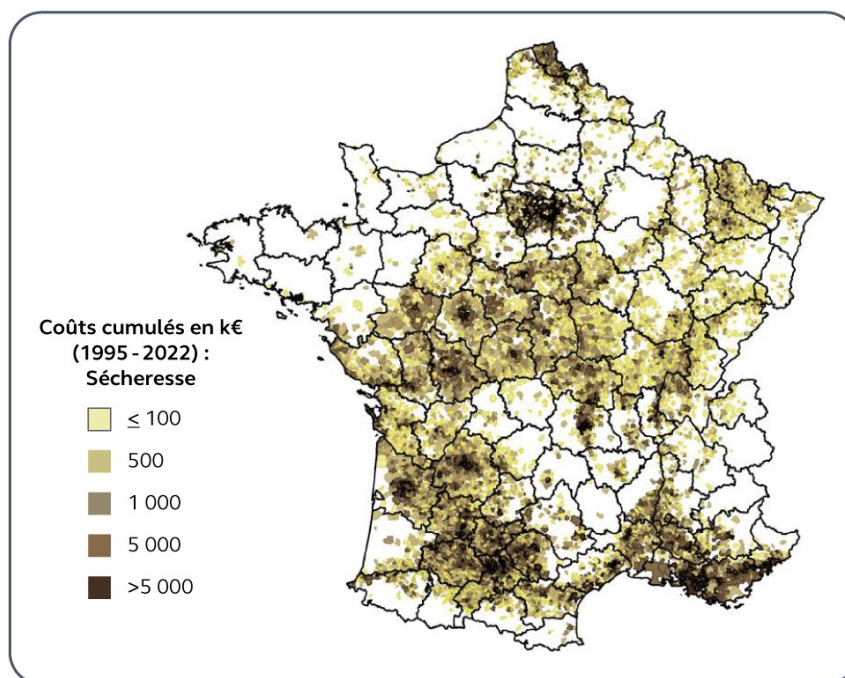
Source : CCR, *Les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2024, septembre 2025*

⁴⁶ Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche – Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, *Risques naturels en hausse : comment se protéger au mieux ?*, 24 octobre 2023.

⁴⁷ Service des données et études statistiques des ministères chargés du logement, de la construction, du transport, de l'énergie et de l'environnement, *Chiffres clés des risques naturels - Édition 2023*, janvier 2024.

L'exposition au risque de RGA, quant à elle, est qualifiée de moyenne à forte sur 48 % du territoire hexagonal. Ce risque concerne 10,4 millions d'habitations individuelles situées dans des zones argileuses⁴⁸ et la mise à jour de la carte au 1^{er} juillet 2026 fera passer à 12,1 millions le nombre de maisons en zone d'exposition moyenne/forte. Au cours des dernières années, les sinistres se sont principalement manifestés dans le pourtour méditerranéen, les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, ainsi que dans le centre de la France et plus récemment dans des départements du Nord et de l'Est.

Carte n° 2 : coûts cumulés des retraits – gonflements des argiles de 1995 à 2022 par commune (en milliers d'euros)



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

Dans les territoires ultramarins, la sinistralité liée aux catastrophes naturelles concerne principalement les vents cycloniques (82 %), devant les inondations (13 %), les séismes (4 %) et les mouvements de terrain (1 %). L'importance des dégâts occasionnés par différents cyclones depuis 2000 fait peser sur le régime 10 % de la sinistralité du marché français⁴⁹, pour seulement 2 % des cotisations⁵⁰.

⁴⁸ Cour des comptes, *Sols argileux et catastrophes naturelles*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2022.

⁴⁹ Cependant, la direction générale des outre-mer (DGOM) souhaite engager un échange avec ses interlocuteurs interministériels sur l'évolution des critères de reconnaissance des vents cycloniques en catastrophes naturelles pour accroître la cohérence et la lisibilité. Ces critères, définis à l'article L122-7 du code des assurances, exigent que le vent ait dépassé 145 km/h de moyenne sur une période de dix minutes ou 215 km/h en rafales. Ces seuils correspondent à une période de retour comprise entre 50 et 100 ans, alors que les autres phénomènes du régime *Cat-Nat* reposent sur des périodes de retour de 5 à 10 ans. En l'absence de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, les sinistres occasionnés par les vents sont toutefois indemnisés dans le cadre général du contrat d'assurance et de sa garantie « tempête », obligatoire en France pour les contrats d'assurance habitation et automobile.

⁵⁰ CCR, *Les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2024, septembre 2025*.

Sous l'effet du changement climatique, l'évolution des différents risques et de leur répartition sur le territoire a ainsi déjà accru la sinistralité du régime *Cat-Nat* au cours des dernières années.

L'augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles et de leurs dommages a affecté l'équilibre du régime et les réserves de la CCR, qui se sont considérablement réduites, augmentant le risque de faire appel à la garantie de l'État. Selon le rapport de Thierry Langreny et *al.* (2023)⁵¹, le déséquilibre du régime s'élèverait structurellement à 1,2 Md€ à climat actuel, c'est-à-dire sans aggravation du changement climatique, en l'absence d'évolution tarifaire. C'est la raison pour laquelle le taux de la surprime relative au régime *Cat-Nat*, resté inchangé depuis 25 ans, a été porté de 12 % à 20 % sur les contrats d'assurance de dommages aux biens (habitation et professionnels) et de 6 % à 9 % pour les contrats automobiles au 1^{er} janvier 2025. Ce rehaussement tarifaire ne prend cependant pas en compte les évolutions futures de la sinistralité engendrées par le changement climatique (cf. *infra*).

B - Des coûts en hausse tendancielle, selon différents scénarios de dommages

L'augmentation des coûts liés aux dommages assurés n'est pas uniquement imputable aux effets du changement climatique. Plusieurs dynamiques socio-économiques, à la fois structurelles et conjoncturelles, jouent un rôle dans cette tendance haussière.

L'un des facteurs les plus marquants est la concentration croissante du bâti dans des zones géographiquement vulnérables. Les littoraux, en particulier, illustrent cette tendance⁵² : avec 5,5 millions de logements (15 % du parc national), ils abritent une part importante de résidences secondaires (25 %, contre 10 % en moyenne nationale) et de logements vacants (7 %), bien que les résidences principales restent majoritaires (68 %). Entre 1990 et 2019, le parc immobilier littoral a crû de 45 % (+1,7 million de logements, dont +1,3 million en métropole et +0,4 million en outre-mer), soit une progression de huit points supérieure à la moyenne nationale, sous l'effet conjugué de la pression démographique, touristique et foncière. Cette dynamique a conduit à une densification accélérée des communes littorales, où vivent aujourd'hui 12 % des habitants français (densité de population 2,4 fois supérieure à la moyenne nationale), parfois au détriment de la prise en compte des risques d'inondation ou de submersion marine. À l'horizon 2050, les départements littoraux pourraient même regrouper 39 %⁵³ de la population française, exacerbant les risques liés aux inondations.

Les migrations de population et les dynamiques territoriales redistribuent ainsi les risques sur le territoire. Les départements littoraux ou les métropoles dynamiques connaissent une croissance démographique soutenue, malgré leur exposition parfois connue aux inondations ou aux canicules et épisodes de sécheresse. À l'inverse, certaines zones rurales, moins attractives, voient leur population vieillir et leur parc immobilier se dégrader, ce qui peut aussi augmenter leur vulnérabilité.

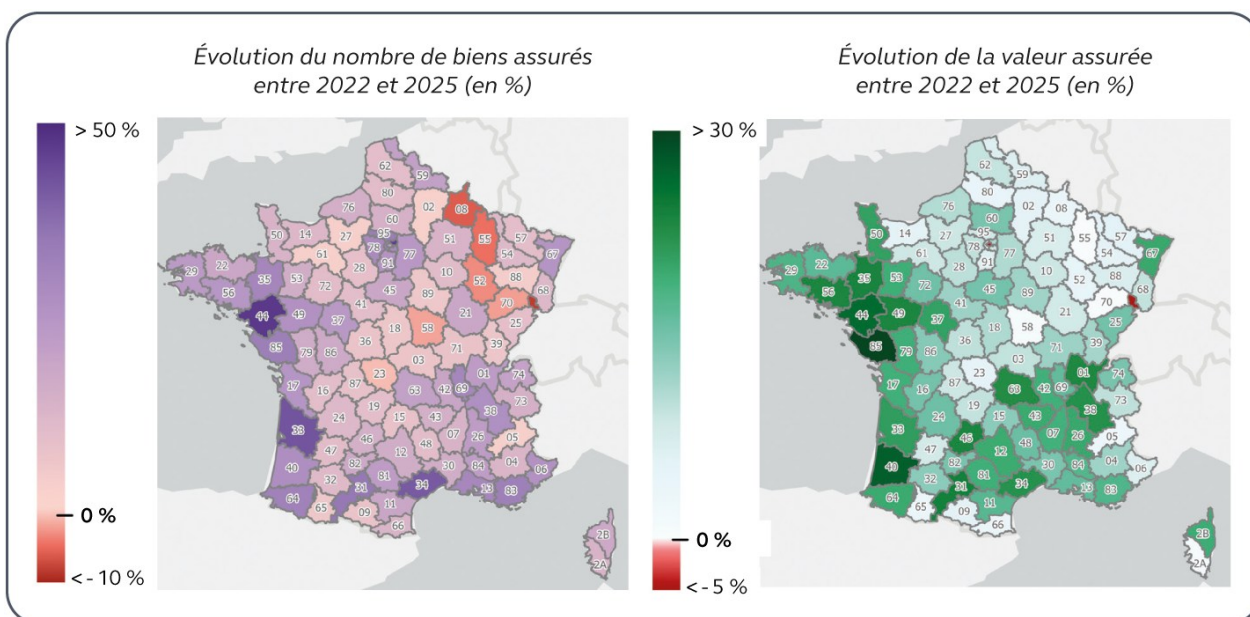
⁵¹ Thierry Langreny, Gonéri Le Cozannet, Myriam Merad. *Adapter le système français face à l'évolution du risque climatique*, CNRS-Université Dauphine-BRGM, décembre 2023.

⁵² SDES, *Chiffres clés de la mer et du littoral - édition 2024*, mars 2024.

⁵³ Commissariat général au développement durable, *Perspectives d'évolution de la population des départements littoraux à l'horizon 2050*, 8 novembre 2022.

Ces évolutions se traduisent dans les projections de la sinistralité à l'horizon 2050 menées par la CCR à partir du modèle Omphale de l'INSEE, avec une croissance importante du nombre de biens assurés, en particulier à proximité des littoraux et en Île-de-France, et une diminution ou stabilité dans d'autres départements. Globalement, la CCR retient une augmentation de 19 % du nombre de biens assurés et de 12 % des valeurs assurées entre 2022 et 2050⁵⁴, en euros constants.

Carte n° 3 : évolution du nombre de biens assurés et de la valeur assurée entre 2022 et 2050



Source : CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, septembre 2023

À ces facteurs socio-économiques s'ajoute la variabilité naturelle du climat. Celle-ci représente des cycles naturels pouvant s'étendre sur plusieurs décennies, comme l'oscillation nord-atlantique, provoquant la survenance d'événements naturels extrêmes, aux périodes de retour élevées, mais indépendants du changement climatique⁵⁵. Ces fluctuations, bien que naturelles, compliquent donc l'attribution des coûts à un facteur unique et soulignent la nécessité pour les assureurs et réassureurs d'intégrer cette variabilité dans leurs modèles de projection et de tarification. Indépendantes du changement climatique, ces dynamiques en amplifient néanmoins les effets et rendent d'autant plus déterminante leur analyse fine afin d'estimer la sinistralité à un horizon lointain. Projeter les coûts futurs liés aux dommages induits par le changement climatique repose sur des méthodes complexes, combinant des scénarios d'aléas climatiques et des modélisations de vulnérabilité des biens.

⁵⁴ CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, septembre 2023.

⁵⁵ Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, *Les événements météorologiques extrêmes dans un contexte de changement climatique*, rapport au Premier ministre et au Parlement, 2018.

En France, les acteurs s'appuient principalement sur les scénarios RCP (*Representative Concentration Pathways*), issus du cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), pour estimer l'évolution des risques à moyen et long terme. Les scénarios RCP 4.5 et RCP 8.5, souvent retenus pour les projections à horizon 2050, dessinent deux futurs contrastés. Le scénario RCP 4.5 décrit une trajectoire intermédiaire de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin du 21^{ème} siècle, entraînant une hausse des températures de +2°C. À l'inverse, le scénario RCP 8.5 envisage un monde sans régulation des émissions de gaz à effet de serre, menant à une hausse globale de la température planétaire de +4°C d'ici 2100.

Cependant, ces anciens scénarios climatiques, datant de plus de dix ans, ont été actualisés par le GIEC avec les SSP (*Shared Socioeconomic Pathways*) qui sont de nouvelles projections socio-économiques et climatiques. En France, l'État a élaboré en 2023 la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), un scénario plus récent qui intègre ces avancées et les objectifs de l'Accord de Paris. La comparaison entre les prévisions des scénarios RCP et celles de la TRACC, plus récente, tend à corroborer l'analyse de différents acteurs sur l'optimisme à continuer de retenir le scénario RCP 4.5 pour les projections. Si certains acteurs privilégient le scénario pessimiste RCP 8.5 au regard des politiques actuelles et de la hausse de la température globale déjà observée, la CCR réalise des projections avec les deux scénarios et retient une approche mixte, en les pondérant.

Par ailleurs, au-delà des scénarios, les modèles eux-mêmes présentent des limites. En effet, d'une part, les interactions entre les aléas climatiques et les vulnérabilités locales sont difficiles à modéliser avec précision, notamment en raison de l'évolution de l'urbanisation, de la qualité des infrastructures et des valeurs assurées. D'autre part, les modélisations d'événements extrêmes sont difficiles à appréhender à partir de données historiques limitées, et la combinaison d'aléas peut multiplier les dommages. De plus, les évolutions possibles des critères de reconnaissance des catastrophes naturelles⁵⁶, tout comme l'efficacité des mesures de prévention, sont difficilement quantifiables. Enfin, ces modèles peuvent difficilement anticiper les points de bascule climatiques, tels que l'effondrement de calottes glaciaires, l'accélération de la désertification ou le ralentissement du courant océanique, dont les conséquences pourraient largement dépasser les projections actuelles.

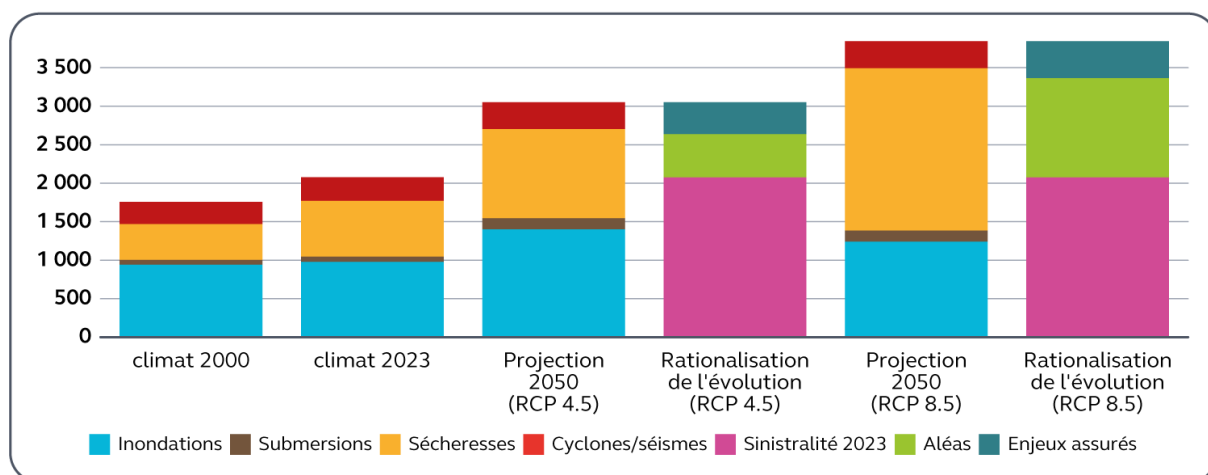
Dans ce cadre méthodologique non exempt de fragilités et pour répondre aux besoins de la CCR, Météo-France a produit des simulations d'un éventail de 400 années climatiques (séries chronologiques d'une année d'événements climatiques) dont la moyenne et la volatilité sont cohérentes avec le climat de l'année cible considérée. Ces 400 simulations sont calculées à la fois sur le climat de l'an 2000 et sur le climat cible de 2050, selon deux scénarios du GIEC (le RCP 4.5 et le RCP 8.5). Les impacts du changement climatiques modélisés concernent aussi bien la fréquence que l'intensité des événements naturels à l'horizon 2050. L'état de catastrophe naturelle étant reconnu en fonction de leur fréquence de survenance, certains phénomènes, qui pouvaient être reconnus comme catastrophe naturelle en 2000, doivent en principe mécaniquement sortir du régime à l'horizon 2050 en raison de leur régularité accrue. La CCR croise ensuite ces données avec celles des biens assurés pour en estimer la vulnérabilité⁵⁷. Ces informations sont ensuite utilisées pour estimer des dommages, en fonction de l'historique des sinistres, et ainsi évaluer le coût des catastrophes naturelles à l'échelle du bien, de la commune ou du territoire.

⁵⁶ Lois n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles (dite loi Baudu), et 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).

⁵⁷ La CCR n'a cependant pas recours aux scénarios RCP du GIEC pour modéliser les aléas séisme et cyclone mais simule directement des événements sur la base d'observations passées.

Les projections réalisées montrent que les coûts liés aux catastrophes naturelles en France devraient connaître une hausse marquée d’ici 2050, avec des disparités significatives selon les périls et les scénarios climatiques retenus. L’étude de la CCR montre que la sinistralité moyenne annuelle pourrait augmenter de 47 % à 85 % d’ici à 2050, selon le scénario RCP retenu. Cette progression représenterait une charge de sinistres annuelle de 3 à 4 Md€, en euros constants. L’évolution s’explique à la fois par l’intensification des aléas climatiques et par l’évolution des enjeux assurés.

Graphique n° 3 : résultats des projections annuelles de la sinistralité à l’horizon 2050, en euros constants (en M€)



Note de lecture : les colonnes « Rationalisation de l’évolution » permettent de comprendre, à l’horizon 2050, la part de la sinistralité liée aux aléas (accroissement de la fréquence et de l’intensité des catastrophes naturelles) et celle liée à l’augmentation des enjeux assurés (augmentation du nombre et de la valeur des biens assurés).

Source : Cour des comptes, à partir du rapport de la CCR, Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050, septembre 2023

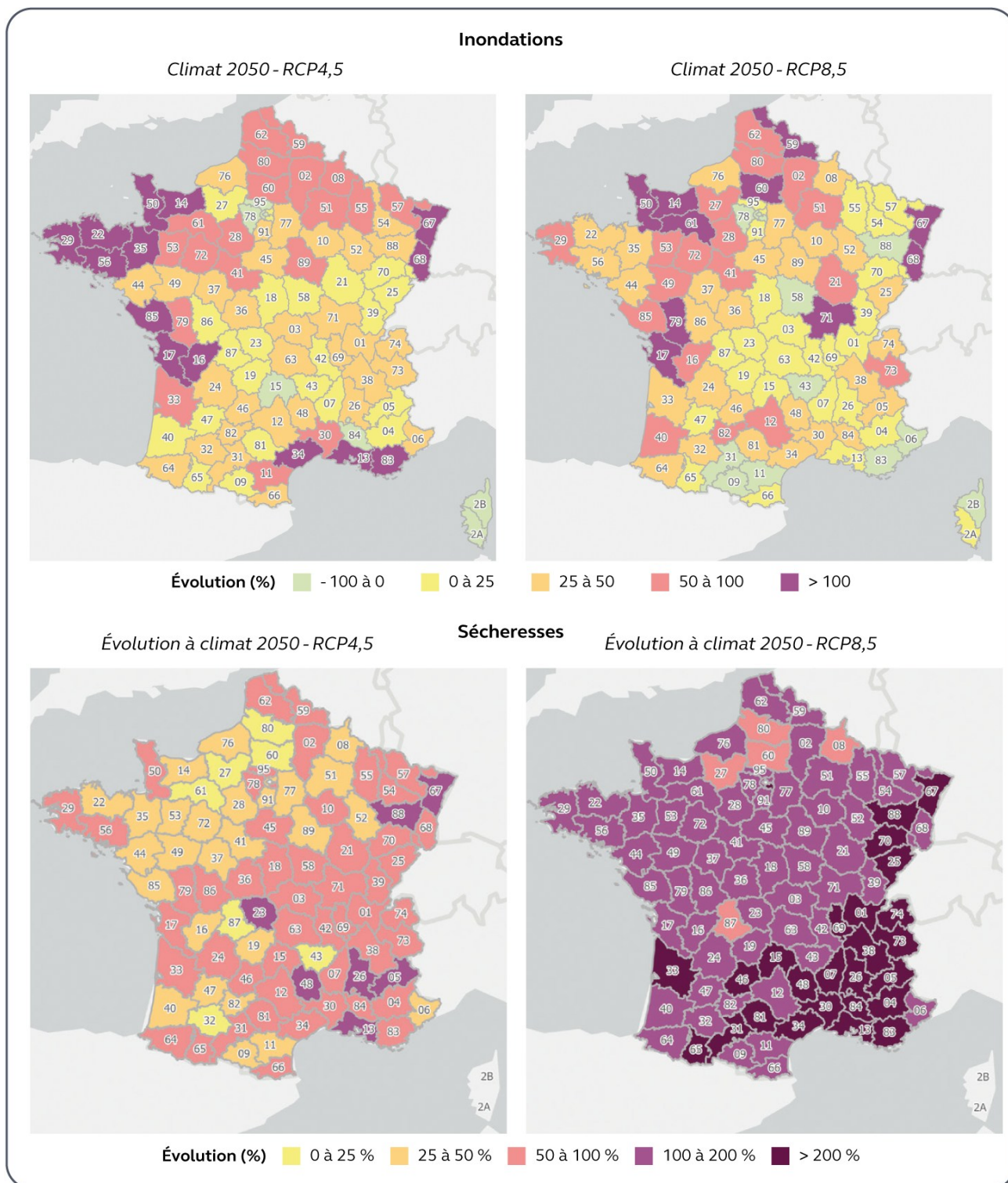
Si l’accroissement des dommages est globalement plus soutenu dans les simulations réalisées avec le scénario pessimiste RCP 8.5, le péril inondation a toutefois un moindre impact dans ce scénario que dans le scénario RCP 4.5. Cela s’explique par une diminution des sinistres liés aux débordements de cours d’eau, due à une réduction des débits des fleuves sous ces hypothèses.

Par ailleurs, dans les deux scénarios envisagés, l’augmentation de la sinistralité liée au péril sécheresse est notable, les événements extrêmes devenant plus intenses. Or, la sinistralité moyenne sur cinq années, calculée en 2024 par la CCR, s’établit à 1,1 Md€, ce qui pourrait suggérer que la projection basse est sous-évaluée. En ce qui concerne les inondations, la sinistralité moyenne s’élevait à 0,7 Md€ sur la période 1982-2024⁵⁸ sans dynamique notable récente, pour une projection qui pourrait atteindre 1,4 Md€ à l’horizon 2050 pour l’ensemble du régime *Cat-Nat*.

Enfin, l’évolution de la sinistralité ne sera pas uniforme sur le territoire français : certaines zones, en raison de leur exposition aux aléas climatiques et de leur densité urbaine, subiront une hausse des dommages plus marquée. Surtout, dans le scénario de réchauffement le plus marqué (RCP 8.5), les dommages provoqués par la sécheresse augmenteraient fortement sur la totalité du territoire, y compris dans un grand nombre de zones qui apparaissaient jusqu’ici peu exposées.

⁵⁸ CCR, *Les catastrophes naturelles en France, bilan 1982-2024*, septembre 2025.

Carte n° 4 : évolutions des dommages assurés par département entre le climat actuel et 2050 (RCP 4.5 et RCP 8.5)



Source : CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, septembre 2023

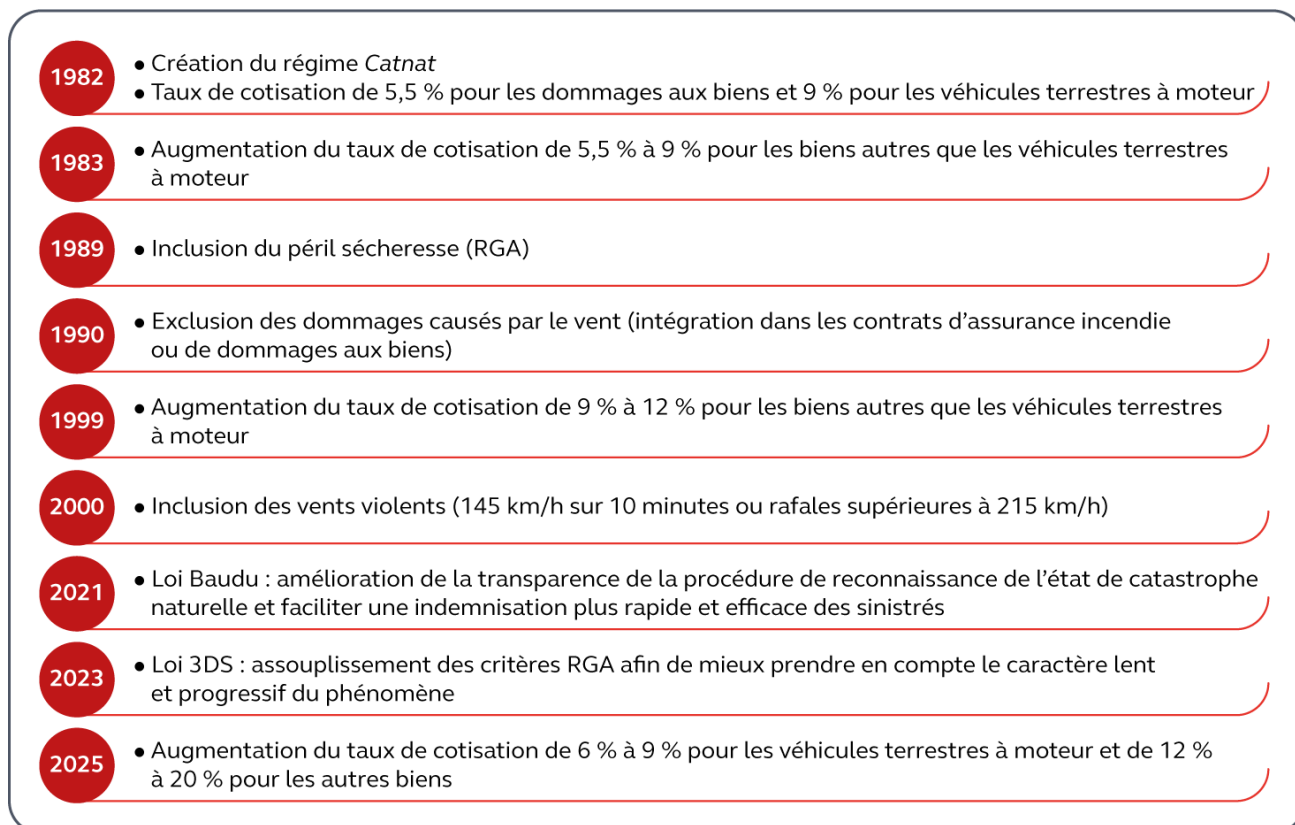
Ces disparités territoriales soulèvent des enjeux majeurs en matière de politiques publiques d'aménagement et de tarification du régime *Cat-Nat*, avec un risque accru de démutualisation dans les zones les plus sinistrées. En raison du changement climatique, l'exposition générale du territoire aux risques naturels va s'accroître, mais avec des dynamiques marquées pour certaines régions par rapport à leur exposition actuelle. Dès lors, disposer d'une vision à date de l'exposition aux risques devient insuffisant et nécessite l'élaboration d'une carte prospective des risques (cf. *infra*).

C - Une extension progressive de la couverture des événements par le régime qui pèse sur ses coûts

1 - Une extension de la couverture des assurés

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (*Cat-Nat*) a progressivement intégré de nouveaux risques depuis sa création (hormis l'exclusion des dommages causés par le vent en 1990) afin d'améliorer la couverture des assurés. Cet élargissement de la couverture du régime, comme ce fut le cas pour les tempêtes en 2000, après la tempête Lothar, a mécaniquement alourdi la charge financière du régime, en augmentant le volume et la diversité des sinistres pris en charge. L'intégration du péril RGA en 1989 a ainsi engendré une charge financière pour le régime de 25 Md€, ce qui représente 43 % de la sinistralité totale entre 1989 et 2024.

Schéma n° 1 : principales évolutions du régime *Cat-Nat*



Source : Cour des comptes

Le changement climatique risque de soulever à nouveau la question de l'intégration dans le régime de risques naturels jusqu'ici exclus, comme la grêle, en raison notamment de l'augmentation de la taille moyenne des grêlons qui aggravent les dommages. Ainsi, dans ses projections, Covéa évalue à + 20 %⁵⁹ l'augmentation de la sinistralité liée à la grêle à l'horizon 2050. Ce péril est actuellement couvert par le marché de l'assurance au travers de la garantie TGN (tempête, grêle, neige). Cependant, si des épisodes de grêle aussi significatifs que ceux survenus en 2022⁶⁰ venaient à se reproduire plus fréquemment à l'avenir, les assureurs pourraient être conduits à se retirer de ce marché. De même, la fréquence des incendies devrait croître à l'avenir, en raison de températures plus élevées, d'une baisse de la pluviométrie, de la force du vent et de l'état de sécheresse de la végétation.

Par ailleurs, les évolutions législatives ont amélioré la qualité de la couverture pour mieux indemniser les victimes. Parmi les réformes récentes, la loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, dite loi Baudu, vise à améliorer l'indemnisation des sinistrés en élargissant les natures de frais indemnifiables ou leur délai de déclaration, tout en accélérant les procédures. La loi 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 3DS⁶¹ étend quant à elle l'indemnisation RGA à une succession anormale d'épisodes de sécheresses d'ampleurs moindres. Ces mesures se traduisent par une augmentation des coûts à sinistralité équivalente. La CCR estime ainsi que ces évolutions législatives ont eu pour conséquence d'augmenter le coût des dommages RGA de l'ordre de 20 % pour le régime⁶².

Au-delà des propositions législatives visant à faire évoluer le régime, un élément central dans le dispositif de reconnaissance des catastrophes naturelles réside dans la notion d'événement exceptionnel. En effet, lors de la création du régime, la loi ne précisait pas les aléas naturels entrant dans le champ de cette garantie, ni la méthode et les critères à appliquer pour caractériser l'intensité d'un événement naturel. Depuis, la commission interministérielle a cherché à objectiver ses décisions en retenant des critères de période de retour préétablis, qui reviennent à estimer la probabilité qu'un événement d'une certaine intensité se produise en moyenne sur une période donnée. À titre d'exemple, la crue de la Seine de 1910 est considérée comme un événement centennal, ce qui signifie qu'une crue de cette intensité a une probabilité de 1 % de se produire chaque année. Or, en raison du changement climatique, la fréquence de survenance d'événements exceptionnels tend à augmenter chaque année sans en diminuer les conséquences sur les dommages des assurés.

En maintenant les mêmes périodes de retour, le régime va progressivement exclure des événements importants qui pouvaient auparavant prétendre à la qualification de catastrophe naturelle, faisant peser sur les assurés un risque de non-indemnisation des sinistres. Au contraire, maintenir au sein du régime tous ces événements en abaissant les périodes de retour retenues, conduirait à une augmentation significative de la sinistralité à la charge du régime.

⁵⁹ Covéa, *Changement climatique & Assurance : Quelles conséquences sur la sinistralité à horizon 2050 ?*, janvier 2022. Covéa est un groupe mutualiste, composé en particulier des marques MAAF, MMA, GMF et PartnerRe.

⁶⁰ France Assureurs évalue à 6 Md€ les sinistres relatifs aux événements tempête – grêle – neige au cours de l'exercice 2022.

⁶¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022, ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023.

⁶² CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, septembre 2023.

2 - Les incertitudes engendrées par la procédure de reconnaissance *Cat-Nat*

La procédure de reconnaissance d'un événement comme catastrophe naturelle présente plusieurs fragilités, tant sur le plan scientifique que politique. D'une part, les critères retenus sont techniques et évolutifs, prenant en compte des périodes de retour variables selon les aléas, ce qui les rend opaques pour 82 % des personnes interrogées dans le cadre d'une mission sénatoriale⁶³. Par ailleurs, en raison de l'urgence et de la sensibilité des situations de catastrophe naturelle, les autorités politiques, notamment ministérielles, ont fréquemment annoncé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle avant même l'avis formel de la commission interministérielle⁶⁴. La crédibilité du processus décisionnel établi peut alors s'en trouver affaiblie, notamment par une minimisation du rôle d'objectivation de la commission interministérielle. Dans le cas spécifique d'une procédure accélérée de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la commission ne peut émettre d'avis défavorable. Elle ne peut qu'ajourner sa décision et renvoyer pour complément d'expertise.

Ainsi, après le passage du cyclone Garance sur l'île de La Réunion en février 2025, la commission interministérielle a tout d'abord reconnu l'état de catastrophe naturelle pour l'ensemble du territoire, dont deux communes au titre des vents cycloniques, le 7 mars 2025. Toutefois, cette décision a suscité de nombreux mécontentements de la part d'élus, d'associations locales et le ministre des outre-mer a demandé une saisine complémentaire de la commission⁶⁵. Le 21 mars 2025, un nouvel arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a étendu à douze communes la reconnaissance du phénomène de vent cyclonique. Ce nouvel avis de la commission interministérielle a été pris sur la base d'éléments techniques complémentaires de Météo-France qui ne correspondaient pas aux critères prévus par le législateur. En particulier, le critère météorologique retenu a été la vitesse de vent instantanée, notion absente du code des assurances. En outre, en raison de la topographie de l'île, les données issues de toutes les stations n'ont pas été retenues et une modélisation physique a été réalisée par Météo-France.

Cette dernière a fait l'objet d'une contre-analyse indépendante qui conclut qu'il est difficilement envisageable que des vitesses de vents supérieures à 215 km/h aient pu être observées sur un territoire aussi large que celui identifié par l'analyse de Météo-France. Ces différents éléments ont ainsi conduit à une reconnaissance sur un périmètre élargi de l'état de catastrophe naturelle, avec des conséquences financières pour la CCR de 350 M€, contre 160 M€ en appliquant strictement les critères réglementaires, soit un surcoût de 190 M€.

⁶³ 82 % des personnes interrogées par la mission d'information sont insatisfaites (voire très insatisfaites) de la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Source : Nicole Bonnefoy, Rapport d'information au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, Sénat, rapport n° 628 déposé le 3 juillet 2019.

⁶⁴ À titre d'exemple, le ministre chargé de la transition écologique a annoncé dès le 21 juin 2024 la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour les communes touchées par la crue de l'Oudon, alors que la commission n'a rendu son avis que le 3 juillet 2024 et que l'arrêté officiel n'a été publié que le 4 juillet 2024. Après le cyclone Belal à La Réunion en janvier 2024, le ministre chargé de l'intérieur a assuré, avant même la réunion de la commission, que « *la procédure accélérée de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle serait étudiée dès le vendredi pour une publication en début de semaine suivante* », afin de permettre un versement rapide des indemnisations.

⁶⁵ Déclaration du ministre d'État à la suite de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour La Réunion après le passage du cyclone Garance, le 12 mars 2025.

La cristallisation politique sur la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle fait peser un risque sur l'utilisation du régime *Cat-Nat*. Elle pourrait être atténuée par une communication accrue, de la part notamment de la CCR, visant à mieux faire connaître, au sein du grand public comme des élus locaux, le champ du régime *Cat-Nat* et préciser que les sinistres qui ne sont pas considérés comme catastrophes naturelles sont, pour la plupart, indemnisés par les assureurs privés. L'assurance dommages classique (hors régime *Cat-Nat*) présente en outre l'avantage de proposer des franchises souvent inférieures aux franchises du régime *Cat-Nat*⁶⁶. À l'inverse, les délais d'indemnisation peuvent être plus longs (souvent 30 jours après l'accord entre l'assureur et l'assuré sur le montant contre 21 jours en cas de catastrophe naturelle).

D'autre part, compte tenu de la focalisation politique sur la reconnaissance d'état de catastrophe naturelle et des pressions qui peuvent en résulter, notamment sur l'analyse des critères techniques permettant de décider de l'éligibilité d'un événement donné, l'indépendance de la commission devrait être renforcée afin de rationaliser l'évolution de la sinistralité couverte par le régime et de garantir le respect de critères objectifs, dans un contexte où le réchauffement climatique entraînera une banalisation progressive d'événements aujourd'hui considérés comme anormaux (cf. *infra*).

⁶⁶ Pour l'assurance habitation, les franchises sont négociées au moment de la souscription et peuvent même être réduites à zéro en contrepartie d'une majoration des primes.

CONCLUSION

Créé il y a plus de quarante ans, le régime Cat-Nat, fondé sur un modèle original de partenariat public-privé, alliant un financement à travers les contrats d'assurance et une réassurance des acteurs privés par un acteur public, la CCR, a permis de couvrir une diversité de risques naturels exceptionnels au bénéfice des assurés comme des assureurs.

Le changement climatique provoque déjà une hausse marquée des dommages provoqués par les phénomènes naturels, ce qui a conduit à une augmentation de la surprime en 2025. Selon les modèles utilisés par la CCR, cette hausse des dommages va s'accélérer alors que la tendance observée est celle d'une intégration croissante de nouveaux risques dans le régime Cat-Nat et que la sortie de certains risques, qui pourraient ne plus en relever, n'est pas certaine. Dans ce contexte, ce régime d'assurance public-privé pourrait être rapidement fragilisé.

Des incertitudes pèsent également sur la mutualisation des risques sur l'ensemble du territoire, alors que certains assureurs pourraient souhaiter sélectionner davantage leurs risques et se retirer des zones les plus exposées, ce qui poserait des problèmes de couverture assurantielle pour les ménages ou entreprises et obèrerait la soutenabilité financière du régime porté par la CCR.

Chapitre II

La caisse centrale de réassurance : un garant solide de l'assurabilité du territoire face au changement climatique

La CCR s'est affirmée depuis la création du régime *Cat-Nat* comme le pivot de l'assurabilité de l'ensemble du territoire face aux aléas climatiques. Elle a ainsi assumé un rôle de garante du respect du principe de solidarité et de mutualisation entre les différentes zones géographiques, rôle récemment conforté par la mise en place de l'observatoire de l'assurabilité (I). S'appuyant sur un modèle financier robuste (II), elle apparaît surtout comme la garante de la soutenabilité financière du régime et doit notamment viser à reconstituer ses réserves et à minimiser les risques que la garantie de l'État soit appelée dans un contexte de hausse tendancielle de la sinistralité climatique (III).

I - L'évolution de la couverture assurantielle face aux risques climatiques : un enjeu de connaissance et de maîtrise accrues

La solidarité et la mutualisation des risques sur l'ensemble du territoire constituent deux objectifs cardinaux du régime *Cat-Nat*. La CCR veille par conséquent à ce que ces principes soient respectés par les assureurs, dont le rôle est essentiel dans l'équilibre du dispositif.

A - Un risque encore limité de démutualisation, causé par le retrait d'assureurs des zones et catégories d'assurés les plus touchés par les aléas climatiques

1 - Un régime fondé sur la mutualisation, qui pourrait être fragilisé par des comportements de sélection des risques par les assureurs

Le régime assurantiel est fondé sur la mutualisation des risques : les zones les moins à risque⁶⁷ permettent, en moyenne, de financer les zones où surviennent des sinistres plus fréquents ou plus importants⁶⁸. Si les assureurs pratiquent naturellement la sélection du risque en s'assurant que leur client présente des garanties suffisantes (absence d'assurance de logement construits illégalement par exemple), celle-ci ne doit, en théorie, pas intervenir sur des critères de risques relevant du régime *Cat-Nat*. En effet, la garantie couvrant les effets des catastrophes naturelles est une garantie *obligatoire* des assurances de dommages aux biens, avec un taux fixe et unique sur l'ensemble du territoire visant à mutualiser les coûts entre les assurés. L'objectif du régime (cf. *supra*) est bien d'assurer l'ensemble des bénéficiaires, indépendamment de leur exposition aux risques relatifs aux catastrophes naturelles couvertes. Ce principe de mutualisation du risque naturel est au fondement du régime instauré en 1982.

Or, alors que le phénomène de sélection du risque naturel était historiquement faible, les assureurs disposent désormais d'outils de cartographie des risques de plus en plus précis, jusqu'à la maille de l'adresse. Ces données relatives aux sinistres passés permettent d'analyser les sinistres à l'échelle communale mais également à une échelle infracommunale, par exemple entre partie haute ou basse d'une même rue soumise à inondation. Selon la fédération nationale des syndicats des agents généraux d'assurance (AGÉA)⁶⁹, ce phénomène de sélection est amplifié par les difficultés d'accès des assureurs à la réassurance privée pour des risques associés au changement climatique mais qui ne relèvent pas du régime *Cat-Nat* (tempête-grêle-neige, dégâts des eaux, etc.). En pratique, les refus d'assurance portés à la connaissance de la Cour prennent essentiellement trois formes : (i) le retrait explicite de compagnies d'assurances de certaines zones, par exemple en outre-mer (fermeture des bureaux, annonce d'absence de contrats signés dans cette zone) ; (ii) l'impossibilité informatique de conclure le contrat en ligne dès lors que l'adresse exacte du bien a été renseignée (« *bug* » informatique et impossibilité de contacter la compagnie) ; (iii) l'augmentation désincitative des primes d'assurance. Ces phénomènes, dont plusieurs acteurs du secteur témoignent de l'occurrence croissante, interviennent en particulier après un sinistre, alors même que l'assurance du risque climatique est jugée indispensable par une part importante de la population⁷⁰.

⁶⁷ Dans lesquelles les indemnités à verser à la suite de sinistres sont moins importantes que les primes collectées sur la zone pendant la période de référence (ratio « sinistres sur primes » ou « S/P » inférieur à 1).

⁶⁸ Ratio « S/P » supérieur à 1.

⁶⁹ Selon l'AGÉA, les réassureurs privés ont vu leurs rendements chuter depuis l'année 2022, ce qui les conduit à durcir leurs conditions tarifaires de réassurance auprès des assureurs.

⁷⁰ Enquête « *Protégeons l'assurabilité - état de l'opinion* », réalisée par Elabe pour le compte de la CCR, mai 2024.

Ces pratiques entraînent un risque de segmentation du marché avec deux conséquences problématiques. *Du point de vue des assurés*, certains acteurs et zones risquent de ne plus être assurés à l'avenir, générant une « fracture assurantielle » entre des zones réputées assurables et d'autres trop risquées pour bénéficier d'une couverture à un prix cohérent avec les revenus des résidents⁷¹. Ce phénomène, tout en envoyant un signal-prix incitatif à quitter les zones les plus à risque, génère une double peine pour les ménages et entreprises n'ayant pas pu ou choisi de déménager : ils sont soumis à des risques plus importants et ne peuvent plus s'assurer contre ces risques. La mutualisation prévue par le régime de 1982 est, dans ce cas, battue en brèche. *Du point de vue des assureurs*, les compagnies qui maintiennent leur présence dans les zones à risque voient leur part de marché augmenter dans ces territoires, ce qui dégrade leur ratio « sinistres sur primes ». De ce fait, leur capacité à proposer des prix attractifs dans les zones les moins à risque s'en trouve réduite. Elles perdent alors la clientèle la moins risquée, au profit de compagnies uniquement présentes dans les zones moins à risque, tout en ne croissant que dans les zones à risque, avec des conséquences sur leur modèle économique, soumis à un cercle vicieux de sélection croissante des « mauvais » risques. Ces effets ont, à terme, un impact sur la CCR et le régime *Cat-Nat* puisque seules les compagnies présentes en zone à risque décident de se réassurer auprès de la CCR.

2 - L'assurabilité des collectivités territoriales, un enjeu qui dépasse le régime *Cat-Nat*

La difficulté des collectivités territoriales à s'assurer est mise en avant par les élus au cours des dernières années, notamment dans plusieurs rapports de mission⁷². Ces travaux parlementaires constatent, d'une part, que les collectivités rencontrent des difficultés à pourvoir les marchés d'assurance en l'absence de candidat⁷³ et, d'autre part, qu'en cas de réponse, les primes augmentent fortement depuis 2018 alors que les conditions d'indemnisation se dégradent (hausse des franchises, montants maximaux d'indemnisation réduits)⁷⁴. En 2023, 1 345 communes, de toutes tailles, ont ainsi connu une hausse des dépenses d'assurance supérieure à 100 %⁷⁵.

⁷¹ Isabelle Anguelovski et James JT Connolly, «*Segregating by Greening: What do We Mean by Green Gentrification?*» *Journal of Planning Literature*, 39(3), 386-394, 2024.

⁷² Jean-Yves Dagès et Alain Chrétien, *L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives*, rapport de mission, 2024 ; Jean-François Husson, rapport d'information fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales, Sénat, rapport n° 474 déposé le 27 mars 2024 ; Livre blanc de Villes de France, l'Association des petites villes de France et la société mutuelle d'assurance des collectivités locales, *Assurer les territoires, préserver l'avenir*, 2025 ; chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, *Assurabilité des collectivités territoriales*, audit flash, 2024.

⁷³ Parmi les 713 collectivités ayant répondu à la consultation des élus locaux effectuée par la mission sénatoriale Husson, en 2023, 24 % des collectivités répondantes indiquent avoir lancé un appel d'offres pour lequel aucun assureur n'a répondu.

⁷⁴ Selon le rapport du sénateur Husson, 94 % des collectivités répondantes ont constaté une hausse de la cotisation et 27 % une hausse des montants de franchises. L'étude menée par la CRC Bourgogne-Franche-Comté sur 17 collectivités constate une multiplication par deux des primes d'assurance entre 2018 et 2024 et une multiplication par trois des dépenses d'assurance pour les dommages aux biens.

⁷⁵ Mission Dagès-Chrétien, à partir des données comptables des collectivités.

Par ailleurs, ce constat n'est pas à imputer uniquement à la hausse des risques climatiques. D'abord, malgré une augmentation réelle en 2023 et 2024, le poids des dépenses d'assurance dans le budget des collectivités territoriales reste soutenable : il a augmenté moins vite que l'inflation entre 2015 et 2023 et restait limité à 0,7 % du budget de fonctionnement en moyenne en 2023 (1,5 % pour les communes de moins de 5 000 habitants)⁷⁶. En outre, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés en raison d'une méconnaissance de leur patrimoine à assurer, constatée par l'ensemble des rapports et missions, ainsi que du caractère technique des marchés d'assurance qui requiert une assistance à maîtrise d'ouvrage à laquelle toutes les collectivités n'ont pas accès.

Enfin, il est complexe d'identifier l'effet spécifique de l'exposition au risque climatique sur l'assurabilité des collectivités du fait de l'augmentation forte des violences urbaines, dont le coût a été estimé par France Assureurs à près de 800 M€ en 2023 (dont un quart pour les collectivités territoriales), et près d'1 Md€ en 2024 lors des violences en Nouvelle-Calédonie. Ce risque, identifié comme « émergent » par la CCR, a pu générer, aux dires d'assureurs et de communes, des conditions restrictives d'assurance.

Pour autant, certains cas témoignent bien de la difficulté pour les collectivités de s'assurer à la suite d'un sinistre climatique. À titre d'illustration, à la suite de la tempête Eunice de février 2022 dans le Pas-de-Calais, la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO) a vu son contrat résilié par son assureur et, à l'issue du nouvel appel d'offres, n'a reçu qu'une réponse proposant une prime multipliée par six.

Pour répondre à cette problématique, un « Roquelaure de l'assurabilité des collectivités territoriales » a été organisé en avril 2025. Ces travaux ont débouché sur la signature d'une charte nationale d'engagement pour l'assurabilité des collectivités par le Gouvernement, France Assureurs et les associations d'élus, puis sur un plan d'action (PACT 2025) pour décliner la charte. La principale action est la création d'une cellule d'accompagnement et d'orientation, nommée CollectivAssur, « point d'entrée » des collectivités en difficulté, placé auprès du médiateur de l'assurance. Cette initiative concrète a été saluée par les acteurs territoriaux et devra faire l'objet d'un suivi afin de s'assurer qu'elle permet bien de renforcer l'assurabilité des collectivités.

B - Afin de quantifier le retrait des assureurs, la création récente d'un observatoire de l'assurabilité au sein de la CCR

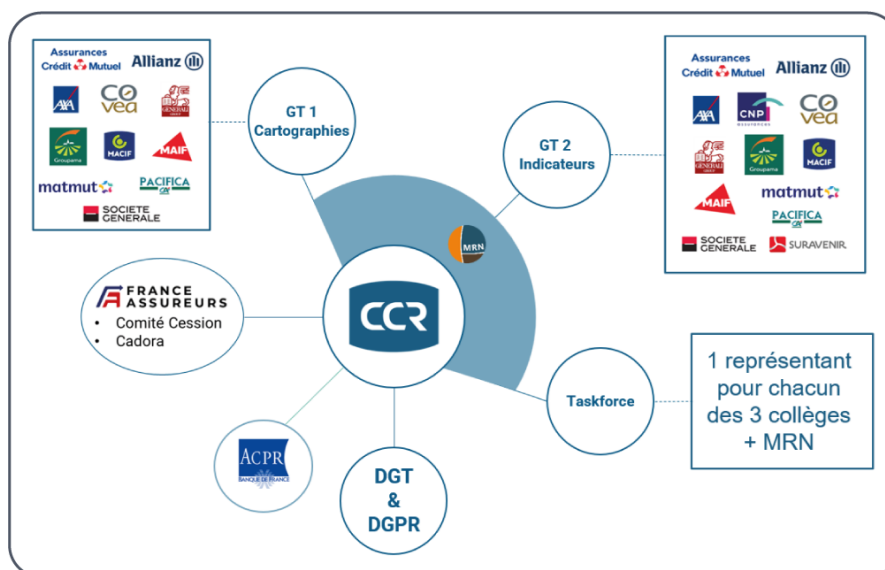
Afin de répondre au constat de la difficulté croissante à s'assurer dans certaines zones ou à la suite d'événements climatiques, plusieurs rapports ont recommandé la création d'un organe d'information sur la couverture réelle du territoire par les assureurs et la sélection des risques opérée en raison de l'exposition aux risques naturels⁷⁷. Cette mesure a été inscrite dans le troisième plan national pour l'adaptation au changement climatique (PNACC-3). Le Gouvernement a ainsi confié à la CCR la mise en place d'un « observatoire de l'assurance des risques climatiques », chargé d'analyser l'évolution de la présence des assureurs sur le territoire. Afin de diffuser ces résultats, cet observatoire produit un rapport annuel, dont la première édition devait intervenir début 2026.

Pour réaliser ces travaux, la CCR a associé à sa réflexion les acteurs du secteur, en premier lieu les compagnies d'assurances.

⁷⁶ Rapport Dagès-Chrétien, malgré une augmentation en valeur de 10,3 % en 2023. Calculs à partir des données comptables des comptes de gestion des collectivités (compte de charge 616).

⁷⁷ Recommandation n° 3.2 du rapport Langreny-Le Cozannet-Merad (2023) ; recommandations n° 3 et n° 4 du rapport d'information de la sénatrice Lavarde (2024) ; recommandation n° 4 du livre blanc de l'Agéa (2024) ; recommandation n° 2 du rapport Dagès et Chrétien (2024) (recommandation spécifique au secteur public).

Schéma n° 2 : acteurs associés à l'observatoire de l'assurabilité



Source : CCR, présentation interne

L'observatoire doit s'appuyer sur des données climatiques d'exposition au risque à climat actuel et futur (en prenant pour référence la trajectoire de réchauffement pour l'adaptation au changement climatique, la TRACC), et contribuer à élaborer une cartographie nationale des zones exposées aux périls couverts par le régime *Cat-Nat*, en vue de répondre à deux questions : (i) existe-t-il des territoires concernés par un désengagement d'assureurs en raison de leur exposition aux risques naturels ? ; (ii) comment évolue la présence des assureurs dans les zones les plus exposées ?

Pour le premier rapport, préparé en 2025 dont la publication serait envisagée en 2026, la CCR a fait le choix de restreindre son champ d'analyse en termes de biens couverts (uniquement les maisons individuelles) et de type d'assurés (uniquement les particuliers)⁷⁸ ainsi que de périls (inondations et sécheresses/RGA en métropole, risque cyclonique outre-mer). Le périmètre géographique couvre les 34 794 communes de métropole et 94 communes outre-mer, en Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

L'observatoire a décidé de mesurer la présence assurantielle par le nombre d'assureurs présents dans une zone donnée et par un indice de concentration du marché⁷⁹, à l'échelle communale et infracommunale afin, selon le rapport, « d'identifier d'éventuelles différenciations entre zones à risque et extérieur des zones à risque au sein d'une même commune » (cf. *infra*). Les zones sans tension ou dont la tension n'est pas attribuable aux risques *Cat-Nat* sont classées en « vert » tandis que les zones où il n'est plus possible de s'assurer en raison de l'exposition aux risques *Cat-Nat* sont classées en « rouge ». Le classement « vert clair » correspond à un début de tension, c'est-à-dire à une offre légèrement réduite tandis que le classement « jaune » traduit une tension significative (forte concentration du marché, nombre d'assureurs réduit). La méthode retenue par l'observatoire pour identifier les zones de tension dont la situation est attribuable aux risques naturels, est détaillée en annexe.

⁷⁸ Les particuliers propriétaires de maison représentent près de 90 % de la sinistralité *Cat-Nat*, selon la CCR.

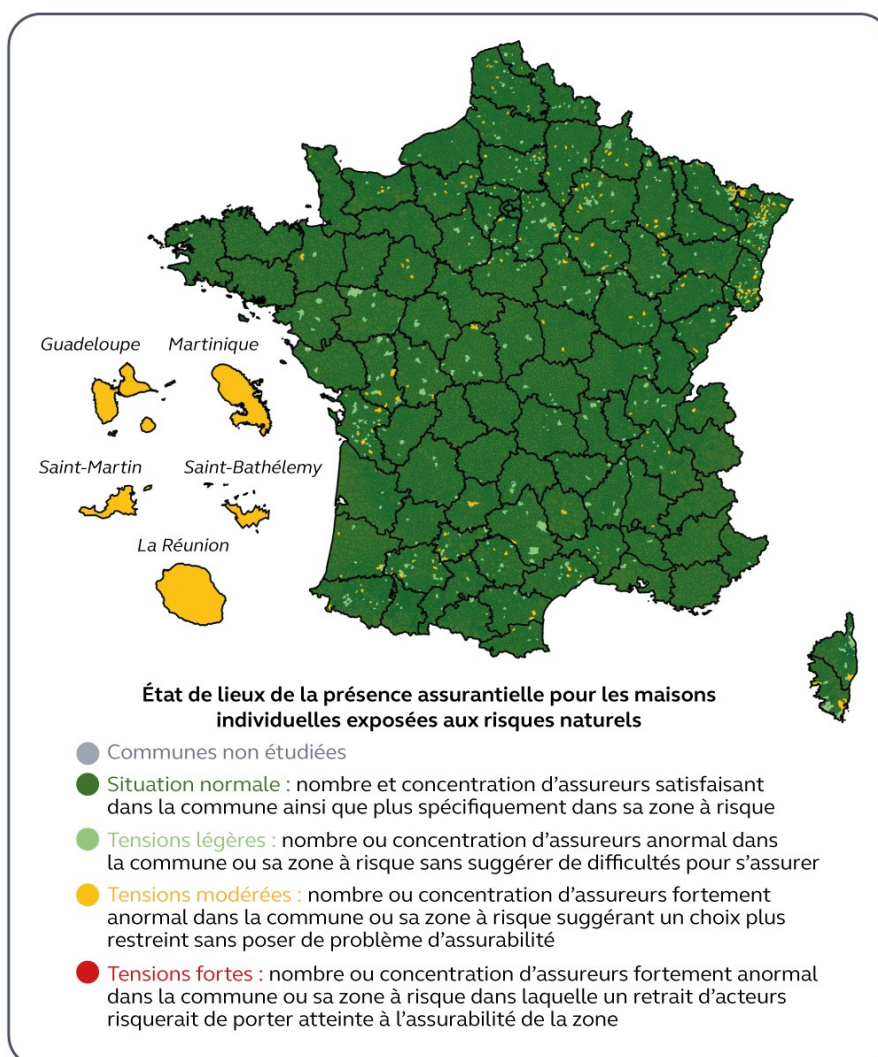
⁷⁹ Indice de Herfindahl-Hirschmann, IHH.

C - De premiers constats concluant à l'absence de déséquilibre en métropole

Le projet de rapport de l'observatoire tend à montrer que l'ensemble du territoire français reste largement couvert par les assureurs et qu'il est donc possible pour les particuliers résidant en maison individuelle de s'assurer dans toutes les communes.

Pour autant, l'observatoire met en évidence l'existence de certaines zones en tension dans les communes les plus exposées aux aléas climatiques, en particulier en outre-mer. En métropole, sur les 34 794 communes, 97,7 % sont classées « vert » ; 1,6 % (568 communes) sont classées « vert clair » ; 0,7 % (243 communes) sont classées « jaune » ; aucune commune n'est classée « rouge ». Dans les communes classées « vert clair » et « jaune », les tensions concernent l'ensemble de la commune dans un tiers des cas et spécifiquement les zones les plus exposées dans les deux tiers restants.

Carte n° 5 : 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.

L'observatoire insiste également sur deux « signaux faibles » préoccupants, qui concernent 3 % du territoire et sont à même, s'ils se confirment, de fragiliser l'ensemble de l'équilibre du système assurantiel : (i) la concentration du marché, dans certaines zones historiquement dominées par un ou deux assureurs régionaux et (ii) le nombre réduit d'assureurs dans les territoires les plus exposés aux aléas naturels. Les premiers éléments prospectifs sur les tendances futures sur l'assurabilité à court terme sont également préoccupants puisque 106 communes apparaissent classées en rouge, dans la totalité en outre-mer, et 96 communes sont dans une situation jugée par l'observatoire moyennement préoccupante à court terme.

Outre-mer, le constat est d'ores et déjà préoccupant puisque l'ensemble des 92 communes étudiées sont actuellement classées « orange ». L'observatoire nuance ce constat en soulignant que le nombre d'assureurs est historiquement plus faible outre-mer (20 contre 41 en métropole) et que la pénétration de l'assurance y est également moindre. La sinistralité passée y est également particulièrement élevée : ces territoires représentent 10 % de la sinistralité historique du régime entre 2000 et 2024 contre seulement 1,8 % des cotisations (ratio « sinistre sur prime » de 667 %) ⁸⁰ ; et l'impact du changement climatique sur la sinistralité outre-mer est élevé, puisque selon la CCR ⁸¹, un cyclone de catégorie 5 comme Irma ⁸² qui traverserait directement la Guadeloupe coûterait entre 14,8 et 19,1 Md€. Or, la période de retour de tels événements est amenée à diminuer (en Guadeloupe, 65 ans en 2050 contre 93 ans aujourd'hui) ⁸³.

Outre-mer, une assurabilité menacée pour des raisons multiples

Les territoires d'outre-mer, qui regroupent 4,1 % de la population française, ne représentent que 1,8 % des primes collectées au niveau national au titre des assurances dommages et responsabilité, traduisant un taux de couverture assurantielle bien plus faible qu'en métropole. Les trois départements les plus proches de la moyenne métropolitaine (La Réunion, Martinique et Guadeloupe), qui se situe à près de 98 %, connaissent une dynamique de rattrapage vis-à-vis de la métropole, pour atteindre près de 70 % à la Réunion en 2017 (contre 30 % en 1995, où le taux d'assurance en métropole dépassait déjà 95 %), tandis que le taux de souscription à la MRH était inférieur à 50 % en Guyane à la même date, et n'atteignait que 6 % à Mayotte ⁸⁴.

Pour expliquer la faible pénétration de l'assurance habitation outre-mer, les travaux menés sur l'assurabilité des territoires ultramarins ⁸⁵ mettent en évidence un défaut *d'offre* assurantielle, dont témoignent les résultats de l'observatoire, mais également un défaut de *demande*. Celle-ci s'explique en partie par le manque de ressources, mais celui-ci ne suffit pas à expliquer l'absence de souscription chez des ménages médians voire modestes au vu des montants relativement faibles de l'assurance habitation dans le budget des ménages. Les autres raisons invoquées sont notamment le caractère non-assurable de certains biens immobiliers, sur-représentés outre-mer.

⁸⁰ Rapport 2025 de l'observatoire de l'assurabilité. Selon cette même source, le cyclone Irma a coûté 1,9 Md€ de dommages en 2017.

⁸¹ CCR, Météo France et *Risk Weather Tech, Évolution du risque cyclonique en outre-mer à horizon 2050*, 2020.

⁸² Qui a frappé les Caraïbes et la Floride en 2017, avec des vents à 295 km/h.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Le taux de souscription à une assurance multirisques habitation (MRH) atteignait en 2017, date de la dernière enquête Budget de famille de l'INSEE, 68 % à La Réunion, 62 % en Martinique et 59 % en Guadeloupe, contre respectivement 62 %, 52 % et 53 % en 2011. Source : Inspection générale des finances-Inspection générale de l'environnement et du développement durable, *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'outre-mer*, 2020.

⁸⁵ Rapport IGF-CGEDD précité ; Mansour Kamardine et Guillaume Vuilletet, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, Assemblée nationale, rapport n° 2659 déposé le 27 mai 2024.

La méthode retenue pour les travaux de l'observatoire présente toutefois certaines limites. Les instances de validation du rapport de cet observatoire incluent les cédantes (i.e. les assureurs bénéficiant de la réassurance de la CCR) et représentants des assureurs, ce qui peut induire un biais dans la présentation des résultats. Par ailleurs, les données sur lesquelles s'appuie l'observatoire remontent à 2022, soit une date antérieure aux événements de 2023 et 2024 (inondations du Nord-Pas-de-Calais, notamment) ayant généré des tensions assurantielles.

Plusieurs autres pistes pourraient en outre être explorées par la CCR pour renforcer l'exploitation du rapport par les pouvoirs publics au service de l'assurabilité, notamment l'ajout de données relatives au comportement des assureurs en post-événement (à l'étude pour l'édition 2026 du rapport), la différenciation de l'assurabilité par risques, l'élargissement à l'assurabilité des professionnels, ainsi qu'une précision accrue pour les DROM (ajout de l'échelle infra-communale).

Afin de favoriser une information transparente et fiable de l'assurabilité des biens sur l'ensemble du territoire, la Cour recommande donc de sécuriser la publication du rapport en inscrivant son principe dans la réglementation, 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.

D - Un recours au bureau central de tarification à faciliter comme levier pour préserver la mutualisation

Autorité administrative créée par la loi du 13 juillet 1982⁸⁶, le bureau central de tarification (BCT) « catastrophes naturelles » peut être saisi 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, au titre de l'article L. 125-6 du code de assurances, « impose à l'entreprise d'assurance concernée de le garantir contre les effets des catastrophes naturelles ». En cas de refus de l'assurance, l'entreprise peut se voir retirer l'agrément administratif qui autorise son activité. Le BCT « catastrophes naturelles » comprend, outre le président du bureau et le commissaire du gouvernement issu de la direction générale du Trésor, le président de la CCR, des représentants des entreprises d'assurance françaises et étrangères ainsi que des représentants d'assurés.

En 2024, neuf décisions ont été rendues par le BCT « catastrophes naturelles », contre 408 par le bureau « automobile » et 123 par le bureau « construction »⁸⁷. Si ce chiffre est en hausse par rapport à 2022 (six décisions) et 2023 (trois décisions), il demeure marginal. Alors

⁸⁶ Le premier bureau central de tarification a été créé en 1958 pour faire respecter l'obligation d'assurance de responsabilité automobile. En 1978 a été créé, comme autorité indépendante du premier, un BCT visant à faire respecter l'obligation d'assurance de responsabilité décennale et de dommages-ouvrages. Le BCT « catastrophes naturelles » a initialement été également créé comme une autorité indépendante des deux précédents. Le décret n° 92-1241 du 27 novembre 1992 a créé un unique Bureau, divisé en trois sections (automobile, construction, catastrophes naturelles). D'autres sections (habitation, médical, remontées mécaniques) ont depuis également vu le jour.

⁸⁷ Rapport d'activité 2024 du Bureau central de tarification.

que les assureurs interprètent ces chiffres de saisine particulièrement faibles comme une absence de difficulté à s'assurer par les acteurs, il est également possible qu'ils soient dus à la méconnaissance de cette instance et à la complexité de sa saisine, peu informatisée. En effet, malgré plusieurs recommandations en ce sens⁸⁸, la saisine du BCT se fait par un questionnaire écrit en trois exemplaires, qui doit être justifié par un refus d'assurance à la suite d'une sollicitation du requérant exprimée par lettre recommandée.

Dans ce contexte, la Cour considère qu'il est nécessaire d'améliorer la connaissance du BCT par les assurés et d'en faciliter la saisine par ceux-ci, en informatisant la procédure.

II - Le régime *Cat-Nat* à travers la réassurance par la CCR : un modèle financier robuste et conforme au droit de la concurrence

Le maintien d'une large assurabilité du territoire face aux risques climatiques dépend toutefois en premier lieu de la solidité financière de l'acteur public qui en est le garant, la CCR.

A - Un modèle de tarification hybride, conforme au droit de la concurrence

La CCR est habilitée, depuis 1982, à pratiquer, avec la garantie de l'État, les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles⁸⁹. Devenue une société anonyme en 1992⁹⁰, la CCR est intégralement détenue par l'État et des représentants de la direction générale du Trésor, de la direction du budget et de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) siègent à son conseil d'administration. En outre, pratiquant des opérations de réassurance, la CCR est supervisée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et soumise aux exigences de la directive européenne Solvabilité II⁹¹. La CCR intervient principalement sur le marché de la réassurance des catastrophes naturelles. Cette activité représente 1 149 M€ au titre de l'exercice 2024, soit 93 % de son chiffre d'affaires⁹², devant la réassurance des actes de terrorisme (7 %) et des risques exceptionnels et nucléaires (< 1 %). Les compagnies d'assurance souhaitant réduire leur charge de sinistres liée aux catastrophes naturelles peuvent souscrire auprès de réassureurs privés aux conditions de marché, ou auprès de la CCR qui leur fait bénéficier de la garantie illimitée de l'État.

⁸⁸ Rapport de la sénatrice Lavarde (*op. cit.*) notamment.

⁸⁹ Article 4 de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, instaurant le régime *Cat-Nat*.

⁹⁰ La caisse centrale de réassurance a été immatriculée le 30 juillet 1992. Elle a été créée pour l'application de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit, à la suite de l'apport par l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé caisse centrale de réassurance de l'ensemble des droits, biens et obligations attachés à son activité.

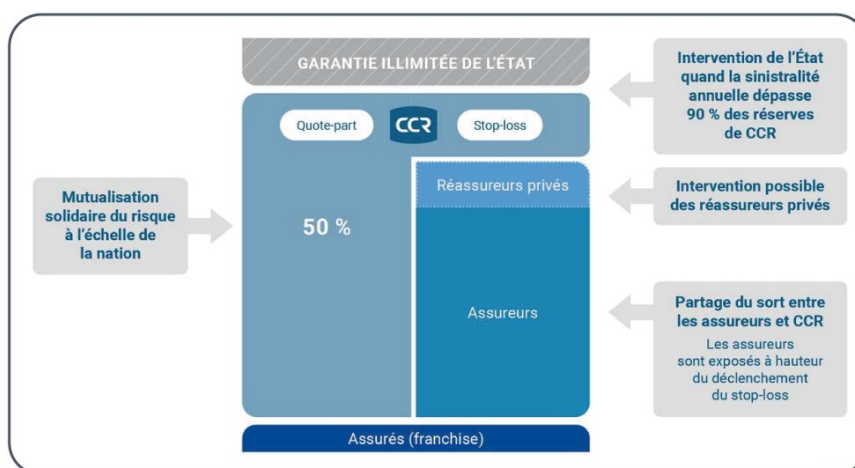
⁹¹ La directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009, dite Solvabilité II, est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Elle a pour objectif de garantir que les entreprises d'assurance et de réassurance disposent de capitaux suffisants pour couvrir leurs engagements envers les assurés et faire face aux risques auxquels elles sont exposées.

⁹² CCR, *rapport financier 2024*, correspondant au montant des primes émises brutes.

L'offre de réassurance de la CCR s'articule autour de deux dispositifs :

- une réassurance proportionnelle en quote-part à 50 % : les charges de tous les sinistres des assurés liés aux catastrophes naturelles de l'année, après déduction de la franchise légale⁹³, sont cédées à hauteur de 50 % par la compagnie d'assurance (la cédante) à la CCR, en contrepartie d'une cession à due concurrence des surprimes acquises. La tarification est identique à toutes les cédantes et aucune sélection de risque n'est réalisée. En outre, un commissionnement est versé par la CCR⁹⁴ ;
- une réassurance non proportionnelle en excédent de perte annuelle (*stop-loss*) : après application du dispositif de quote-part, la compagnie d'assurance, qui conserve encore une charge de sinistres, cède à la CCR la part excédant un montant calculé à partir des primes conservées après la cession de la couverture en quote-part⁹⁵, en contrepartie du paiement d'une prime.

Schéma n° 3 : schéma de la réassurance de la CCR



Source : CCR

Ainsi, deux dispositifs de réassurance, dont les conditions financières reposent sur des critères ambivalents, coexistent. D'une part, la couverture en quote-part, proposée à un tarif identique aux différents acteurs garantissant le risque de catastrophes naturelles sur le territoire français, avec un système de commissionnement notamment lié à la prévention et le maintien dans les zones exposées. D'autre part, la réassurance non proportionnelle, dont les conditions particulières sont négociées de manière bilatérale, en particulier en ce qui concerne le niveau de priorité et le tarif, en fonction de la sinistralité observée et de l'exposition des portefeuilles.

⁹³ Articles A126-6 et suivants du code des assurances.

⁹⁴ Le schéma de commissionnement a été actualisé en 2025 et inclut désormais une part fixe, conditionnée à l'absence de mise en jeu de la garantie de l'État. À partir de 2026, une part variable s'ajoutera en fonction de l'atteinte de différents objectifs : l'assurabilité des zones les plus exposées, la gestion des sinistres, et la prévention. En outre, la CCR a proposé pour 2025 une couverture additionnelle spécifique aux outre-mer.

⁹⁵ Cette priorité minimale assise sur un pourcentage de la surprime *Cat-Nat* a été revue en 2025 à la suite de l'augmentation de la surprime afin de conserver une stabilité du seuil de rétention.

Contentieux entre la SCOR et l'État

En 2012, la société SCOR a sollicité le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour obtenir la garantie de l'État pour son activité de réassurance en matière de catastrophes naturelles. Cette demande visait à permettre à la SCOR d'exercer son activité dans les mêmes conditions que la caisse centrale de réassurance (CCR). Suite au rejet implicite de cette demande, la SCOR a demandé la résiliation de la convention accordant à la CCR la garantie de l'État et a saisi le tribunal administratif de Paris pour contester cette garantie exclusive. La SCOR estimait que cette garantie permettait à la CCR de détenir un quasi-monopole de fait, avec plus de 90 % du marché en France. En outre, la SCOR contestait que la CCR poursuive des activités commerciales en France et à l'étranger, en bénéficiant de la même notation que l'État français.

À l'issue de son instruction, le tribunal administratif de Paris a estimé, lors de l'audience tenue le 31 mai 2016, que la garantie de l'État représentait un avantage économique pour la CCR, pouvant altérer la concurrence. De plus, il a jugé que la convention conclue entre l'État et la CCR en 1993, n'ayant pas été notifiée à la Commission européenne avant son exécution, était illégale. Par conséquent, le tribunal a ordonné à l'État de résilier la convention ou de notifier à la Commission européenne le régime de réassurance des catastrophes naturelles bénéficiant de la garantie de l'État.

Ainsi, le 29 juillet 2016, l'État a notifié à la Commission européenne le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles, la garantie illimitée dont bénéficie la CCR, ainsi que le projet de filialisation, au sein de CCR Ré, des activités de réassurance ne bénéficiant pas de garantie. Si la Commission a constaté que l'État a illégalement mis en œuvre le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles en violation de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, elle a décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'aide au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur.

Le 28 février 2017, la société SCOR a saisi le tribunal de l'Union européenne afin d'annuler cette décision, considérant que la Commission aurait dû engager une procédure formelle d'examen. Dans l'arrêt rendu le 6 mai 2019, le tribunal a rejeté intégralement le recours introduit par la SCOR, validant l'analyse de la Commission sur la validité du régime *Cat-Nat* français. Cette analyse précisait en particulier que ce régime vise à assurer une solidarité nationale face aux risques liés aux catastrophes naturelles, un objectif que le marché privé de l'assurance ne saurait atteindre sans la garantie illimitée de l'État.

B - Une situation financière de la CCR saine mais une provision pour égalisation qui s'épuise

Au cours de la période examinée, le résultat net de la CCR est bénéficiaire. Il s'est même amélioré au cours des trois derniers exercices, malgré un résultat technique devenu déficitaire, grâce à la performance du résultat financier.

Tableau n° 1 : principaux agrégats financiers du compte de résultat de la CCR entre 2016 et 2024 (en M€)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| Résultat technique | 135,4 | 91,0 | 39,6 | 30,6 | 28,2 | 145,5 | - 17,7 | - 80,3 | - 20,5 |
| Résultat financier | 138,9 | 115,3 | 122,3 | 96,6 | 90,0 | 92,4 | 97,4 | 182,1 | 252,0 |
| Autres | 0,8 | - 2,3 | 0,8 | 0,6 | - 0,5 | - 0,4 | - 14,2 | - 0,3 | - 5,4 |
| Impôt sur les bénéfices | - 149,4 | - 170,9 | - 15,9 | - 61,0 | - 57,1 | - 104,0 | 1,1 | - 0,6 | - 43,2 |
| Résultat net | 125,7 | 33,0 | 146,8 | 66,8 | 60,6 | 133,6 | 66,6 | 100,9 | 182,9 |

Source : Cour des comptes, à partir des rapports financiers de la CCR

Le résultat technique découle principalement des primes acquises, réduites des charges de sinistres, qui englobent les indemnités déjà versées au cours de l'année et celles estimées, ainsi que les frais d'acquisition et d'administration.

Tableau n° 2 : évolution du résultat technique de la CCR avant variation de la provision pour égalisation entre 2016 et 2024 (en M€)

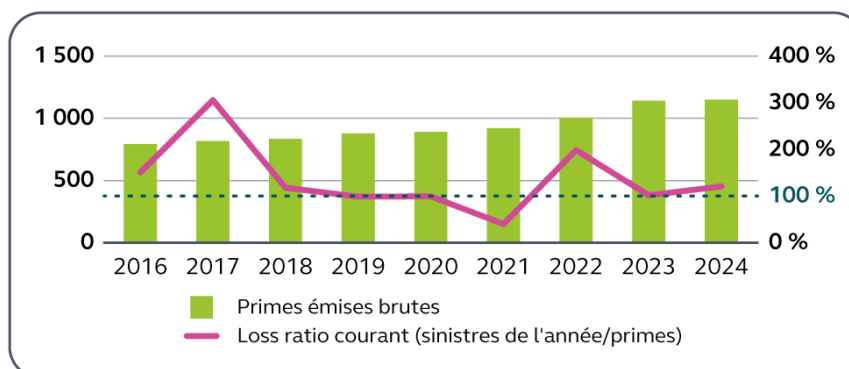
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---------------|------------------|---------------|-------------|----------------|--------------|------------------|----------------|-------------|
| Primes et autres produits techniques | 831,0 | 795,8 | 807,8 | 838,5 | 1 091,2 | 1 079,7 | 1 084,2 | 1 116,3 | 1 144,0 |
| Charges de sinistres et autres charges techniques | - 794,7 | - 1 774,9 | - 799,4 | - 760,0 | - 1 107,4 | - 415,3 | - 2 178,2 | - 1 383,7 | - 1 047,7 |
| Frais d'acquisition et d'administration | - 65,5 | - 31,6 | - 18,6 | - 17,8 | - 130,1 | - 136,5 | - 36,8 | - 39,9 | - 60,0 |
| Résultat technique sans variation de la provision pour égalisation | - 29,3 | - 1 010,7 | - 10,2 | 60,6 | - 146,3 | 527,9 | - 1 130,8 | - 307,3 | 36,3 |

Source : Cour des comptes, à partir des rapports financiers de la CCR

Depuis 2016, l'activité de la CCR concerne à plus de 90 % la réassurance des sinistres relevant du régime des catastrophes naturelles et, dans une moindre mesure, la réassurance des risques d'attentats et d'actes de terrorisme (7 %). Sur ce périmètre principal, la variation du résultat technique s'explique par une forte volatilité de la sinistralité d'un exercice à l'autre en fonction de la survenance des catastrophes climatiques. Cette volatilité n'est pas compensée par l'évolution des primes *Cat-Nat*, dont les modalités de tarification n'ont pas évolué jusqu'en 2025 et qui s'explique principalement par l'augmentation de l'assiette des primes MRH ou automobile servant au calcul de la surprime. Ainsi, les années 2017 (ouragan Irma et sécheresse), 2022 (sécheresse extrême) et 2024 (cyclone Chido et inondations) apparaissent sévèrement touchées, affectant nettement le *loss ratio*⁹⁶ de l'année courante qui dépasse 100 %, ce qui signifie que le montant des sinistres dépasse celui des primes.

⁹⁶ Le *loss ratio*, ou ratio de sinistralité S/P, représente le rapport entre les primes acquises nettes de l'exercice à la charge nette de sinistres. Lorsqu'il est courant, il ne retient que les sinistres survenus au cours de l'année considérée, sans correction des *boni ou mali* constatés au titre des exercices antérieurs.

**Graphique n° 4 : évolution de la rentabilité technique*
de l'activité *Cat-Nat* entre 2016 et 2024**



Source : Cour des comptes à partir des données de la CCR

* Rentabilité calculée en ne retenant que les sinistres et primes de l'année (hors prise en compte des boni/mali des années précédentes ni des autres produits et charges).

Parmi les éléments venant diminuer le résultat technique figurent principalement les différentes charges de personnel ainsi que les commissions versées aux assureurs cédant leurs risques. Cependant, en raison de la diminution des réserves de la CCR, aucune commission n'a été versée au titre des exercices de réassurance 2023 et 2024, en accord avec les cédantes. Par ailleurs, en contrepartie de la garantie accordée par l'État, la CCR verse chaque année à l'État une somme égale à un pourcentage déterminé du montant des primes de l'année précédente. Au titre de la réassurance des risques liés aux effets des catastrophes naturelles, cette somme est égale à 10,8 % du montant des primes émises l'année précédente (1,8 % antérieurement à 2017). Ainsi, la garantie de l'État, qui n'a été appelée qu'une seule fois depuis sa mise en place en 1982, pour un montant de 263 M€⁹⁷ en 2000, demeure rémunératrice.

Tableau n° 3 : coût de la garantie d'État pour la CCR entre 2016 et 2024 (en M€)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Rétrocession des primes <i>Cat-Nat</i> | - 14 | - 88 | - 90 | - 95 | - 96 | - 100 | - 109 | - 123 | - 124 |
| Rétrocession des primes des autres risques | - 1 | - 1 | - 5 | - 5 | - 18 | - 7 | - 5 | - 6 | - 6 |
| Total rétrocédé à l'État | - 15 | - 89 | - 95 | - 100 | - 114 | - 107 | - 114 | - 129 | - 130 |

Source : Cour des comptes à partir des données de la CCR

Cependant, si le résultat technique de la CCR se trouve fortement affecté les années de survenance d'événements climatiques d'ampleur, le législateur a prévu un mécanisme spécifique pour les entreprises d'assurance et de réassurance qui garantissent de grands risques : la provision pour égalisation⁹⁸.

⁹⁷ Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles – étude d'impact établie en application de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

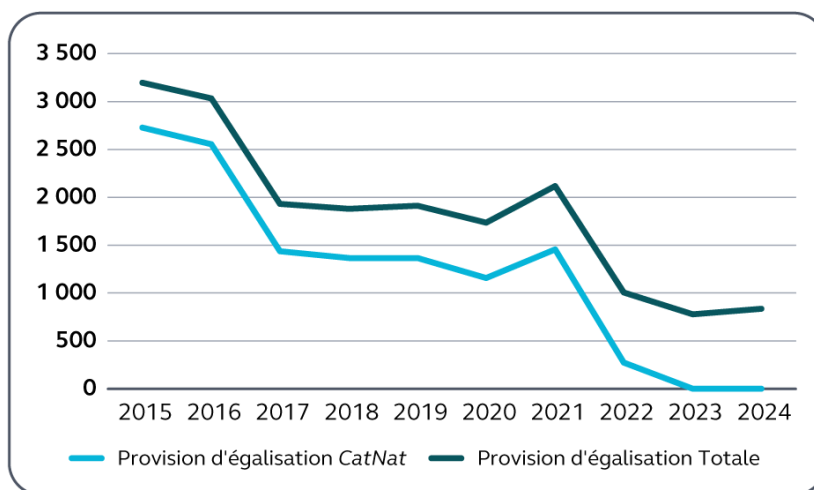
⁹⁸ La provision pour égalisation est définie à l'article R 343-8 du code des assurances et à l'article 39 quinquies G du code général des impôts. Sa constitution est réalisée en franchise d'impôt dans la limite d'une dotation annuelle de 90 % du bénéfice technique pour les risques dus à la garantie légale des catastrophes naturelles, le stock de cette provision ne pouvant excéder 500 % des primes émises de l'exercice.

Tableau n° 4 : évolution du résultat technique de la CCR entre 2016 et 2024 (en M€)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Résultat technique sans variation de la provision pour égalisation | - 29,3 | - 1 010,7 | - 10,2 | 60,6 | - 146,3 | 527,9 | - 1 130,8 | - 307,3 | 36,3 |
| Variation de la provision pour égalisation | 164,7 | 1 101,7 | 49,7 | - 30,0 | 174,6 | - 382,3 | 1 113,1 | 227,0 | - 56,9 |
| Résultat technique | 135,4 | 91,0 | 39,6 | 30,6 | 28,2 | 145,5 | - 17,7 | - 80,3 | - 20,5 |

Source : Cour des comptes, à partir des rapports financiers de CCR

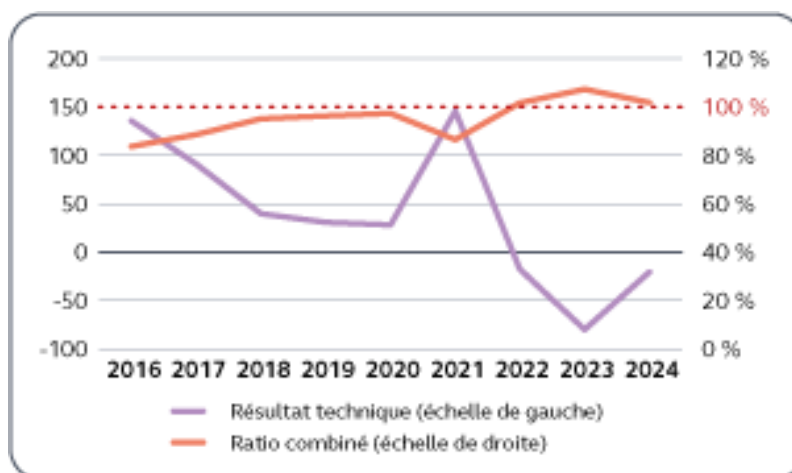
La provision pour égalisation est une provision technique destinée à lisser les fluctuations importantes de sinistralité d'une année à l'autre, par le biais de dotations ou de reprises. De cette manière, lorsqu'une année présente une sinistralité faible, la compagnie d'assurance a la possibilité de doter cette provision en franchise d'impôt afin de constituer une réserve de prudence. À la différence des réserves spéciales de la CCR, qui font partie de ses fonds propres, cette provision pourra être reprise pour compenser les résultats techniques déficitaires ultérieurs consécutifs à la survenance d'événements naturels majeurs. Ainsi, en raison de la sinistralité constatée au cours des derniers exercices, la provision pour égalisation a été régulièrement reprise jusqu'à disparaître complètement à partir de 2023 sur l'activité *Cat-Nat*.

Graphique n° 5 : évolution de la provision pour égalisation entre 2015 et 2024 (en M€)

Source : Cour des comptes à partir des données de la CCR

En intégrant aux sinistres les différentes charges, commissions et variations de la provision pour égalisation, et en rapportant ce solde au montant des primes acquises, s'établit le ratio combiné (*combined ratio*) qui permet d'évaluer la rentabilité technique de la CCR. L'absence de provision pour égalisation, conjuguée à une sinistralité en hausse, a pour conséquence un ratio combiné dépassant 100 % depuis 2022, ce qui signifie que les primes perçues par la CCR ne peuvent compenser ses différentes charges.

Graphique n° 6 : évolution de la rentabilité technique de la CCR entre 2016 et 2024



Source : Cour des comptes à partir des données de la CCR

Toutefois, le mécanisme de l'inversion du cycle de production, caractéristique de l'assurance, place l'assureur dans une situation où il est payé avant la survenance de l'éventuel événement susceptible d'avoir pour conséquence son obligation d'indemniser. Ce décalage temporaire lui permet ainsi de générer des produits financiers grâce à ses placements. En outre, l'opération de cession de la majorité du capital de CCR Re⁹⁹ au consortium composé de la société mutuelle d'assurance des groupes chambres syndicales du bâtiment et des travaux publics (SMABTP) et de la mutuelle d'assurance des professionnels de la santé (MACSF) en 2023 a permis la réalisation d'une plus-value permettant d'accélérer la rotation de l'actif financier, en réalisant les moins-values latentes sur le portefeuille d'obligations et en réinvestissant dans un portefeuille de meilleur rendement. Ainsi, le rendement des actifs investis, qui s'établissait à 1,1 % en 2022, était de 2 % en 2023 et de 2,7 % en 2024. De ce fait, cette performance financière a permis à CCR de dégager un résultat net bénéficiaire en dépit d'un résultat technique fortement dégradé au cours des trois derniers exercices.

Enfin, la structure du bilan de la CCR est similaire à celle du marché, avec une prédominance des placements à l'actif et des provisions au passif (une présentation figure en **Erreur ! Source du renvoi introuvable. Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Au cours des derniers exercices, les dividendes versés à l'État ne sont pas systématiques et leur montant tend à diminuer¹⁰⁰.

Tableau n° 5 : évolution du dividende versé par la CCR à l'État entre 2016 et 2023 (en M€)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dividendes | 100 | 16,5 | 14,8 | - | 19,1 | - | - | 5,6 |

⁹⁹ CCR Re est une société anonyme dédiée aux activités de réassurance de marché, créée en 2016. CCR Re est présente en France et à l'international, dans les branches dommages aux biens et responsabilité civile, dans la réassurance vie ainsi que dans certaines branches de spécialités (crédit et cautionnement, transport maritime, aviation et espace, terrorisme).

¹⁰⁰ La diminution des dividendes à partir de 2017 est à mettre en relation avec le rehaussement du taux de rétrocession des primes de la CCR à l'État, qui passe de 1,8 % à 10,8 % à compter de cette même date.

Source : Cour des comptes, à partir des rapports financiers de la CCR

C - Les répercussions du changement climatique sur l'actif du bilan de la CCR

Si l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles affecte le passif de CCR, le changement climatique a également des répercussions sur l'actif du bilan du réassureur public. D'une part, la survenance de catastrophes naturelles influence la capacité d'investissement de la CCR, les périodes de liquidation des sinistres variant selon leur nature. Par exemple, les cyclones Irma et Maria en 2018 ont nécessité un désinvestissement prompt de 1,1 Md€, ce qui conduit la CCR à privilégier des actifs offrant une bonne liquidité. D'autre part, la composition du portefeuille de la CCR doit tenir compte des évolutions réglementaires liées au climat. La CCR a intégré des critères ESG (Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance), pilotés par une gouvernance ISR (Investissement Socialement Responsable), et mesure son exposition au secteur des combustibles fossiles, avec pour objectif une sortie du charbon thermique d'ici 2030. Au 31 décembre 2024, 35 % de son portefeuille est composé d'actifs ESG.

La CCR pilote par ailleurs les risques physiques climatiques à travers un indicateur externe pour les placements délégués et son expertise de modélisation pour les actifs gérés en propre. Son portefeuille est résilient, avec une perte estimée à 0,23 % d'ici 2030 dans un scénario RCP 4,5)¹⁰¹.

III - Les réserves de la CCR : un enjeu clé dans un contexte de hausse de la sinistralité climatique

La situation financière de la CCR apparaît ainsi plutôt solide, avec des résultats nets durablement excédentaires et une absence (sauf en 1999) de déclenchement de la garantie de l'État. Toutefois, l'examen des ratios techniques du régime dresse le tableau d'une rentabilité qui s'effrite et de réserves qui s'épuisent face à la hausse de la sinistralité climatique, exposant l'État à exercer sa garantie en cas de poursuite de la hausse des dommages.

A - Face aux aléas climatiques, la hausse de la surprime doit permettre à la CCR de reconstituer ses réserves dans les dix prochaines années

Le niveau et l'évolution des réserves de la CCR constituent un point d'attention central pour apprécier la soutenabilité financière du régime *Cat-Nat*. D'une part, les réserves reflètent la capacité de la CCR à absorber le coût d'événements extrêmes isolés ou d'une succession de « mauvaises années ». D'autre part, lorsque leur niveau est trop bas, une sinistralité élevée risque de déclencher la garantie de l'État et par conséquent de peser sur les finances publiques.

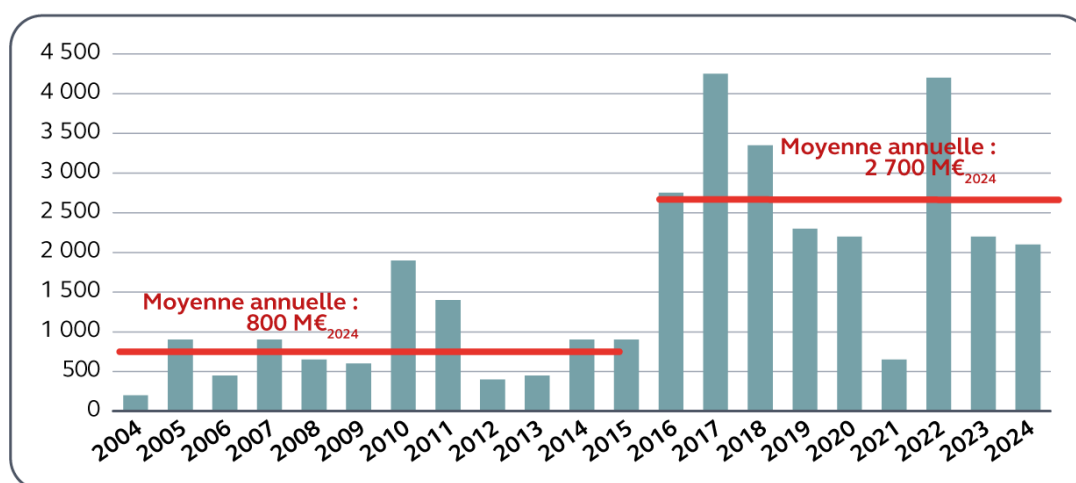
Pour chaque régime dont la CCR a la charge et donc en particulier pour le régime *Cat-Nat*, les réserves de CCR sont constituées de deux composantes : la réserve spéciale et la provision pour égalisation. La réserve spéciale est alimentée au début de l'année N+1 par le

¹⁰¹ Rapport de la CCR sur l'investissement responsable, 2024.

résultat de l'année N. Lorsque le résultat est positif, la réserve augmente et elle diminue au contraire en cas de résultat déficitaire. La provision pour égalisation, comme cela a été précisé *supra*, vise à lisser les à-coups de sinistralité entre les années en constituant une réserve de prudence lorsque le coût des dommages est bas par rapport aux primes encaissées. À l'inverse, lorsque le résultat technique est négatif, la provision pour égalisation peut être diminuée jusqu'à épuisement du stock de la provision. C'est précisément ce qui s'est produit en 2022 et 2023 : la provision pour égalisation, qui s'élevait à près de 1,5 Md€ fin 2021 est retombée sous 0,3 Md€ fin 2022 sous l'effet de sinistres importants provoqués par la sécheresse, puis a été complètement épuisée fin 2023 à l'issue d'une année encore marquée par des sinistres importants.

L'année 2016 marque une rupture : alors que sur la décennie précédente, la sinistralité des catastrophes naturelles avait été limitée (800 M€₂₀₂₄¹⁰² en moyenne par an entre 2004 et 2015 pour l'ensemble des acteurs du régime¹⁰³), elle a plus que triplé sur la décennie suivante (près de 2700 M€₂₀₂₄ en moyenne par an entre 2016 et 2024). Cette rupture est principalement imputable à la hausse de la sinistralité sécheresse (ainsi que, en 2017, au cyclone Irma) : la sinistralité provoquée par le RGA a en effet concentré 60 % de la sinistralité *Cat-Nat* entre 2016 et 2022, contre 37 % entre 1989 (date de l'extension du régime à la sécheresse) et 2015.

Graphique n° 7 : sinistralité des catastrophes naturelles pour l'ensemble des acteurs de 2004 à 2024, actualisée (M€ 2024)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CCR

Cette hausse de la sinistralité depuis près de dix ans a dégradé le ratio S/P (sinistres sur primes) et par conséquent la situation financière du régime, en l'absence d'évolution du taux de la surprime sur la période 2016-2024, et dans un contexte où les primes *Cat-Nat* n'ont progressé que de 25 % entre les périodes 2004-2015 et 2016-2024. La sinistralité a nettement excédé les primes encaissées (nettes des rétrocessions à l'État pour sa garantie), avec un montant moyen de 1120 M€ par an pour la première et de 868 M€ par an pour les secondes. Le ratio S/P n'est descendu qu'une seule fois sous le seuil de 100 % sur la période, en 2021 – une année marquée par une sinistralité particulièrement faible. En moyenne sur la période 2016-2024, le ratio S/P a

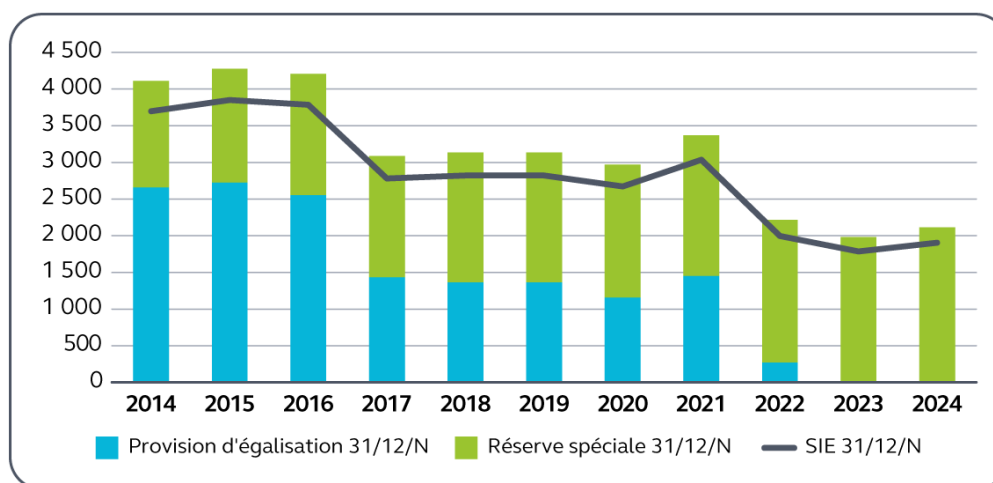
¹⁰² Le symbole €₂₀₂₄ signifie euros constants, sur la base des euros courants 2024.

¹⁰³ Assurés, assureurs, CCR.

dépassé 130 %. Le montant des sinistres indemnisés a par conséquent excédé en moyenne de 30 % celui des primes perçues, dégradant ainsi la situation financière du réassureur.

Ce changement de régime de sinistralité au cours des dix dernières années a eu un effet mécanique sur le niveau des réserves de la CCR. En effet, la provision pour égalisation du régime *Cat-Nat* qui s'élevait à près de 2,7 Md€ fin 2015 avait déjà été quasiment réduite de moitié fin 2017 (1,4 Md€) avant de s'éteindre totalement à la suite de la forte sinistralité enregistrée depuis 2022.

Graphique n° 8 : provision pour égalisation, réserve spéciale et seuil d'intervention de l'État (SIE) de la CCR relatifs au régime *Cat-Nat* de 2014 à 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CCR

La combinaison de l'épuisement des réserves et la dégradation du ratio S/P constituent une menace pour la soutenabilité financière du régime *Cat-Nat*. En effet, le seuil de déclenchement de la garantie de l'État (SIE), fixé à 90 % des réserves de la CCR, peut alors être dépassé en cas de sinistralité équivalente ou supérieure à celle enregistrée en 2022. La partie de la sinistralité à la charge de la CCR excédent le SIE serait alors rétrocédée à l'État, grevant d'autant le budget de ce dernier. C'est pour répondre à cette menace qu'une augmentation significative de la surprime a été décidée au 1^{er} janvier 2025 (cf. *supra*), pour en porter le taux de 12 % à 20 % (hors automobile) et de 6 % à 9 % pour les assurances automobiles. Cette augmentation de la surprime permettrait, sous des hypothèses établies par la CCR, de restaurer progressivement les réserves du régime *Cat-Nat* et de faire face à des chocs futurs importants à moyen terme.

B - Des tests de résistance qui ne dissipent pas totalement les risques pour la soutenabilité du régime et les finances publiques

La CCR a établi, dans son rapport ORSA (*Own risks and solvency assessment*), document confidentiel destiné notamment à l'ACPR¹⁰⁴, différents tests de résistance ou *stress-tests* pour

¹⁰⁴ Défini à l'article 45 de la directive Solvabilité II, le processus ORSA est un processus obligatoire interne d'évaluation des risques et de la solvabilité d'un organisme qui comporte principalement les évaluations (i) du besoin global de solvabilité, (ii) du respect permanent des exigences réglementaires de capital, (iii) de l'adéquation du profil de risque de l'organisme à la formule de risque sous-tendant le capital de solvabilité requis.

évaluer sa capacité à absorber une variété de chocs au cours des dix prochaines années sans compromettre la viabilité du régime.

La CCR a fait le choix de développer un modèle propre d'évaluation des risques du régime *Cat-Nat*. Le modèle repose notamment sur l'évaluation réalisée avec l'aide de Météo-France de l'impact du changement climatique sur la sinistralité du régime à l'horizon 2050 (cf. *supra*). Sur la base de la trajectoire de sinistralité prévue par ce modèle, la CCR évalue les conséquences financières de cette hausse progressive du coût des dommages sur les principaux ratio et grandeurs comptables ainsi que sur les réserves du régime. Cette évaluation repose également sur des hypothèses d'évolution des produits financiers et des primes encaissés. Des scénarios alternatifs – sur la sinistralité, sur l'environnement financier, sur le départ éventuel de cédantes – sont proposés par la CCR pour tester la robustesse financière du régime.

Ce jeu de scénarios illustre en particulier, sous les hypothèses retenues, la capacité de la CCR à préserver des réserves suffisantes pour absorber un choc quarantennal à un horizon de 10 ans sans faire appel à la garantie de l'État.

L'éventail des scénarios retenus par la CCR pourrait toutefois être élargi dans trois directions afin de mieux identifier les risques à moyen-long terme sur la soutenabilité financière du régime *Cat-Nat*. D'abord, la CCR a retenu, pour ses hypothèses climatiques, une pondération entre les scénarios RCP 4.5 et RCP 8.5. Or, la forte sinistralité enregistrée au cours des dernières années de même que l'évolution des températures rendent, selon Météo-France, le RCP 8.5 de plus en plus plausible. La prise en compte de ce seul scénario¹⁰⁵, pour lequel la sinistralité moyenne à horizon 2050 est la plus importante, conduirait à majorer le taux de croissance annuel de la sinistralité de 0,8 point.

Ensuite, la CCR n'a pas développé de scénario alternatif sur l'évolution des primes perçues, supposées progresser tendanciellement en ligne avec la sinistralité¹⁰⁶. Or, comme mentionné *supra*, les primes du régime *Cat-Nat* n'ont progressé que de 25 % entre les périodes 2004-2016 par opposition à une sinistralité plus que triplée dans le même intervalle.

Enfin, une troisième hypothèse sur le rythme de montée en puissance des effets du changement climatique pourrait être enrichie de scénarios alternatifs plus réalistes. En effet, la modélisation de la CCR suppose une progression régulière vers les impacts du changement climatique anticipée en 2050¹⁰⁷, que rien ne garantit, au vu notamment de la rupture en 2016 (cf. *supra*).

Plus le réchauffement sera intense, plus non seulement l'intensité des événements sera accrue mais également plus leur fréquence augmentera (baisse des périodes de retour des événements extrêmes). La probabilité d'observer des cycles de quatre à huit années consécutives d'événements anormaux (sinistralité supérieure à 1 Md€ par an) augmente avec les hypothèses de réchauffement : de tels cycles seraient à la fois plus nombreux, plus longs et

¹⁰⁵ L'analyse porte sur le rapport ORSA établi par la CCR fin 2024. Le rapport ORSA finalisé fin 2025 intègre bien une variante sur le seul scénario climatique RCP 8.5.

¹⁰⁶ Le scénario central intègre bien sûr l'effet de la hausse du taux de la surprime au 1^{er} janvier 2025.

¹⁰⁷ Plus précisément, la CCR fait l'hypothèse d'un taux de croissance constant de la sinistralité qui permettrait d'atteindre la sinistralité cible en 2050 cohérente avec la pondération des scénarios climatiques utilisés (c'est-à-dire la pondération deux tiers/un tiers du 70^e quantile des effets estimés en 2050 pour les scénarios RCP 4.5 et RCP 8.5).

plus coûteux selon le scénario RCP 8.5 que selon le scénario RCP 4.5 (cf. encadré pour des explications détaillées).

Hypothèse de réchauffement, baisse des périodes de retour et irrégularité de la montée en puissance des effets sur les événements extrêmes : l'exemple du RGA

La hausse du péril sécheresse, à travers le RGA, serait particulièrement sensible au réchauffement, avec une hausse de la sinistralité moyenne en 2050 en euros constants de 59 % selon le RCP 4.5 et de 190 % selon le RCP 8.5. Les périodes de retour des événements extrêmes seraient également considérablement réduites. La sécheresse extrême de 2003, qui était alors un événement quasi-trentennal se rapprocherait aujourd'hui du rythme décennal et se produirait en moyenne tous les 4 ans dans le scénario RCP 8.5 en 2050. Parallèlement, la sécheresse exceptionnelle enregistrée en 2022, qui était un événement quarantennal au début du siècle, a actuellement une période de retour estimée à 25 ans mais reviendrait tous les six ans en moyenne en 2050 selon le RCP 8.5 alors qu'il s'agit de la sinistralité la plus importante enregistrée à ce jour pour le régime. De surcroît, la hausse de la sinistralité et la diminution des périodes de retour s'accompagneraient d'une fréquence accrue d'épisodes successifs (d'au moins quatre ans) de sécheresses intenses, à la sinistralité supérieure à 1 Md€ par an. À climat actuel, on n'observe qu'un seul tel cycle, de quatre années successives, pour un coût cumulé de plus de 10 Md€. À horizon 2050, on enregistrerait quatre cycles de sécheresse intense selon le scénario RCP 4.5, et même neuf cycles selon le scénario RCP 8.5 qui pourraient aller jusqu'à huit années successives pour un coût cumulé de 34 Md€ (soit 4,2 Md€ par an). Ainsi, ce sont bien des pics de sinistralité de plus en plus longs, intenses et fréquents que la France risque de connaître dans les prochaines années et décennies. Or, non seulement la modélisation du scénario central retient une montée en puissance régulière et sans à-coups de la sinistralité, mais les principales variantes sur la sinistralité ne simulent que l'impact de chocs ponctuels sur une année. De manière plus réaliste, il apparaît au contraire nécessaire d'envisager, a minima en variante par rapport au scénario central, des séquences d'épisodes longs de sinistralité.

Afin d'illustrer l'ensemble des risques autour des hypothèses centrales considérées par la CCR¹⁰⁸, la Cour a simulé quatre scénarios alternatifs à horizon 2034 et 2050. Compte tenu de l'horizon temporel de moyen-long terme considéré, les montants mentionnés sont en euros constants de 2024 :

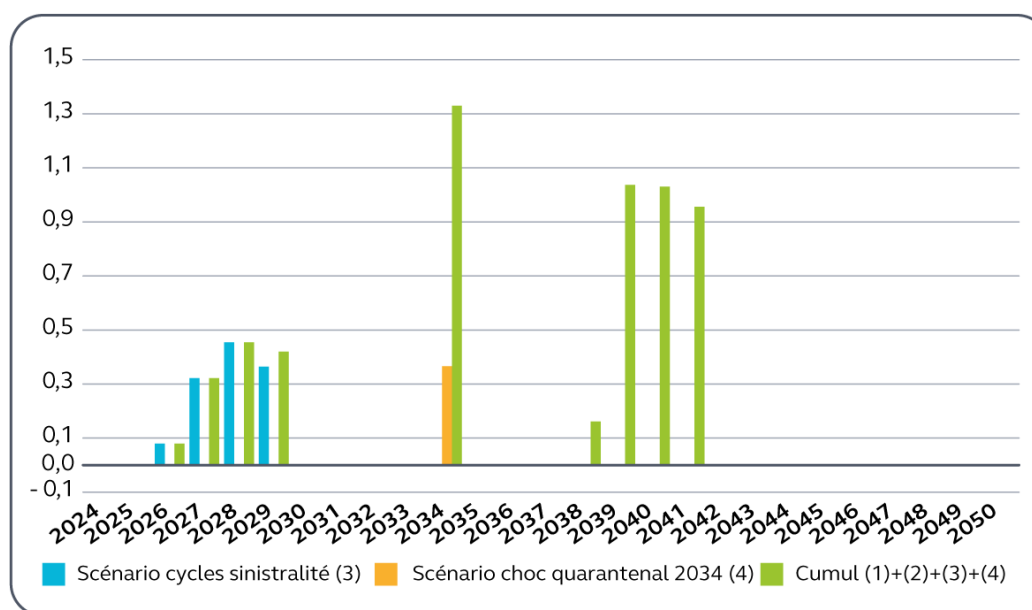
- un scénario (1) « RCP 8.5 », mentionné plus haut : selon ce scénario, le SIE serait inférieur de 0,4 Md€₂₀₂₄ par rapport au scénario central en 2034 et de 3,9 Md€₂₀₂₄ en 2050 ;
- un scénario (2) « primes basses » où le taux de croissance annuel des primes serait inférieur de un point par rapport à l'évolution retenue par la CCR en régime permanent : selon ce scénario, le SIE serait inférieur de 0,9 Md€₂₀₂₄ au scénario central en 2034 et de 6,0 Md€₂₀₂₄ en 2050 ;
- un scénario (3) « cycles sinistralité » avec plusieurs cycles de sinistralité haute, avec deux périodes quadriennales de doublement de la sinistralité en 2026-2029 et 2038-2041 suivies de périodes temporaires de reflux en-deçà de la tendance (pour un cumul identique des sinistres par rapport au scénario central) : selon ce scénario, le SIE serait inférieur de 0,4 Md€₂₀₂₄ en 2034 et de 1,6 Md€₂₀₂₄ en 2050, et la garantie de l'État serait mobilisée à hauteur de 300 M€₂₀₂₄ par an en moyenne sur la période 2026-2029 ;

¹⁰⁸ Ces variantes ont été réalisées autour du scénario central du rapport ORSA établi par la CCR fin 2024. Ce scénario a été recalé, en même temps que les variantes présentées, sur la base des comptes 2024.

- un choc (4) « choc quarantennal 2034 » : selon ce scénario, le SIE serait inférieur de 4,1 Md€₂₀₂₄ en 2034 et de 2,9 Md€₂₀₂₄ en 2050 par rapport au scénario central, et la garantie de l'État serait déclenchée à hauteur de 400 M€₂₀₂₄ en 2034.

Les scénarios (1) et (2) seraient les plus divergents avec le scénario central, car présentant un écart cumulatif (respectivement croissance annuelle accrue des sinistres et moindre progression annuelle des primes). Le scénario (3) divergerait à chacune des deux ruptures quadriennales de niveau de sinistralité¹⁰⁹. Enfin, le scénario (4) resterait en ligne avec le scénario central jusqu'au choc quarantennal en 2034, avec un décrochage permanent sur le niveau (mais pas en évolution) du SIE par rapport au scénario central. Le cumul de ces quatre scénarios, conduirait à un écart accru avec le scénario central de la CCR. Le SIE serait inférieur de 4,4 Md€₂₀₂₄ en 2034 et de 11,2 Md€₂₀₂₄ en 2050 par rapport au scénario central. La garantie de l'État serait appelée à hauteur de 300 M€₂₀₂₄ par an en moyenne sur la période 2026-2029, de 1,3 Md€₂₀₂₄ en 2034 (en raison du choc quarantennal) et de 1,0 Md€₂₀₂₄ par an sur la période 2039-2041.

Graphique n° 9 : projection des déclenchements de la garantie de l'État au titre des catastrophes naturelles d'ici à 2050, en Md€₂₀₂₄



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CCR

Le scénario cumulé, qui ne prévoit pas de choc exceptionnel de sinistralité (crue centennale de la Seine par exemple), apparaît plausible et illustre bien le risque d'un déclenchement régulier et significatif de la garantie de l'État face à des fluctuations de sinistralité sur une tendance haussière compatible avec les scénarios de réchauffement climatique à horizon 2050. De surcroît, la garantie de l'État ne permettrait que de préserver un niveau modeste de réserves à moyen-long terme et, partant, un seuil d'intervention de l'État insuffisant pour prémunir le régime *Cat-Nat* contre une nouvelle mobilisation de la garantie de

¹⁰⁹ Le deuxième cycle impacterait davantage à la baisse le SIE car les réserves se seraient suffisamment reconstituées pour absorber la hausse de la sinistralité sans déclencher la garantie de l'État.

l'État en cas de sinistralité quarantennale à l'horizon 2050. Ces risques plaident pour enrichir l'éventail de scénarios considérés par la CCR dans ses exercices ORSA annuels. Enfin, la modélisation de la CCR fait l'hypothèse implicite d'une sortie progressive du régime *Cat-Nat* de certains sinistres naturels dont la période de retour passerait à un certain stade sous le seuil d'éligibilité (période de retour supérieur ou égale à 10 ans). Cet effet, indispensable à la soutenabilité financière du régime, n'est pas explicitement quantifié par la CCR mais sa concrétisation suppose des garanties d'indépendance suffisantes de la commission interministérielle (cf. *supra*) et une appropriation collective de ce phénomène (cf. *infra*).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La garante du régime Cat-Nat, la CCR, a conforté la viabilité d'un régime original, universel et solidaire sur l'ensemble des territoires et sans peser sur les finances publiques. Ce régime a permis de maintenir l'assurabilité dans la quasi-totalité des communes en métropole face aux risques climatiques. La tendance haussière de la sinistralité naturelle, provoquée par le réchauffement climatique, change toutefois le paradigme depuis près de dix ans.

D'une part, les premiers résultats de l'observatoire de l'assurabilité mis en place par la CCR montrent que des tensions émergent dans les zones les plus exposées, avec notamment certains phénomènes d'attrition des assureurs, et que l'assurabilité en outre-mer demeure nettement inférieure à celle prévalant en métropole. La facilitation de la saisine du bureau central de tarification (BCT) par les assurés ainsi que le renforcement des obligations de reporting extra-financier des assureurs en matière de présence sur les territoires pourraient contribuer à freiner ces dynamiques de retrait.

D'autre part, la hausse de la sinistralité climatique, particulièrement de la sécheresse, fragilise progressivement la situation financière de la CCR, dont la soutenabilité financière n'apparaît pas garantie à moyen terme sous des hypothèses plausibles mais plus pessimistes que celles retenues par la CCR dans ses exercices prudentiels. Il serait nécessaire que la CCR envisage un éventail plus étendu de scénarios dans les prochains exercices afin de donner une photographie plus fidèle des risques de soutenabilité du régime.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 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).*
-

Chapitre III

Face à la hausse de la sinistralité climatique, des leviers à mobiliser dès à présent pour préserver le régime *Cat-Nat*

Le changement climatique et la forte hausse de la sinistralité qu'il induit fragilisent d'ores et déjà la soutenabilité financière du régime. Certaines évolutions paramétriques permettraient de maintenir le caractère hybride du système, en préservant sa logique assurantielle (I). La responsabilisation de l'ensemble des acteurs suppose parallèlement la mise à disposition d'une information dynamique sur l'évolution de la fréquence des risques naturels à une maille géographique fine, de manière à permettre aux élus et aux assurés de planifier efficacement leur projet d'aménagement et d'implantation (II). Enfin, le respect strict des critères d'éligibilité au régime *Cat-Nat* doit permettre la sortie progressive du champ du régime d'événements naturels dont la fréquence devient trop importante (III).

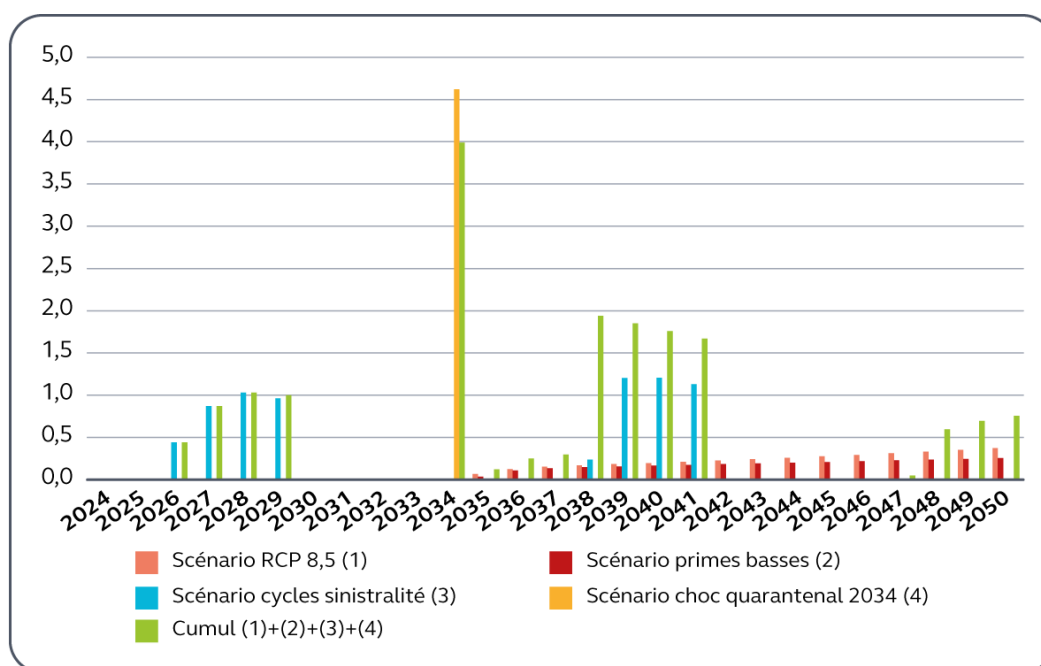
I - Une résilience du régime à renforcer à court terme par des ajustements des paramètres d'assurance et de réassurance

A - Une indexation régulière indispensable de la surprime en fonction de l'évolution de la sinistralité

Les simulations présentées *supra* illustrent le risque financier pour le régime, ainsi que pour l'État à travers sa garantie, non seulement de la hausse de la sinistralité mais également d'épisodes plus fréquents de sinistres intenses successifs ainsi que d'une dynamique insuffisante des primes *Cat-Nat* par rapport à celle des dommages couverts par le régime. En particulier, le scénario (2) « primes basses » suggère qu'un taux de croissance annuel des primes moindre d'un point se traduirait par une dégradation du seuil d'intervention de l'État (SIE) de l'ordre de 1 Md€₂₀₂₄ en 2034 et de 6 Md€₂₀₂₄ en 2050.

Il est également possible de simuler ce qu'aurait été l'évolution du régime en l'absence de hausse du taux de la surprime de 12 % à 20 % au 1^{er} janvier 2025. En supposant que la prime des contrats d'assurance sous-jacents aurait progressé de 4 % en 2025 et en 2026 (moyenne annuelle observée sur la période 2016-2024), le seuil d'intervention de l'État serait abaissé de 4,9 Md€₂₀₂₄ en 2034 et de 14,1 Md€₂₀₂₄ en 2050 par rapport au scénario central ORSA. Les autres scénarios conduiraient à une dégradation encore plus marquée, à l'exception du scénario « cycles sinistralité » mais aux dépens des finances publiques avec des déclenchements réguliers de la garantie de l'État (notamment 1,2 Md€₂₀₂₄ par an sur la période 2039-2041). Les déclenchements de la garantie de l'État au moment du choc quarantennal en 2034 seraient également beaucoup plus importants (supérieurs à 4 Md€₂₀₂₄). Enfin, les scénarios « RCP 8.5 » et « primes basses » feraient appel de manière structurelle à la garantie de l'État à moyen terme, de l'ordre de plusieurs centaines de M€₂₀₂₄ par an et le cumul de l'ensemble des risques conduirait à une tendance croissante du déclenchement de la garantie, qui atteindrait 0,8 Md€₂₀₂₄ par an à l'horizon 2050.

Graphique n° 10 : projection des déclenchements de la garantie de l'État au titre des catastrophes naturelles en l'absence d'augmentation de la surprime au 1^{er} janvier 2025, en Md€₂₀₂₄



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CCR

À l'inverse, on peut évaluer la hausse de la surprime qui serait nécessaire pour contrebalancer certains risques simulés *supra*. À titre d'illustration, une hausse annuelle de 0,6 point serait nécessaire pour éviter d'appeler la garantie de l'État en cas de choc quarantennal en 2034. Une telle augmentation serait indolore pour les assurés (+1,2 € par an en moyenne). Une hausse plus importante de la surprime serait nécessaire pour éviter d'appeler la garantie de l'État en cas de cycles de sinistralité simulés dans le scénario (3), de l'ordre de 5,5 points, qui n'entraînerait qu'un surcroît de 10 € par an en moyenne pour une assurance habitation des particuliers. On rappelle que même l'augmentation substantielle de la surprime entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 a un impact moyen limité pour les assurances habitation, de l'ordre de + 15 € par an.

La modulation du taux de la surprime apparaît ainsi comme un levier clé pour assurer la soutenabilité du régime. Son évolution devrait être discutée formellement de manière périodique entre la CCR et les principales parties prenantes (direction générale du Trésor et direction du budget, assureurs, etc.), sur la base de travaux techniques de la CCR incluant notamment l'identification de dérive potentielle par rapport aux prévisions de sinistralité et l'actualisation d'hypothèses climatiques en lien notamment avec Météo-France. La périodicité de ces discussions devrait être suffisamment longue pour pouvoir identifier des tendances, tout en permettant d'ajuster rapidement la situation en cas de dérive financière. Une périodicité au plus quinquennale apparaît *a priori* adaptée à cette double exigence. Une réunion exceptionnelle pourrait toutefois être décidée en cas d'aggravation brutale et rapide de la situation financière du régime.

La proposition du rapport de la mission Langreny¹¹⁰ d'une indexation mécanique annuelle sur la montée de la sinistralité liée au changement climatique (assortie d'une clause de revoyure quinquennale) apparaît en revanche plus fragile. En effet, les incertitudes sur l'ampleur des effets du changement climatique et de leur montée en puissance demeurent importantes. Une indexation annuelle automatique comporterait le risque d'un décalage avec l'évolution tendancielle de la sinistralité et de réajustements récurrents du taux de la surprime.

B - L'activation d'autres leviers paramétriques pourrait être envisagée

Au sein des parties prenantes, un large consensus se dégage pour considérer que les paramètres de la réassurance proposée par la CCR sont bien calibrés, en matière de quote-part (50 %) et de *stop-loss*, et sur la nécessité d'une certaine stabilité en la matière.

Trois leviers pourraient toutefois être mobilisés pour protéger la soutenabilité du régime face à la hausse prévisible de la sinistralité induite par le changement climatique.

D'abord, un élargissement de l'assiette de la surprime pourrait être envisagé. En particulier, compte tenu de l'importance de la qualité des constructions dans la prévention du risque RGA, l'assurance-construction décennale souscrite par les professionnels du bâtiment pourrait être soumise à la surprime *Cat-Nat*. Ainsi, les primes plus élevées qui sont appliquées aux professionnels les moins rigoureux, pour lesquels les malfaçons sont plus fréquentes, viendraient davantage financer le régime.

Ensuite, une hausse des franchises pourrait alléger la charge du régime pesant sur les assureurs, le réassureur public qu'est la CCR et l'État (qui garantit le régime), tout en contribuant à responsabiliser davantage les assurés. Les franchises légales ne sont en effet pas indexées sur l'inflation – elles sont fixées au niveau de 380 € (hors RGA) depuis plus de 25 ans – alors que l'indexation annuelle des franchises est une pratique courante en assurance-dommages. Une indexation annuelle, par exemple sur le coût de la construction comme l'a proposé le rapport de la mission Langreny, pourrait ainsi être justifiée.

¹¹⁰ Thierry Langreny, Gonéri Le Cozannet, Myriam Merad, *Adapter le système français face à l'évolution du risque climatique*, CNRS-Université Dauphine-BRGM, décembre 2023.

Enfin, la rétrocession par la CCR auprès de réassureurs privés d'une partie des « risques de pointe » (inondations, cyclones, séismes, RGA) pourrait améliorer la couverture du risque climatique pour les acteurs publics que sont la CCR et l'État. La quasi-totalité des compagnies d'assurance optent pour la réassurance de leurs risques *Cat-Nat* auprès de la CCR. Elles limitent ainsi leur exposition à des sinistres extrêmes, difficiles à modéliser, et bénéficient d'une mutualisation des coûts à l'échelle nationale avec les autres cédantes, ainsi que de la garantie illimitée de l'État. Cependant, si CCR Re a eu recours à de la réassurance privée dans le cadre de ses activités de marché, la CCR ne rétrocède aucun risque. Or, en cas de sinistralité extrême fragilisant les comptes de la CCR, ce serait l'État qui interviendrait, ce qui soulève la question de l'opportunité d'une réassurance de la CCR auprès de réassureurs privés. En effet, il s'agit d'une pratique courante parmi les réassureurs, qui leur permet de diversifier leurs risques ou de bénéficier de couvertures supplémentaires. Ce constat avait d'ailleurs été formulé dans le rapport Langrenoy¹¹¹, qui recommandait d'« envisager la rétrocession auprès de réassureurs privés d'une partie des risques de pointe (inondations, cyclones, séismes, voire RGA avec des mécanismes paramétriques) dans le respect de la gouvernance relative à la convention entre la CCR et l'État. ». Partageant cette recommandation, la CCR a initié des études de faisabilité, en commençant par une réflexion sur un programme de rétrocession pour les départements et régions d'outre-mer. Cette couverture complémentaire, que proposerait la CCR, permettrait aux compagnies d'assurance de disposer d'une offre de réassurance plus étendue tout en diminuant l'exposition de la CCR.

II - L'enjeu majeur de la prévention et de l'adaptation, conditions d'assurabilité et de pérennité du régime *Cat-Nat*

Parallèlement aux ajustements paramétriques, réalisés pour absorber et partager le coût d'une sinistralité donnée, la prévention est un levier déterminant pour alléger l'équation financière du régime *Cat-Nat* en diminuant l'ampleur des sinistres pour un phénomène naturel donné.

A - Un intérêt des assureurs à un renforcement de la prévention

Dès la création du régime *Cat-Nat*, la prévention des catastrophes naturelles a d'emblée été considérée comme un de ses piliers. En effet, l'indemnisation des dommages n'est prévue que lorsque « les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises » (article L 125-1 du code des assurances). En l'absence de mesures de prévention des catastrophes naturelles et d'adaptation au changement climatique, l'ensemble des acteurs du secteur (CCR, cédantes, mission risques naturels¹¹²) s'accorde sur l'incapacité du système assurantiel et du régime *Cat-Nat* à faire face à terme aux dommages induits par changement climatique. Selon les études menées par la CCR¹¹³, chaque euro consacré à la prévention des risques naturels permet d'économiser en

¹¹¹ Thierry Langrenoy, Gonéri Le Cozannet, Myriam Merad, *Adapter le système français face à l'évolution du risque climatique*, CNRS-Université Dauphine-BRGM, décembre 2023.

¹¹² L'association « mission risques naturels » ou MRN, créée en 2000 par France Assureurs et le groupement des entreprises mutuelles d'assurance, pour les professionnels de l'assurance, a pour objet de favoriser une meilleure connaissance des risques naturels et d'apporter une contribution technique aux politiques de prévention.

¹¹³ CCR et DGPR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, édition 2023.

moyenne trois € en dommages évités. Ce rapport coût-bénéfice est encore plus favorable pour certaines actions d'aménagement du territoire, notamment les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI, jusqu'à 11 € pour chaque euro investi).

Qu'est-ce que la prévention ?

Selon le glossaire *Géorisques*, la prévention désigne « les mesures de toutes natures (l'information préventive, le renforcement de la connaissance et de la conscience du risque, l'entretien des ouvrages de protection et des systèmes de prévision, etc.) prises pour réduire les effets dommageables des phénomènes naturels avant qu'ils ne se produisent ». La prévention peut consister à réduire soit l'aléa lui-même (digues) soit l'exposition des enjeux menacés (interdiction de construire en zone à risque). La prévention jouant sur les enjeux est plus résiliente que celle jouant sur les aléas : les ouvrages de réduction de l'aléa sont dimensionnés pour un certain niveau d'aléa et deviennent obsolètes sitôt ce niveau dépassé (cas de digues dimensionnées pour un certain volume ou débit d'eau, qui ne protègent plus les biens et les populations une fois ce niveau atteint) ; et ce alors que le changement climatique est caractérisé par l'incertitude, en particulier pour les événements les plus extrêmes.

On distingue prévention individuelle et prévention collective, qui sont complémentaires : la prévention individuelle est réalisée par les particuliers ou les entreprises pour protéger leurs propres biens face aux risques. Elle inclut la connaissance individuelle des risques pour adopter les comportements adéquats en cas de crise ou adapter son logement ou son entreprise (surélévation de prises électriques et installation de batardeaux en zone inondable, renforcement des structures en cas de risque sismique, débroussaillage en zone de risque incendie). Elle constitue un investissement avec un retour direct pour les personnes concernées du fait des moindres dommages subis.

La prévention collective est réalisée à plus grande échelle par l'État, les collectivités territoriales ou les associations, en vue de protéger les populations et infrastructures. Elle inclut les systèmes d'information et d'alerte ou encore la construction d'infrastructures de protection (digues, bassins de rétention, normes parasismiques).

Enfin, dans le prolongement de la prévention collective, une vision plus extensive de la prévention inclut l'ensemble des normes et des règles d'urbanisme qui viennent contraindre les constructions et la localisation d'habitations et d'activités économiques afin d'éviter ou de limiter les coûts de sinistres futurs.

Les assureurs ont pleinement leur rôle à jouer dans la prévention, en particulier individuelle : ils bénéficient des actions de prévention puisqu'elles réduisent les dommages qu'ils seront amenés à indemniser ; ils sont en lien direct avec des individus, des entreprises ou des collectivités disposant de leviers pour mettre en place des mesures de prévention ; ils sont au contact des assurés lors de deux moments propices à la réalisation de mesures de prévention : la mutation de biens et la période post-sinistre.

De fait, les assureurs contribuent déjà à la prévention des risques naturels. Auprès des professionnels, la pratique courante est de réaliser des visites et des diagnostics de risque, généralement assorties de préconisations mises en œuvre par les assurés. Par ailleurs, le *Benchmark des pratiques des assureurs en matière de prévention des risques naturels*, réalisé par la CCR en 2025, met en évidence que les trois quart des assureurs participent aux actions de prévention mises en place par la profession (avec France Assureurs, la mission risques naturels, Assurance Prévention¹¹⁴ ou encore la CCR). Les assureurs diffusent aussi de l'information à l'approche des sinistres (systèmes d'alerte sms, mailing ciblé). Des initiatives de place spécifiques à certains risques ont également été conduites comme l'action « Initiative sécheresse », à laquelle participent la CCR et 14 assureurs, visant à approfondir la recherche sur les solutions techniques pour prévenir ou réduire le gonflement-retrait argileux.

¹¹⁴ Association créée par France Assureurs qui vise à sensibiliser les populations aux risques de la vie quotidienne dans différents domaines (route, santé, risques naturels, etc.).

Afin d'inciter les cédantes à réaliser des actions de prévention, la CCR module depuis 2020¹¹⁵ le versement de la commission de réassurance (part de la prime de réassurance reversée aux assureurs sous certaines conditions) en fonction des actions de prévention réalisées au cours de l'année. Ainsi, les cédantes communiquent à la CCR un rapport sur leurs actions de prévention ainsi que leurs réponses au « questionnaire prévention » de la CCR, qui étudie ces documents au regard d'un référentiel des bonnes pratiques, partagé avec les cédantes, et définit un niveau de commission intégré lors de la révision annuelle du traité *Cat-Nat* qui la lie à la cédante. Le référentiel de bonnes pratiques, qui oriente les actions des assureurs, a également évolué pour recentrer la prévention sur les actions de prévention individuelle (cf. annexe n°5).

Dans les faits, l'incitation à la prévention par la modulation de la commission de réassurance apparaît marginale en montant (entre quelques milliers et quelques millions d'euros, selon les assureurs) mais permet néanmoins, selon la CCR, de faciliter le développement de ces actions.

La caisse centrale de réassurance : un acteur à part entière de la prévention

La CCR a fait preuve de volontarisme en matière de prévention et a mis en place depuis 2018 un service de prévention, actuellement hébergé au sein du département « conseil, prévention et risques émergents » (direction réassurances & conseil), doté en 2025 de 9 agents (chefs de projet et chargés de mission) en plus du responsable de service et du directeur du département.

Renforcés avec la loi du 28 décembre 2021¹¹⁶, les principaux axes d'action de la CCR en matière de prévention sont (1) le conseil aux services de l'État (notamment la DGPR et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL), en particulier par la réalisation d'études, qui bénéficient des moyens de modélisation uniques de la CCR et des données des cédantes¹¹⁷ ; (2) l'incitation vis-à-vis des cédantes par le mécanisme de commissionnement (cf. *supra*) ; (3) l'investissement par un fonds d'investissement – le fonds CCR-F – visant à structurer l'offre de prévention¹¹⁸ ; (4) la recherche et le développement, en particulier par le projet « Initiative sécheresse », porté avec des assureurs pour un budget de 10 M€, qui teste en conditions réelles des mesures de réparation de phénomène de retrait-gonflement argileux.

¹¹⁵ À l'occasion de la renégociation du schéma de réassurance en 2019.

¹¹⁶ Loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles. Elle modifie l'article L. 125-1 du Code des assurances pour y ajouter « Dans les limites de ses ressources, la caisse centrale de réassurance réalise, à la demande des ministres chargés de l'économie, de l'écologie et des comptes publics, des études portant sur la politique de prévention, les risques naturels, leur prise en charge et l'équilibre financier du régime des catastrophes naturelles. ».

¹¹⁷ La CCR a conclu un partenariat quinquennal avec la DGPR, sur la période 2021-2026.

¹¹⁸ *Climate change resilience fund*, lancé par la CCR et *Starquest*, pour une taille cible de 100 M€, avec des investissements prévus sur une période de déploiement maximal de 5 ans.

B - Limiter progressivement la localisation dans les zones les plus à risques

1 - Une cartographie des risques intégrant le changement climatique, pour une information prospective accessible à tous

La prise en compte de l'ampleur et de l'évolution des risques naturels liés au changement climatique par l'ensemble des acteurs (administrations publiques, collectivités, entreprises, particuliers, assureurs, etc.) est indispensable pour prendre des décisions rationnelles de localisation et d'adaptation en minimisant les risques individuels et collectifs. Une information exhaustive et détaillée se doit donc d'être accessible au plus grand nombre. Si la plateforme Géorisques a été améliorée et rendue plus accessible au grand public avec le plan d'action du ministère chargé de la transition écologique « Tous résilients face aux risques » (2021), la cartographie des risques présentée n'est pas conforme aux scénarios prévisionnels de réchauffement. En conséquence, les différents documents de planification, en particulier les différents plans de prévention des risques (PPR) qui intègrent des cartographies indicatives de zones vulnérables, prennent pour le moment rarement, sinon jamais, en compte la diminution des périodes de retour et la hausse de la sinistralité.

La trajectoire d'adaptation au changement climatique (TRACC) publiée par le gouvernement, sur laquelle est fondé le PNACC-3, présente une trajectoire de référence de réchauffement qui vise à servir de socle commun pour être mobilisée par les différents acteurs. Il apparaît désormais urgent de décliner la TRACC en cartographies d'exposition aux différents risques sur l'ensemble du territoire, afin que l'ensemble des acteurs puisse s'appuyer sur des données réalistes au vu des trajectoires de réchauffement et bâtir les plans de prévention des risques, d'adaptation ou de résilience en conséquence. Cette carte pourra distinguer les zones très exposées (où *a priori* la construction neuve serait interdite), les zones exposées faisant l'objet de vigilance, les zones moyennement exposées, correspondant à des zones où des mesures de prévention devraient être réalisées tant que possible, et des zones faiblement exposées.

Au-delà de l'usage de cette cartographie conforme à la TRACC par les plans de prévention des risques, cette information devra pouvoir être accessible aux citoyens et élus locaux de manière pédagogique sur la plateforme Géorisques afin de pouvoir être consultée même en l'absence de PPR. La diffusion de l'information sur les risques et leur évolution auxquels sont soumis les territoires à l'aune du changement climatique devra en particulier être réalisée au moment des mutations de biens par l'information des acquéreurs et des locataires (IAL)¹¹⁹. C'est un véritable « porter à connaissance » pédagogique dans ses classifications de risques ou scores, prospectif et dynamique de l'ampleur et de l'évolution des risques – sans oublier de mentionner la sinistralité passée – à une maille géographique fine qu'il est nécessaire de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs d'ici fin 2027, en lien avec des organismes comme le CEREMA, le BRGM et Météo-France.

¹¹⁹ Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ».

2 - L'indispensable renforcement de l'interdiction de construction en zone très à risque au moyen des plans de prévention des risques

Les plans de prévention des risques naturels (PPR), créés en 1995, sont des outils de prévention élaborés par le préfet après concertation des 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. Sur un territoire soumis à un risque particulier (inondation pour les PPR « inondations » (PPRi), séismes pour les PPR « séismes », etc.), les PPR définissent, à l'échelle locale, trois types de zones : (1) les zones exposées aux risques, où toute construction et exploitation agricole est interdite ; (2) les zones constructibles sous certaines conditions d'adaptation, en raison de leur exposition et de l'aggravation des risques entraînée par les potentielles constructions ; (3) les zones non exposées, sans réglementation additionnelle. Les PPR sont complétés par d'autres zonages, notamment les TRI (territoires à risque important d'inondation du fait de l'importance des enjeux exposés), qui peuvent faire l'objet d'une réglementation additionnelle spécifique¹²⁰.

Dans une évaluation réalisée sur les PPR inondations¹²¹, la CCR estime que les PPRi sont un outil particulièrement efficace de prévention des risques. Sur le passé (1995-2018), les auteurs estiment que dans les zones où ont été approuvés des PPRi, la fréquence des sinistres a baissé de 40 %, et que lorsque les sinistres sont intervenus, leur coût était plus faible de 12 %. À horizon 2050, l'effet des PPRi est encore plus déterminant. Au vu de la hausse prévisionnelle des aléas climatiques et de la concentration des biens en zone à risque, l'étude estime que sans les PPRi, le montant des dommages sera multiplié par 2,5 à horizon 2050, tandis que le maintien et l'actualisation de PPRi dans les communes qui en ont déjà mis en place permettrait de contenir ce coefficient à 1,5.

Cependant, les PPR ne couvrent pas la totalité du territoire et une large partie d'entre eux date de plus de dix ans. Si les 14 000 communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels, tous aléas confondus, couvrent près de 90 % de la sinistralité annuelle historique, ces chiffres ne distinguent pas les aléas traités par chaque PPR. Ainsi, seulement 74 % de la population résidant dans une zone potentiellement inondable était couverte par un PPR inondation en 2023 en France métropolitaine. Ce chiffre tombe à 61 % pour le risque de submersion marine et le PPR associé (PPR littoral, ou plan de prévention multirisques intégrant l'aléa submersion marine)¹²². Pour les inondations par ruissellement, susceptibles d'être plus dommageables que les inondations par débordement à horizon 2050, seules 11 % des communes les plus exposées à ce risque sont couvertes par un PPR spécifique¹²³.

¹²⁰ Les PPRi et les TRI constituent des outils complémentaires de la politique de gestion des inondations. Les TRI couvrent souvent plusieurs communes alors que les PPRi sont majoritairement élaborés à l'échelle communale et introduisent une réglementation additionnelle locale.

¹²¹ CCR, *Efficacité des plans de prévention des risques d'inondations sur le coût des dommages assurés : estimation des impacts passés, présents et futurs*, septembre 2023. L'étude s'appuie sur les dommages d'inondations passés et sur des travaux de modélisation à horizon 2050.

¹²² SDES, *Chiffres clés des risques naturels*, édition 2023.

¹²³ CCR et DGPR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, édition 2023.

Il apparaît en conséquence crucial, afin de limiter la sinistralité future, que l'ensemble des zones exposées à des risques naturels soient dotées de PPR, mais en outre que ces derniers soient régulièrement mis à jour pour tenir compte des épisodes récents de sinistralité. Ces plans devraient enfin, au-delà de la dimension rétrospective, reposer sur une analyse prospective des risques de catastrophe naturelle dans le contexte du changement climatique, sur la base de la TRACC déclinée au niveau territorial.

Au-delà de l'adoption ou de l'actualisation du PPR, des plans plus ambitieux de résilience peuvent être mis en place en période post-sinistre. À la suite des inondations de 2023-2024 dans le Pas-de-Calais, un administrateur de l'État du ministère de l'intérieur a ainsi été délégué pour la gestion des conséquences des inondations à la préfecture du Pas-de-Calais, en vue de mettre en place un plan de résilience du territoire, concerté avec les élus et les acteurs locaux. Cette démarche, si elle aboutit à un outil opérationnel, ambitieux et durable pour le territoire, pourrait être généralisée post-sinistre dans les zones particulièrement à risque.

3 - Le renforcement du fonds Barnier au profit des relocalisations

Les PPR concernent essentiellement les constructions nouvelles. Dès lors, un enjeu spécifique se pose pour les assurés déjà situés en zone très exposée aux risques, l'objectif étant alors d'accompagner la délocalisation de leurs biens, en particulier en post-sinistre lorsque ils sont partiellement détruits. Afin de financer ces délocalisations, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »)¹²⁴, créé en 1995, avait initialement principalement vocation à permettre à la puissance publique de racheter et détruire les biens engendrant, de par leur localisation, un risque grave pour la sécurité des personnes. Ces déplacements peuvent avoir lieu soit sur la base d'une expropriation, soit à l'initiative des propriétaires s'ils sont situés en zone à risque (acquisition amiable). Alimenté par une partie de la surprime *Cat-Nat* versée par les assureurs, ce fonds faisait d'emblée un lien direct entre prévention par la délocalisation des biens et indemnisation, par l'intermédiaire des assureurs. Les délocalisations font l'objet d'un cofinancement essentiellement de la part des collectivités, à hauteur de 29 % sur la période 2009-2020¹²⁵.

En complément des financements publics, les indemnités assurantielles peuvent également contribuer à la délocalisation de biens situés en zone à risque. Le principe de libre affectation de l'indemnité d'assurance (qui permet d'utiliser la prime d'assurance, par exemple, pour déménager) concerne en effet la majorité des périls *Cat-Nat*, à l'exception du RGA. Pour ce phénomène, les assurés sont, à ce jour, contraints d'affecter leur indemnité d'assurance à la reconstruction de leur bien, sauf lorsque le montant des travaux de remise en état du bien est *supérieur* à sa valeur avant sinistre. Cette mesure spécifique a été rendue nécessaire par le fait que le RGA n'est pas éligible au fonds Barnier du fait de sa cinétique lente, qui n'en fait pas une menace aux personnes. Il serait pertinent, comme proposé par la sénatrice Lavarde dans sa proposition de loi, de rétablir le principe de libre utilisation des indemnités d'assurance pour l'ensemble des sinistres provoqués par des catastrophes naturelles, y compris le RGA, tout en maintenant des garde-fous afin d'empêcher la vente par l'assuré du bien sinistré et d'en tirer un double bénéfice.

¹²⁴ Ce fonds finance des actions de prévention des risques naturels portées par les collectivités territoriales et leurs groupements, l'État, les particuliers, les petites entreprises et les bailleurs sociaux.

¹²⁵ Selon l'évaluation du fonds Barnier menée par CCR et la DGPR (2023), le taux de financement du fonds Barnier pour les acquisitions de biens exposés entre 2009 et 2020 était de 71 % en moyenne, soit 29 % de cofinancements, venant essentiellement des collectivités territoriales.

Malgré l'existence d'un cadre juridique et d'un soutien financier par le fonds Barnier, peu de relocalisations interviennent. Les relocalisations de biens exposés n'ont ainsi constitué que 15 % des financements du fonds Barnier sur la période 2009-2020, résultat fortement tiré par les délocalisations intervenues à la suite de la tempête Xynthia (mobilisation de plus de 60 % du fonds en 2010 et de 30 % en 2011, contre entre 8 % et 12 % les autres années). Les expropriations et acquisitions amiables ont en effet presque uniquement lieu à la suite de catastrophes naturelles particulièrement traumatisantes pour les habitants (tempête Xynthia de 2010, inondations dans l'Aude en 2018¹²⁶).

Ces faibles résultats s'expliquent par les problématiques inhérentes aux expropriations et acquisitions amiables. Les particuliers restent fortement attachés à leur logement, qui est parfois le projet d'une vie, et à leur socialisation de proximité, le relogement en zone proche étant rarement possible. Certains sinistrés rencontrés par la Cour ont également témoigné de l'idée que l'évènement subi était exceptionnel, avec une période de retour très longue, et qu'ils ne subiraient en conséquence plus d'évènement de ce type, ou que les moyens de prévention mis en place en post-sinistre étaient suffisants. Du point de vue des acteurs publics, si le coût de la destruction et de la remise en état est modeste, il augmente fortement en cas de nécessaire désamiantage du terrain. Les collectivités sont également fortement contraintes par le principe de « zéro artificialisation nette » (ZAN) en matière d'organisation des relogements sur des zones agricoles, et l'expropriation est souvent synonyme de perte sèche de population pour des petites communes soucieuses de leur attractivité et de leur dynamique démographique. Les communes concernées par le recul du trait de côte, qui présente un caractère certain, priorisent alors la délocalisation des biens exposés à ce phénomène par rapport à des zones à risque. Par ailleurs, lorsqu'un ensemble de logements fait l'objet d'une procédure et doit être détruit, le terrain disponible pour la collectivité est suffisamment important pour envisager sa reconversion, mais tel n'est pas le cas lorsque, au sein d'une même rue, certains riverains demandent à être indemnisés quand d'autres souhaitent conserver leur domicile, générant un « mitage » bloquant.

Ainsi, si la délocalisation des biens présents dans les zones les plus à risque est la solution de prévention la plus résiliente à terme, dont l'incitation peut être poursuivie tant par le fonds Barnier que par les collectivités territoriales et l'allocation libre des indemnités d'assurance, elle ne pourra seule suffire à prévenir les dommages dans un contexte de changement climatique, d'autant qu'une part de plus en plus importante du territoire sera soumise à des risques élevés. C'est le rapport au risque des populations, entreprises et acteurs publics qui doit donc évoluer, par des mesures d'adaptation du bâti et des modes de vie, et par les réactions en situation de catastrophe, afin de limiter les dommages.

¹²⁶ Selon l'évaluation du fonds Barnier menée par CCR et la DGPR (2023), 41 % des financements consacrés aux mesures d'acquisition et expropriation en 2019 et 2020 ont eu lieu dans ce département.

C - Améliorer la résilience du bâti par des exigences renforcées dans le neuf et une contribution des assureurs pour l'existant

1 - Des mesures de prévention sur la construction neuve renforcées par la loi ELAN pour le RGA mais limitées pour le risque inondation

Un certain nombre d'obligations ont été mises en place pour renforcer la résilience du bâti. Pour les bâtiments neufs, le code de la construction et de l'habitat rappelle que les constructions doivent respecter les plans de prévention des risques naturels (PPR), ainsi que des normes spécifiques aux risques de la zone de construction. Si les normes parasismiques sont en vigueur depuis 1991, les normes pour les zones soumises à risques argileux ont été mises en place par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), qui renforce la résilience des bâtiments neufs face au risque de RGA. À partir d'une carte nationale d'exposition des sols au phénomène¹²⁷, celle-ci impose depuis 2020, selon le type de sol, une étude géotechnique préalable à la vente d'un terrain ou la construction d'une maison individuelle, qui définit des principes généraux de construction. Une étude plus poussée est réalisée en cas de résultats de risque positif dans la première étude, qui fixe des prescriptions de construction adaptées à la nature du sol et au projet de construction¹²⁸. Les normes de construction en zone à risque cyclonique sont quant à elles encadrées par un décret de 2023¹²⁹. À l'achèvement des travaux, un contrôle technique intervient pour vérifier le respect des règles de prévention des risques sismique, cyclonique et argileux.

S'il est encore trop tôt pour mesurer les effets de ces lois sur les dommages à la suite de sinistres, ces dispositions apparaissent insuffisantes dans la mesure où la cartographie de l'exposition au RGA n'intègre pas le changement climatique, qui expose certaines zones aujourd'hui faiblement risquées à une forte probabilité de subir le phénomène à l'avenir, sans contrainte sur la construction d'aujourd'hui.

Par ailleurs, la question de la résilience du bâti neuf face aux inondations n'est traitée que par les PPR inondations, qui peuvent imposer des normes de construction dans les zones inondables mais constructibles, définies par le code de l'urbanisme. Pour autant, l'ensemble du territoire inondable n'étant pas couvert par les PPR inondations, cette mesure n'est pas systématique. Des normes techniques et bonnes pratiques sont diffusées aux acteurs de la construction¹³⁰, mais restent facultatives.

¹²⁷ Selon la loi, la carte nationale d'exposition au risque doit identifier quatre catégories de zones en fonction de la nature du sol : exposition forte, moyenne, faible, et résiduelle. Les zones considérées comme exposées au phénomène sont les zones d'exposition forte ou moyenne.

¹²⁸ Ces normes spécifiques au RGA, qui imposent des diagnostics à la parcelle, ont rendu les PPR « RGA » obsolètes ; ceux-ci ne sont donc plus réalisés.

¹²⁹ Décret n° 2023-1087 du 23 novembre 2023 relatif à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments exposés à ce risque.

¹³⁰ Agence qualité construction et centre européen de prévention du risque inondation, *Plaquette « constructions en zones inondables »*, mars 2024.

2 - Sur le bâti existant, un rôle indispensable des assureurs après les sinistres, pour inciter à la résilience

Le bâti existant peut faire l'objet d'un certain nombre de mesures visant à renforcer sa résilience aux risques climatiques, notamment RGA et inondations, qui ne font toutefois pas l'objet d'un consensus, notamment sur leur efficacité-coût. Le classement des mesures par efficacité-coût apparaît particulièrement complexe et n'a à ce jour pas été réalisé, y compris dans le cadre du PNACC-3. La direction générale du Trésor prône dès lors la réalisation prioritaire des mesures « sans regret », c'est-à-dire qui présentent des bénéfices futurs quel que soit le scénario climatique.

Le fonds Barnier a financé des dispositifs de réduction de la vulnérabilité des biens, à hauteur de 19 % des engagements publics totaux sur la période 2009-2020. Ces dépenses ont concerné quasi exclusivement le « plan séismes Antilles » qui cible la réduction de la vulnérabilité des écoles, des HLM, des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des immeubles domaniaux de gestion de crise. Selon la CCR, la place du plan séismes Antilles dans le financement de la réduction de la vulnérabilité des biens illustre en creux la « grande difficulté des dispositifs de réduction de la vulnérabilité aux inondations à mobiliser les populations exposées à ce risque pour adapter leurs biens, malgré des cofinancements publics ». Les mesures d'adaptation du bâti au RGA sont d'autant moins susceptibles d'être mises en place que de nombreuses techniques d'adaptation sont aujourd'hui encore au stade de l'expérimentation (cf. encadré).

En effet, face au coût des mesures d'adaptation du bâti, les propriétaires sont souvent réticents à la réalisation de travaux. Dans les faits, seuls 13 % des Français (12 % en métropole, 35 % en outre-mer) déclarent avoir mis en place des actions préventives pour se protéger en cas d'évènement naturel ou technologique¹³¹. Leur consentement à payer est cependant, aux dires des acteurs du bâtiment, plus élevé à deux occasions : lors de la mutation du bien (vente, héritage) et en post-sinistre. L'incitation à l'adaptation peut être donc poussée à ces occasions, en lien avec les acteurs assurantiels.

Les mesures techniques d'atténuation du retrait-gonflement des argiles (RGA) : une recherche en cours mais des prix souvent rédhitoires et une efficacité contestable

Les mesures de correction du bâti existant face au risque RGA font actuellement l'objet de recherche afin d'identifier des solutions véritablement résilientes à un coût contenu. Les mesures dites « horizontales » jouent sur les variations d'humidité du sol, qui génèrent le phénomène de RGA : membranes d'imperméabilisation, drainage, écran anti-racines. D'autres mesures visent à renforcer la résistance du bâti aux variations d'humidité du sol, par exemple par l'installation de micropieux.

¹³¹ Sondage IFOP réalisé pour le compte de l'association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques et du ministère de la transition écologique en juin 2024.

Plusieurs projets de recherche sont actuellement en cours pour identifier les mesures les plus efficaces de lutte contre le RGA. « Initiative sécheresse » est une expérimentation menée par France Assureurs, la CCR et la mission risques naturels, qui teste des solutions de prévention et de remédiation sur 300 maisons. Le fonds RGA, mis en place par l'État pour un total de 30 M€ dans 11 départements de manière expérimentale, teste également des solutions de prévention et de remédiation. L'appel à projets France 2030 « prévention et remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène de retrait-gonflement des sols Argileux » finance des solutions innovantes et de prévention. Enfin, plusieurs projets de recherche (étude TERRASOL/AFB financée par la CCR, projets de recherche menés par le CEREMA¹³², solution MACH+) explorent les moyens de lutter contre le phénomène.

Il est cependant à noter que jusqu'à présent, les mesures développées n'ont pas fait preuve d'un consensus sur leur efficacité face à des mouvements de sols imprévisibles, de nombreux cas étant rapportés de bâtiments ayant fait l'objet de prévention et ayant néanmoins été sinistrés.

L'adaptation commençant par la connaissance du risque et des solutions, la réalisation d'un diagnostic de résilience apparaît décisive. Or les particuliers apparaissent peu enclins à financer, même une partie, d'un diagnostic probablement porteur de mauvaises nouvelles, *a fortiori* lorsqu'ils doivent gérer des procédures d'indemnisation et ont perdu une partie de leurs biens. Ce diagnostic doit donc être intégralement financé. Le fonds expérimental pour le RGA, mis en place en septembre 2025 permet de financer un diagnostic « RGA » pour les ménages très modestes, modestes et intermédiaires¹³³, de même que le dispositif expérimental MIRAPI, à la suite d'inondations (cf. *infra*). Leur extension à l'ensemble des ménages concernés apparaît cependant précoce et trop coûteuse pour les finances publiques s'il devait uniquement être pris en charge par le budget de l'État.

Un autre volet d'adaptation du bâti se fait par les PPR, qui permettent la prescription de mesures d'adaptation pour les biens existants dans la limite de 10 % de leur valeur vénale. Malgré les recommandations des PPR et la réalisation d'un diagnostic, les particuliers sont rarement susceptibles de réaliser des travaux de résilience en raison d'un coût particulièrement élevé, dont ils ne percevront que peu de bénéfices financiers du fait de leur couverture assurantielle¹³⁴. Si la prévention dans les zones très à risque présente a priori un retour sur investissement pour les assureurs, les leviers d'incitation dont ils disposent pour pousser les ménages à les réaliser sont limités. L'option d'autoriser une modulation de la prime assurantielle en fonction des travaux de prévention réalisés par les assurés est à écarter au vu du faible montant de la surprime *Cat-Nat*, les réductions de prime envisageables (de quelques dizaines d'euros par an au maximum) étant négligeables par rapport au coût de travaux de prévention (de plusieurs centaines à plusieurs milliers d'euros pour l'installation de batardeaux par exemple¹³⁵).

¹³² SEHSAR (2024-2029, 2,7 M€), SAFE RGA (2024-2029, 2,5 M€).

¹³³ Selon la classification réalisée par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour l'attribution des aides *MaPrimeRénov'*.

¹³⁴ Ce phénomène d'« aléa moral » est cependant peu constaté par les acteurs de terrain qui témoignent du traumatisme psychologique et humain que constituent les dommages aux bâtis et aux biens pour les sinistrés. Au-delà de la question de la couverture assurantielle, c'est bien les liquidités et la capacité financière des ménages à engager les travaux qui empêche leur déclenchement.

¹³⁵ <https://floody.fr/quel-est-le-cout-un-batardeau-et-son-installation/>, consulté le 11/10/2025.

D'autres mesures peuvent être envisagées par les assureurs, comme la réduction de la franchise. Cependant, les acteurs assurantiels interrogés mettent en avant la liberté contractuelle de l'assuré, qui autorise l'assuré à résilier son contrat, et donc le risque pour les assureurs d'avoir financé une opération dont ils ne bénéficieront pas. Une solution serait de rendre obligatoires les travaux de résilience en post-sinistre, afin que le départ d'un assuré chez un autre assureur soit compensé, pour l'assureur ayant financé les travaux, par des travaux financés par d'autres assureurs auprès de nouveaux clients.

Néanmoins, la réalisation de travaux de résilience en post-sinistre est actuellement freinée par l'obligation imposée, dans les faits, à l'assureur d'une reconstruction « à l'identique », sans impact à la hausse sur la valorisation patrimoniale en raison du principe d'interdiction d'un enrichissement sans cause pour l'assuré. Si la réalisation de tels travaux est parfois effectuée, à leur propre charge, par les assurés, le diagnostic de résilience recommandé pourra être une première étape pour faire prendre davantage conscience aux propriétaires des travaux qu'ils peuvent engager et de leur bénéfice. En plus de lever les freins juridiques aux travaux améliorant la résilience du bâti (*build back better*), l'utilisation du versement de l'assurance pour des travaux de résilience voire un financement par les assureurs qui dépasse le coût des dommages en vue d'éviter des dommages futurs sont recommandés.

Le financement d'un diagnostic et d'une partie de travaux rendant le bien plus résilient fait l'objet du dispositif expérimental MIRAPI (« mieux reconstruire après les inondations »), créé en loi de finances pour 2021 pour améliorer la résilience des biens d'habitation aux inondations, rapidement après un sinistre. MIRAPI finance d'une part un diagnostic de vulnérabilité, d'autre part des travaux de résilience, par une subvention couvrant jusqu'à 80 % du montant des travaux engagés. Initialement mis en place pour le département des Landes à la suite des inondations de 2020 et 2021, le dispositif a également été déployé dans le Pas-de-Calais après les inondations de 2023-2024. Son financement repose sur le fonds Barnier. L'évaluation du dispositif serait nécessaire pour mettre en évidence le nombre de sinistrés effectivement aidés, le taux de déclenchement des travaux à partir du diagnostic et de l'aide et l'efficacité des travaux réalisés. En cas d'issue concluante, la généralisation d'un diagnostic de résilience en post sinistre pourrait être recommandée ainsi que le cofinancement de travaux par le fonds Barnier et les assureurs (avec un plafonnement de cette contribution, par exemple dans la limite d'une augmentation de 10 % de l'indemnité).

3 - Face au risque inondation, des mesures collectives de prévention auxquelles les assureurs doivent être associés

En complément des mesures individuelles, les mesures collectives de prévention sont cruciales, comme l'illustre par exemple l'entretien des polders aux Pays-Bas, d'autant qu'elles apparaissent particulièrement efficaces.

Le principal outil de la prévention collective concerne le risque inondation, à travers les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Ces programmes opérationnels et pluriannuels de financement d'actions sont portés à l'échelle locale. Leurs actions de prévention sont éligibles au financement du fonds Barnier et sont sélectionnées depuis 2003 par des appels à projets. Les actions financées concernent toute la chaîne allant de l'amélioration de la conscience du risque, à la gestion des ouvrages de protection hydrauliques, en passant par la surveillance et la prévision des crues, l'alerte et la gestion de crise, la prise en compte du risque

inondation dans l'urbanisme, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens et la gestion des écoulements. Les ouvrages hydrauliques de prévention des crues font l'objet d'une évaluation socio-économique dans le cadre de leur financement par le fonds Barnier au sein des PAPI, à partir d'un seuil de 2 M€, selon une méthodologie précise¹³⁶.

Selon la CCR¹³⁷, les PAPI montrent une efficacité réelle sur le coût moyen des sinistres (- 30 %) et le taux de destruction (- 50 %). L'outil principal de l'État pour cette prévention est le fonds Barnier. Plus de la moitié du fonds Barnier (51 % des engagements financiers du fonds sur la période 2009-2020) a été consacrée, sur la décennie 2010-2020, à la mise en place ou au confortement d'ouvrage hydrauliques de protection contre les inondations¹³⁸, par la construction, la réhausse ou le confortement du réseau d'environ 9 000 km de digues du territoire français, ainsi qu'à la mise en place d'ouvrages hydrauliques régulateurs (bassins de rétention, ouvrages de ralentissement dynamique, réouverture de cours d'eau). Selon l'évaluation menée par la CCR, les cofinancements, essentiellement en provenance des collectivités territoriales, ont représenté sur la période 2009-2020 près de 50 % pour les PAPI et 26 % pour les études et travaux des digues domaniales¹³⁹. Les inondations sont l'aléa pour lequel le cofinancement a été le plus important sur la période (59 %) après les séismes (69 %), loin devant les submersions marines (29 %). L'évaluation souligne en revanche que le fonds n'a pas eu d'effet de levier déterminant sur les financements privés et la prévention individuelle. Depuis la budgétisation du fonds Barnier, il n'est cependant plus possible de suivre précisément les cofinancements des collectivités territoriales à ce type de mesures. D'autres sources de financement viennent compléter ces budgets, notamment les financements européens (FEDER, programme LIFE).

Une problématique spécifique concerne l'entretien des ouvrages hydrauliques par les collectivités, dans le cadre de leur compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), confiée aux intercommunalités depuis 2018. Il s'agit d'une compétence obligatoire et exclusive. Pour financer cette compétence, la loi dite MAPTAM de 2014 a créé une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, « taxe GEMAPI », due notamment par les contribuables assujettis à la taxe foncière et à la cotisation foncière des entreprises et dont le plafond est fixé à 40 € par habitant et par an. Les services déconcentrés de l'État (DREAL) pourraient, au niveau territorial, réaliser un bilan de l'utilisation de ces dispositions par les collectivités pour en évaluer l'efficacité.

4 - Renforcer la connaissance des risques par les particuliers, les entreprises et les collectivités

Un sondage IFOP réalisé pour le compte de l'association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT) et du ministère de la transition écologique, en juin 2024, montre que si 97 % des sondés déclarent être préoccupés par au moins un risque naturel, seuls 55 % des répondants en métropole savent à quels risques leur propre maison est

¹³⁶ CGDD, *Analyse multicritère des projets de prévention des inondations. Guide méthodologique*, 2018.

¹³⁷ CCR et DGPR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, édition 2023.

¹³⁸ *Op. cit.*

¹³⁹ *Op. cit.*

exposée (contre 74 % en outre-mer). 31 % déclarent se sentir suffisamment informés sur les bons comportements à tenir en cas d'évènement naturel ou technologique et 25 % se sentent prêts à affronter une situation de crise. Le manque d'information est le premier frein à la mise en œuvre de mesures concrètes pour se préparer à un évènement naturel ou technologique cité, quand seuls 30 % des répondants estiment que le principal frein est financier.

Lors d'une campagne de réduction de la vulnérabilité, mise en place avec le soutien de l'AFPCNT, seuls 10 ménages sur les 480 sollicités ont réalisé un diagnostic de vulnérabilité pourtant 100 % pris en charge. L'AFPCNT cite également le cas d'une commune de 500 habitants ayant fait réaliser un document d'information communale sur les risques pour un coût d'environ 15 000 €, à la présentation duquel seule une quinzaine de personnes était présente. Si des mesures générales d'information existent déjà ou sont prévues (guide grand public sur la prévention du RGA réalisé en 2025) et qu'une journée nationale de la résilience a été mise en place en 2022, les dispositifs de prévention des risques apparaissent toujours largement méconnus. Dès lors, une meilleure diffusion de l'information, déjà abondante, sur les risques, et son appropriation par les acteurs territoriaux, apparaît indispensable.

Les financements publics en faveur de l'information des populations apparaissent relativement faibles : moins de 1 % du fonds Barnier, soit 0,06 € par habitant et par an¹⁴⁰ sur la période 2009-2020. Afin de diffuser la culture du risque, la France peut s'appuyer sur un réseau dense d'associations de prévention des risques naturels, en premier lieu l'AFPCNT (qui conventionne depuis 2022 avec la DGPR) ou Assurance Prévention. Les principaux enjeux sont (i) la coordination des acteurs et la diffusion des nombreuses ressources existantes, y compris les ressources pédagogiques à destination des plus jeunes, (ii) la personnalisation de l'information et le développement du caractère « sensible » du rapport au risque (expérimenter les conditions de crise).

La contribution des assureurs à la diffusion de la connaissance des risques est nécessaire et particulièrement utile. Plusieurs initiatives de place ont déjà eu lieu et les assureurs rencontrés par la Cour se montrent allants pour participer à de telles actions. Ceci pourrait notamment prendre la forme d'une association constituée, sur le modèle de la prévention sécurité routière, à laquelle contribueraient les assureurs de manière obligatoire.

Au-delà de la transformation des biens et des territoires en amont, les dommages causés par les catastrophes naturelles peuvent être limités par une gestion de crise de qualité, tant par les particuliers que de manière collective. En la matière, le territoire métropolitain peut s'inspirer des pratiques de gestion des risques naturels en outre-mer, où la « culture du risque » est présente quoi qu'inégalement partagée selon les territoires et les types d'aléa, et où les pouvoirs publics sont particulièrement bien préparés et performants en situation de gestion des crises. La gestion du cyclone Belal à La Réunion en 2024 a ainsi été qualifiée d'« exemplaire » par le rapport parlementaire Kamardine-Vuilletet¹⁴¹.

¹⁴⁰ CCR et DGPR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, édition 2023.

¹⁴¹ Mansour Kamardine et Guillaume Vuilletet, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer*, Assemblée nationale, rapport n° 2659 déposé le 27 mai 2024.

Parallèlement, de nombreuses actions sont à l'étude ou mises en œuvre par les associations de prévention et les acteurs publics pour améliorer la gestion de crise, comme la pratique canadienne consistant à former des associations sportives à la gestion de crise afin qu'elles puissent intervenir en cas de besoin en s'appuyant sur leurs outils associatifs (locaux, réseau, communication interne, etc.). Certaines propositions associent plus directement les assureurs, en cohérence avec le lien entre prévention et assurabilité.

III - Une responsabilisation accrue des différentes parties prenantes et du régime *Cat-Nat* dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques

L'ampleur des coûts de la hausse des risques naturels induits par le réchauffement climatique ne pourra pas être absorbée par la puissance publique, dans un contexte de redressement impératif des finances publiques. La majeure partie des coûts devra donc être portée par les acteurs privés. Tel est le sens de la hausse récente de la surprime *Cat-Nat*, qui fait porter le coût des nécessaires ajustements financiers du régime par les assurés. Tel est également le sens du durcissement des règles d'urbanisme à travers notamment les PPR et les normes de constructions nouvelles en prévention du risque RGA.

L'appropriation des comportements de prévention et de la culture du risque évoqués *supra* ne pourront être efficacement réalisés 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 les acteurs responsabilisés. Cette responsabilisation peut être favorisée par les mesures paramétriques ainsi que par les mesures de prévention évoquées *supra*.

Le régime *Cat-Nat* doit également prendre sa part dans ce mouvement de responsabilisation, au-delà des seules hausses de surprime et de franchise. Les périodes de retour des sinistres sont en effet amenées à diminuer avec le réchauffement. À titre d'illustration, la sécheresse exceptionnelle enregistrée en 2022 a une période de retour estimée à 25 ans climat actuel. Au climat de 2000, la CCR anticipe qu'elle sera abaissée à l'horizon 2050 entre 12 ans (RCP 4.5) et 6 ans (RCP 8.5)¹⁴². Une telle diminution des périodes de retour en deçà du seuil décennal justifierait donc en principe leur exclusion à terme du champ du régime *Cat-Nat*.

L'impact du réchauffement climatique sur le régime *Cat-Nat* engendrera donc des flux entrants et sortants du régime. S'agissant des flux entrants, des événements actuellement centennaux pourraient devenir à terme quarantennaux, des événements quarantennaux devenir quinquennaux, etc. S'agissant des flux sortants, des événements actuellement trentennaux, vingtennaux ou quinquennaux repasseront progressivement sous le seuil décennal et devront sortir à terme du champ du régime. L'analyse réalisée par la CCR, avec le concours de Météo-France, sur les conséquences du changement climatique sur le régime à l'horizon 2050 tient implicitement compte de cet effet sortant progressif, mais sans malheureusement le chiffrer. L'ampleur des flux entrants (événements d'intensité exceptionnelle qui deviennent plus probables) l'emporte toutefois manifestement sur les allègements pour le régime induits par les dommages passant à terme sous le seuil décennal.

¹⁴² CCR, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à l'horizon 2050*, septembre 2023.

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, à l'abri des pressions politiques (cf. *supra*). Cette indépendance accrue pourrait, d'une part, être mieux assurée par une diversification des avis techniques météorologiques permettant d'évaluer si les critères physiques d'éligibilité sont satisfaits afin d'améliorer l'objectivité des analyses et, d'autre part, en intégrant à cette commission des personnalités qualifiées indépendantes – ce qui supposerait une modification réglementaire.

De surcroît, la sortie du champ du régime d'un nombre croissant d'événements doit être préparée et largement partagée. Il est en effet déterminant que l'ensemble des parties prenantes (particuliers, professionnels, collectivités, assureurs) soient suffisamment informées et préparées à une telle « banalisation » d'événements jugés encore aujourd'hui exceptionnels. Dans la même logique que le développement d'une cartographie prospective des risques, la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle devrait voir son mandat élargi à la publication d'une revue périodique – par exemple au rythme des exercices de modélisation à horizon 2050 menés par la CCR en lien notamment avec Météo-France – des exemples-types de sinistres, à une maille géographique fine, qui seraient amenés à sortir progressivement du champ d'indemnisation du régime. De la même manière, cette revue préciserait les zones noires, où les sinistres deviennent ou deviendront tellement fréquents qu'ils ne seront assurables, ni par le régime *Cat-Nat* ni par les assureurs et où l'inconstructibilité devrait être systématiquement imposée et respectée (cf. *supra*).

Plusieurs administrations ont marqué leur opposition à l'ouverture de la commission interministérielle à des personnalités qualifiées et à l'élargissement de son mandat à la publication d'une revue périodique des événements ne rentrant plus dans le champ du régime, et renvoyé à la commission nationale consultative des catastrophes naturelles rassemblant élus, représentants des assureurs, associations de sinistrés, administrations. Cette instance, purement consultative et sans compétences pour déterminer l'application du régime *Cat-Nat*, n'est en réalité pas l'instance pertinente pour effectuer la revue des risques proposée par la Cour. D'une part, cette nouvelle commission ne s'est toujours pas réunie quatre ans après sa création, d'autre part, sa composition est en partie politique. Or, l'objet de la recommandation était précisément de mieux assurer l'indépendance de la commission dont le rôle et l'existence sont effectifs – à savoir la commission interministérielle – et qu'il s'agit de protéger davantage de possibles pressions politiques. C'est donc bien la commission interministérielle qui est l'instance pertinente pour procéder à une revue périodique des risques couverts par le régime *Cat-Nat*.

Cette revue périodique permettrait plus largement d'ancrer l'idée essentielle, auprès de l'ensemble des acteurs, que le champ des sinistres exceptionnels éligibles au régime est évolutif et que le réchauffement climatique oblige à reconsidérer en continu la frontière entre phénomènes exceptionnels et récurrents, voire certains. Elle permettrait à cet égard de favoriser la culture du risque indispensable à une prévention efficace.

Certaines évolutions du champ du régime pourraient en outre être complétées à terme par des évolutions des règles techniques elles-mêmes régissant le périmètre de l'éligibilité au régime *Cat-Nat*. La référence décennale pour qualifier l'exceptionnel peut paraître arbitraire, voire excessive et ce seuil pourrait être revu à la hausse à l'avenir en fonction de l'évolution de la sinistralité¹⁴³. Surtout, avec une meilleure connaissance des mesures de prévention, certains risques pourraient être quasiment réduits à zéro. C'est notamment le cas de la prévention du RGA. L'existence de technologies efficaces pourrait ainsi à l'avenir permettre de rationaliser le champ du régime et de responsabiliser l'ensemble des acteurs. En particulier, les assureurs privés pourraient alors plus sûrement investir ce marché et proposer leurs services de couverture du risque RGA.

En l'absence, d'une part, d'un strict respect des critères d'éligibilité conduisant à la sortie progressive du champ du régime d'événements naturels plus fréquents et, d'autre part, en l'absence d'un durcissement des règles d'urbanisme, l'indemnisation des catastrophes naturelles deviendrait insoutenable. Elle perdrait sa dimension assurantielle, déclenchant un appel croissant à la garantie de l'État. L'impératif de redressement des finances publiques interdit une telle socialisation du régime et rend ainsi indispensable une véritable maîtrise du champ du régime par le strict respect des règles d'éligibilité voire leur durcissement, et une adaptation parallèle des normes de construction et des règles d'inconstructibilité.

¹⁴³ Par ailleurs, on pourrait rendre évolutif le critère d'éligibilité des vents cycloniques – actuellement fixé en valeur (145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales) – afin de tenir compte de ce phénomène de diminution des périodes de retour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques et au-delà de mesures paramétriques indispensables comme des réévaluations régulières de la surprime, une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs (assurés, assureurs, collectivités, État) est une condition nécessaire à la pérennité du régime Cat-Nat et à l'équilibre entre les logiques d'assurance et de solidarité qui le fondent.

En l'absence d'une véritable maîtrise du champ du régime et d'un durcissement parallèle des règles d'urbanisme, les charges croissantes provoquées par le changement climatique rendraient le régime insoutenable et seraient reportées sur l'État à travers 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.

Un pilotage strict du champ du régime est par conséquent indispensable. Compte tenu de la baisse progressive des périodes de retour des sinistres climatiques, cela implique une indépendance accrue de la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et un strict respect des critères d'éligibilité, afin de garantir une sortie effective du champ du régime des événements naturels dont l'augmentation de la fréquence leur ferait perdre leur caractère anormal.

La commission interministérielle devrait en outre mettre à disposition, avec des actualisations périodiques, une information à une maille géographique fine sur les sinistres qui sortiraient du champ du régime à différents horizons temporels et sur les zones noires dans lesquelles les sinistres deviennent trop fréquents pour qu'ils soient assurables par le régime et où l'inconstructibilité devrait être la règle. Une telle connaissance commune permettrait d'ancrer de manière précise dans l'esprit de l'ensemble des parties prenantes le caractère évolutif de ce qu'est un phénomène naturel exceptionnel et d'en tenir compte dans les choix d'aménagement, d'implantation et de prévention, sur la base d'une information plus facilement disponible.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. organiser au moins tous les cinq ans l'examen de l'évolution souhaitable du taux de la surprime Cat-Nat sur la base notamment de travaux techniques de la CCR, avec la possibilité d'examens 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).*
-

Liste des abréviations

| | |
|----------------------|--|
| ACPR | Autorité de contrôle prudentiel et de résolution |
| AFPCNT | Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques |
| BCT | Bureau central de tarification |
| BRGM..... | Bureau de recherches géologiques et minières |
| <i>Cat-Nat</i> | Catastrophes naturelles |
| CCR..... | Caisse centrale de réassurance |
| COM..... | Collectivités d'outre-mer |
| CGDD | Commissariat général au développement durable |
| DB | Direction du budget |
| DGCL..... | Direction générale des collectivités locales |
| DGEC..... | Direction générale de l'énergie et du climat |
| DGOM..... | Direction générale de l'outre-mer |
| DGPR | Direction générale de la prévention des risques |
| DGSCGC..... | Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises |
| DGT | Direction générale du Trésor |
| DHUP..... | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages |
| DICRIM | Document d'information communal sur les risques majeurs |
| DREAL | Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DROM..... | Départements et régions d'outre-mer |
| FPRNM..... | Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « <i>fonds Barnier</i> ») |
| GIEC | Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat |
| HCSP..... | Haut-commissariat à la stratégie et au plan |
| ILS..... | <i>Insurance linked securities</i> : titres et produits dérivés qui permettent de transférer les risques de catastrophe naturelle des compagnies d'assurances et de réassurances à des investisseurs des marchés financiers. Les cat bonds en sont une sous-catégorie |
| MRH..... | Multirisque habitation : contrat d'assurance multi garanties qui protège le patrimoine familial (habitation et mobilier) lorsque l'on est responsable ou victime d'un sinistre |
| MRP | Multirisque professionnel : contrat d'assurance multi garanties qui protège les biens matériels (locaux, équipements, stocks) lorsque l'on est responsable ou victime d'un sinistre, et inclue une garantie perte d'exploitation pour maintenir l'activité en cas d'arrêt forcé. |
| ORSA | <i>Own Risk and Solvency Assessment</i> : il s'agit d'une évaluation interne obligatoire imposée par l'ACPR aux assureurs pour analyser leurs risques spécifiques et prouver leur capacité à rester solvables à moyen/long terme |
| PCS..... | Plan communal de sauvegarde |
| PNACC | Plan national d'adaptation au changement climatique |
| PPR..... | Plan de prévention des risques |

- RGA Retrait-gonflement des argiles : mouvements successifs de retrait et de gonflement du sol, associés aux phases de sécheresse et réhydratation de sols, provoquant des fissures et déformations dans les bâtiments construits sur des sols argileux
- RCP *Representative concentration pathways* : il s'agit de scénarios permettant de modéliser le climat futur sous différentes hypothèses de quantité de gaz à effet de serre émise
- SIE..... Seuil d'intervention de l'État : la garantie de l'État est appelée lorsque la sinistralité dépasse 90 % du montant cumulé de la réserve spéciale et provision pour égalisation
- TRACC Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique
- TGN Garanties tempête, grêle, neige qui permet de couvrir les risques liés à la survenance de ces événements climatiques. La garantie tempête est obligatoirement incluse dans les contrats d'assurance multirisque habitation, professionnelle ou automobile

Glossaire

- Loss ratio (S/P).....Indicateur clé de l'assurance, il est calculé en rapportant le montant de la charge des sinistres payés ou provisionnés (S) aux primes acquises nettes (P). Le ratio combiné intègre, en complément de la charge des sinistres, les commissions et charges de gestion des sinistres.
- Période de retourMoyenne à long terme du temps ou du nombre d'années séparant un événement de grandeur donnée d'un second événement d'une grandeur égale ou supérieure.
- Provision
pour égalisationProvision technique destinée à lisser les fluctuations importantes de sinistralité d'une année à l'autre, par le biais de dotations ou de reprises en franchise d'impôt. Additionnée à la réserve spéciale, leur montant détermine le seuil d'intervention de l'État (SIE).
- Réserve spécialeSpécifique à CCR, cette réserve est dotée par décision de l'assemblée générale, déductions faites des affectations légales et réglementées, ainsi que du dividende. Additionnée à la provision pour égalisation, leur montant détermine le seuil d'intervention de l'État (SIE).
- Stop-loss.....Réassurance en excédent de perte annuelle qui intervient lorsque le montant total des sinistres encourus pendant une période spécifique dépasse un seuil.
- Surprime.....La surprime est calculée à partir d'un taux fixe appliqué à l'assiette de primes du contrat d'assurance (20 % pour les contrats MRH ou MRP, et 9 % pour les contrats auto). Les assureurs peuvent céder leurs risques *Cat-Nat* à CCR en échange de la cession d'une part de cette surprime collectée.

Annexes

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1 : méthode de l'observatoire pour la caractérisation du retrait d'assureurs attribuable aux risques naturels (<i>source : rapport 2025 de l'Observatoire de l'assurabilité</i>) | 85 |
| Annexe n° 2 : extension du périmètre des mesures financées par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) depuis sa création | 86 |
| Annexe n° 3 : référentiels de bonnes pratiques en matière de prévention diffusés par la CCR aux assureurs en vue du calcul du commissionnement | 87 |
| Annexe n° 4 : exposition du territoire français aux risques sécheresse et inondations | 89 |
| Annexe n° 5 : bilan simplifié de la CCR | 93 |

Annexe n° 1 : méthode de l'observatoire pour la caractérisation du retrait d'assureurs attribuable aux risques naturels

(source : rapport 2025 de l'Observatoire de l'assurabilité)

Cartes d'aléa retenues

- Pour le RGA : les zones d'exposition forte de la carte nationale d'exposition au phénomène de RGA prise en application de la loi Élan (concerne 12,5 % des maisons individuelles), qui croise la carte du BRGM de susceptibilité des sols au phénomène de RGA avec les données de sinistralité sur la période 1989-2017 de la MRN. Cette carte ne couvre pas l'outre-mer.
- Pour les inondations (hors submersion marine) : dans l'attente de la publication d'une carte nationale des inondations (débordement et ruissellement) par la DGPR, une carte fusionnant les données locales (plans de prévention des risques de la DGPR, notamment) et la carte nationale du CEREMA.
- Pour les vents cycloniques : l'ensemble des territoires d'outre-mer étudiés (La Réunion, Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) sont réputés à risque.

Données utilisées

- Les données à l'adresse de biens assurés en 2022 de 41 assureurs réassurés par la CCR couvrant plus de 90 % du segment de l'assurance habitation.
- Les données de sinistralité des assureurs agrégées à la commune sur la période 2000-2021.
- Les données administratives *Cat-Nat* collectées par la CCR, au premier plan desquelles les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.
- Cartes relatives aux risques climatiques (cf. *supra*)
- Les données sociodémographiques de l'INSEE : revenu médian, densité, structure des logements ;
- Les données bâtimentaires de la BD Topo de l'IGN, présentant l'intégralité des bâtiments en France.

Méthode d'évaluation de la tension assurantielle liée aux catastrophes naturelles

La méthode pour détecter si une faible présence assurantielle est causée par les risques de la zone a évolué pour homogénéiser le traitement de la métropole et des territoires d'outre-mer, ainsi que pour mieux capter le désengagement des assureurs dans la durée. C'est l'indicateur « ratio sinistre sur primes *Cat-Nat* » de la commune qui a finalement été retenu.

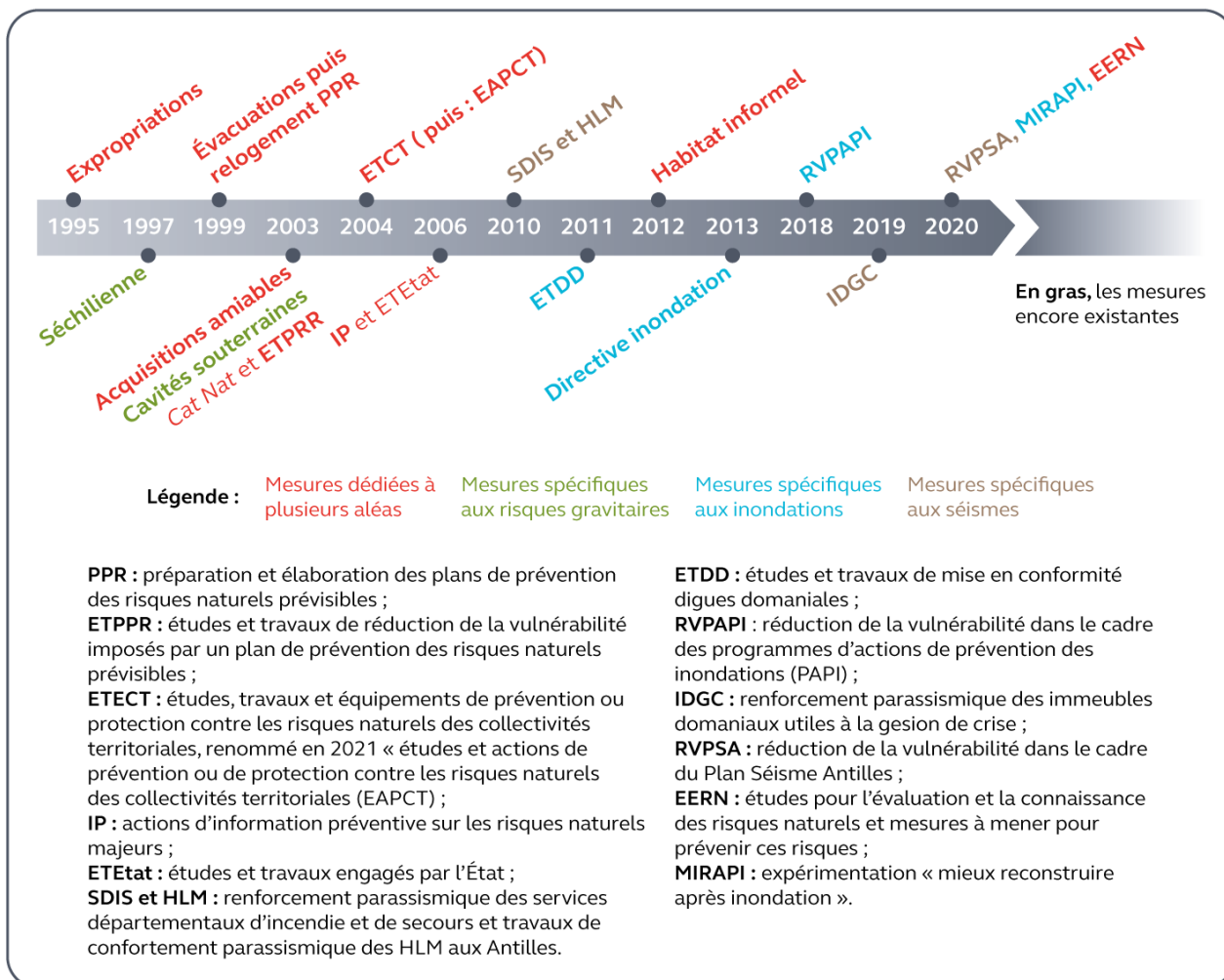
Indicateurs retenus pour la présentation des cartes

Le groupe de travail sur les indicateurs a initialement identifié trois indicateurs complémentaires pour présenter les zones de tension liées au risque *Cat-Nat* :

- 1) L'offre d'assurance dans les communes exposées aux risques naturels ;
- 2) L'offre d'assurance *dans les zones à risque* des communes exposées ;
- 3) L'offre d'assurance dans les territoires sinistrés.

Faute de données d'une qualité suffisante pour le troisième indicateur, la cartographie retenue est une synthèse des indicateurs 1 et 2.

Annexe n° 2 : extension du périmètre des mesures financées par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) depuis sa création



Source : CCR et DGPR, La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, 2023

Annexe n° 3 : référentiels de bonnes pratiques en matière de prévention diffusés par la CCR aux assureurs en vue du calcul du commissionnement

Tableau n° 6 : référentiel 2020-2024

| | |
|--|---|
| Socle | Contribuer aux actions de place en matière de prévention contre les catastrophes naturelles de la FFA, la MRN, Assurance Prévention et la CCR. |
| | Fournir à la CCR les données de portefeuille et de sinistralité, notamment pour les périls inondation et sécheresse |
| Développement et renforcement des capacités internes des cédantes | Participer aux exercices de place sur la gestion de crise |
| | Dispenser des informations / formations en matière de prévention aux réseaux de distribution et aux services de règlement des sinistres |
| Information / sensibilisation | Établir des diagnostics de risques et proposer des mesures de prévention et d'adaptation spécifiques lors des visites de risques pour le marché des risques d'entreprises et aux PME en cas d'exposition avérée |
| | Relayer auprès de ses clients les actions de prévention menées par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère chargé de la transition écologique, par exemple : feux de forêts et pluies méditerranéennes intenses, site web Géorisques, etc. |
| | Diffuser aux assurés une information générale, y compris par les moyens de la profession : <ul style="list-style-type: none"> o sur les risques de catastrophes naturelles o sur les dispositions à prendre en cas de catastrophes naturelles o sur les mesures de réduction de la vulnérabilité et les possibilités de financement par le FPRNM |
| Actions spécifiques pour 2022 | Contribuer à une campagne de sensibilisation sur les risques majeurs outre-mer y compris celle qui pourrait être envisagée par les pouvoirs publics en 2020. |
| | Réaliser ponctuellement des diagnostics de vulnérabilité post-sinistre pour les particuliers et les artisans et commerçants : identification des points de fragilité du bien ou de l'activité |
| | Diffuser aux assurés une information personnalisée : <ul style="list-style-type: none"> o sur les mesures à mettre en œuvre avant, pendant ou après la crise o par l'envoi d'une alerte aux assurés (SMS ou équivalent) à l'approche d'un phénomène imminent |

Source : CCR

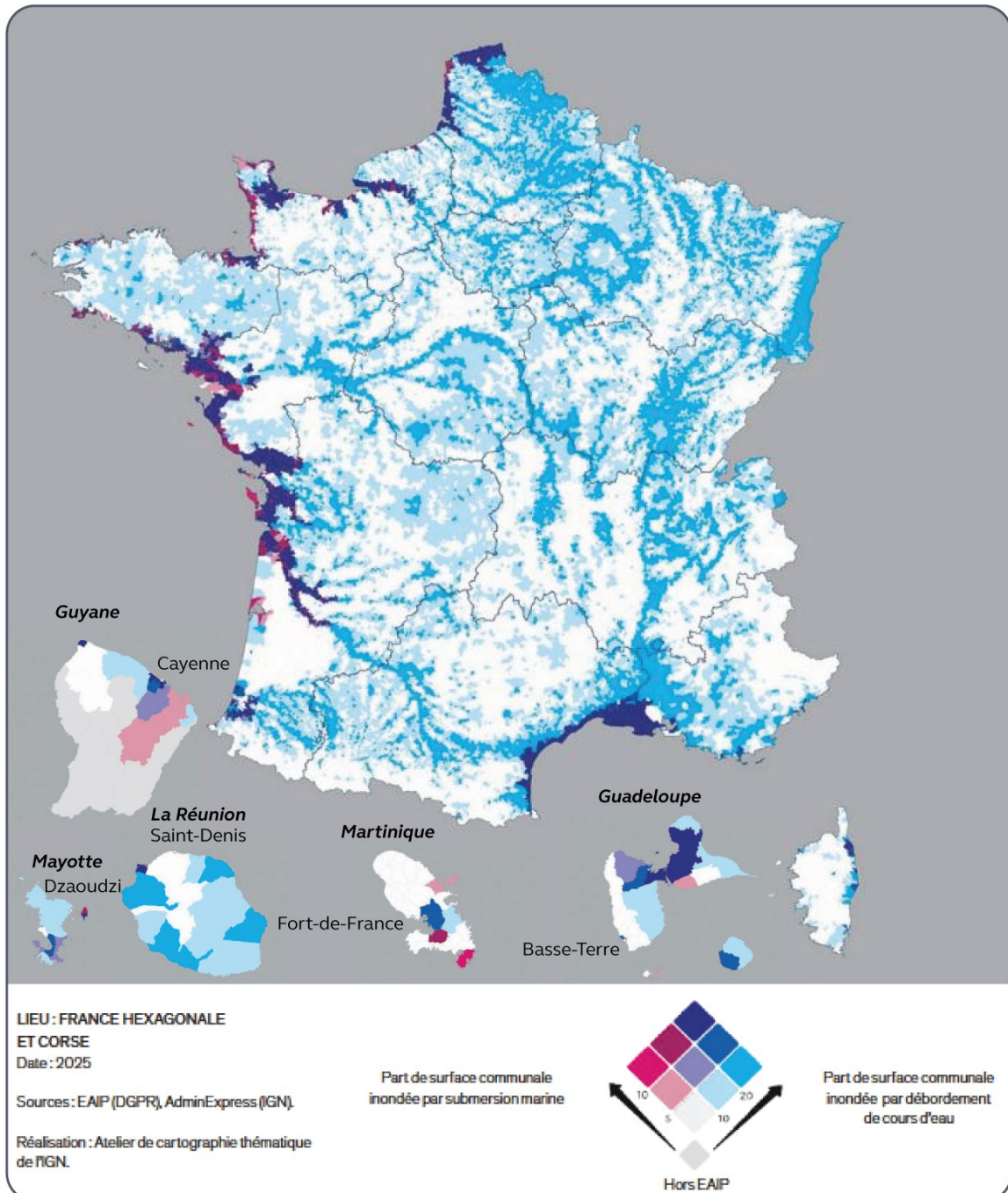
Tableau n° 7 : référentiel 2026-2027

| | |
|--|--|
| Développement des capacités internes | Former les équipes en contact avec les assurés (d'indemnisation, de distribution voir les intermédiaires) à la prévention des catastrophes naturelles. |
| Les actions en direction des assurés | Actions prévention réalisées hors évènement |
| | Apporter une information générale sur les catastrophes naturelles et les moyens de prévention |
| | Apporter une information personnalisée sur l'exposition et la vulnérabilité du bien assuré et les recommandations associées |
| | Apporter un appui aux assurés dans la mise en œuvre des recommandations, la réalisation des travaux de réduction de la vulnérabilité et proposer des mécanismes incitatifs aux assurés |
| | Suivre la mise en œuvre des recommandations |
| | Actions prévention réalisées à l'approche d'un évènement |
| | Alerter et diffuser des consignes de sauvegarde |
| | Appuyer les assurés pendant l'évènement dans la mise en place de mesures de sauvegarde |
| | Actions de prévention réalisées lors de la gestion du sinistre |
| | Appuyer les assurés après le sinistre pour éviter le sur endommagement au retour dans les biens sinistrés (diffusion de mesures conservatoires) |
| Post-sinistres, accompagner les sinistrés pour une reconstruction adaptée aux risques | |
| Mobilisation des financements publics | |
| Promouvoir et mobiliser les financements et dispositifs publics pour l'adaptation des biens exposés aux risques naturels majeurs (avant et après sinistre) | |
| Autres actions contribuant au développement de la prévention | S'impliquer dans la prévention du risque de sécheresse RGA par les mesures horizontales |
| | Soutenir l'innovation en matière de prévention |

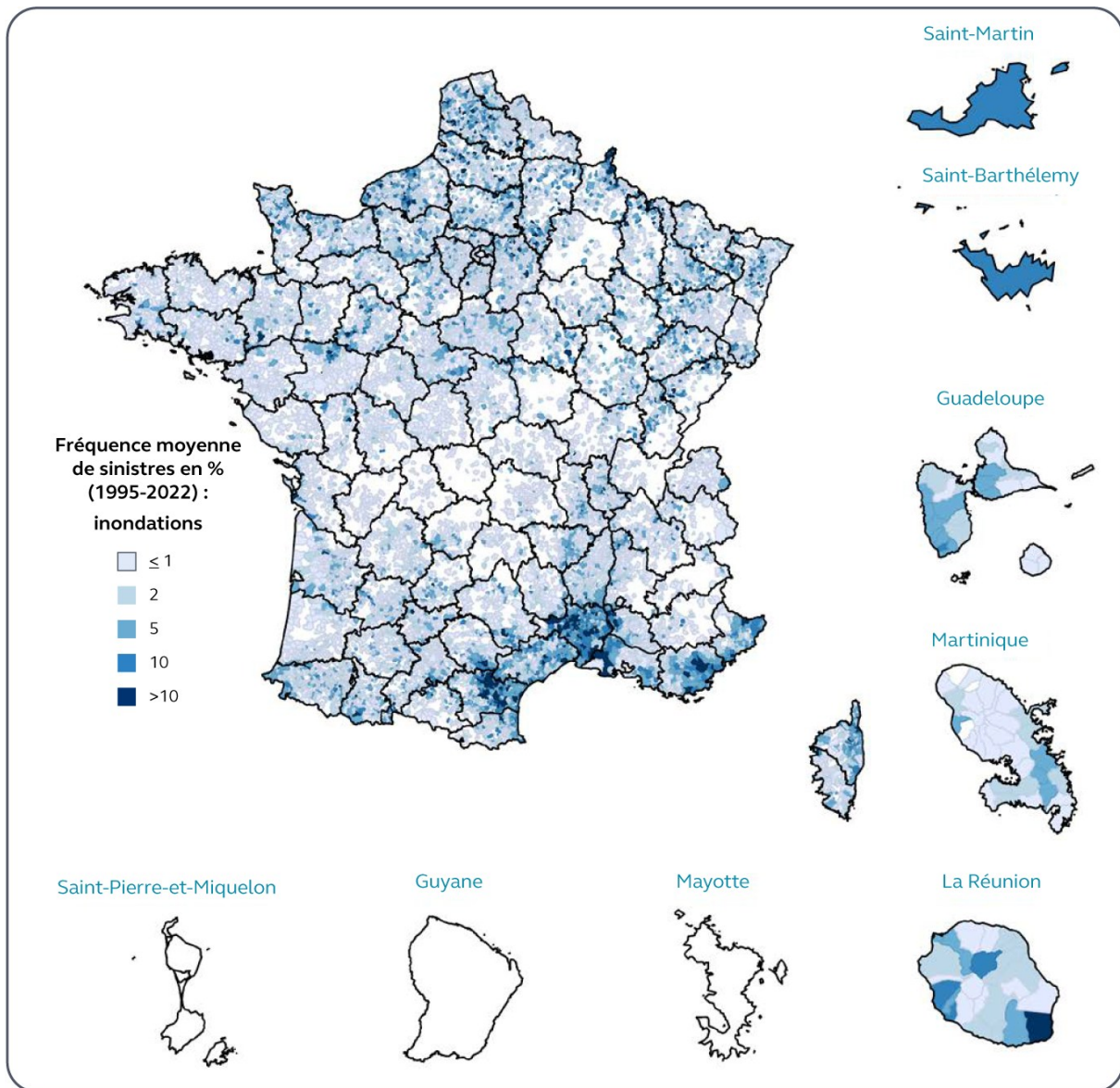
Source : CCR

Annexe n° 4 : exposition du territoire français aux risques sécheresse et inondations

Carte n° 6 : exposition au risque d'inondation

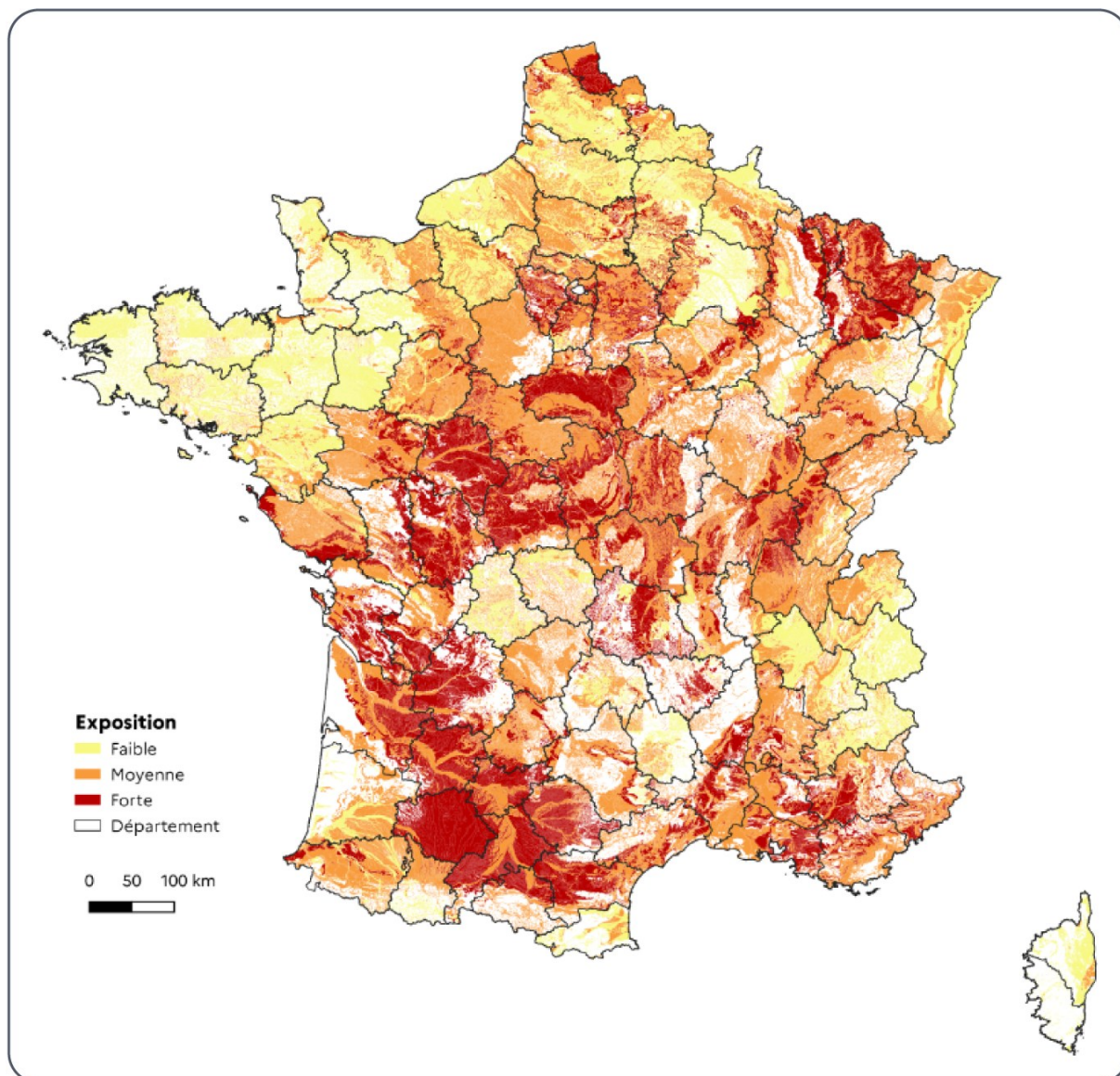


Source : Cartographier l'anthropocène - Atlas IGN, Le risque inondation, 2025

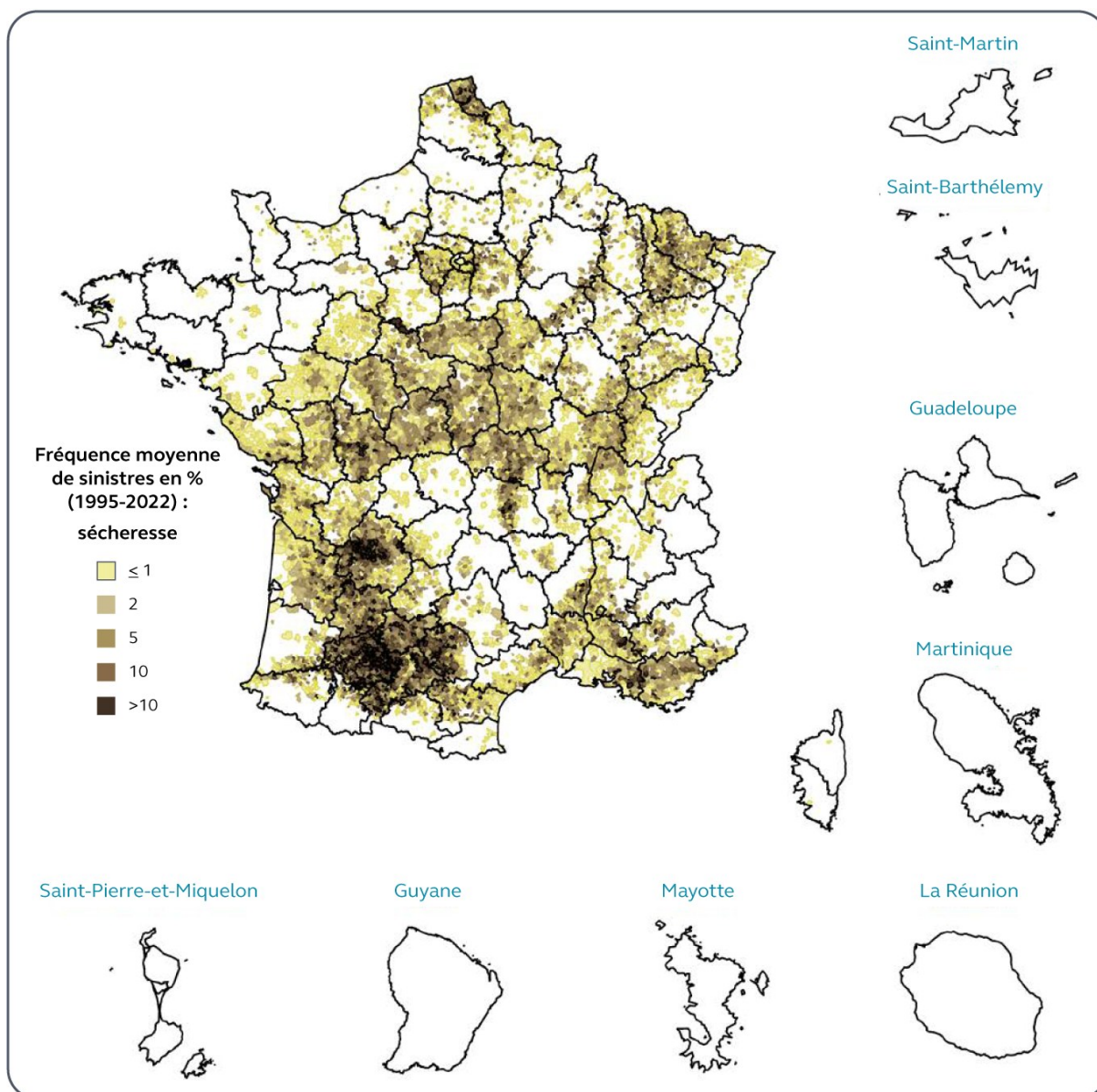
Carte n° 7 : fréquence moyenne des inondations par commune de 1995 à 2022

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

Carte n° 8 : exposition des formations argileuses au phénomène de retrait-gonflement des argiles



Source : BRGM, Cartographie de l'exposition du territoire au phénomène de retrait-gonflement, janvier 2026

Carte n° 9 : fréquence moyenne des sinistres RGA par commune de 1995 à 2022

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

Annexe n° 5 : bilan simplifié de la CCR

Tableau n° 8 : présentation simplifiée du bilan de la CCR au 31 décembre 2024

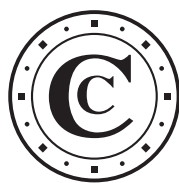
| Actif | Passif |
|-------------------------|--|
| Placements - 9 409 M€ | Capital social - 60 M€ |
| | Réserve spéciale <i>Cat-Nat</i> - 1 982 M€ |
| | Autres réserves spéciales - 609 M€ |
| | Résultat de l'exercice -183 M€ |
| | Provisions techniques - 5 941 M€ |
| | Provision pour égalisation - 836 M€ |
| Autres - 427 M€ | Autres - 225 M€ |
| Total - 9 836 M€ | |

Source : Cour des comptes, à partir des rapports financiers de CCR

Le portefeuille de placements de la CCR, à l'actif, se compose principalement d'instruments de taux (71 %), placements monétaires (12 %) et actions (9 %) au 31 décembre 2024. Ces placements financiers sont soumis à une dépréciation, le cas échéant, et présentent une plus-value latente de 11 % (1 028 M€) sans risque significatif identifié.

Au passif, outre le capital social et le résultat de l'exercice, les fonds propres de la CCR sont principalement composés de réserves spéciales, une spécificité du réassureur public¹⁴⁴ qui intervient dans le mécanisme de déclenchement de la garantie de l'État.

¹⁴⁴ Les réserves spéciales de la CCR sont définies à l'article R 431-16-4 du code des assurances.



Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit *Cat-Nat*, créé en 1982, indemnise les particuliers et les professionnels victimes d'événements naturels extrêmes et qui ne peuvent être couverts par les seuls assureurs privés. Cette extension de garantie des assurances dommages usuelles (notamment multirisques-habitation), financée par une surprime uniforme et obligatoire, repose sur un partage des risques entre les assureurs et la Caisse centrale de réassurance (CCR), réassureur public qui bénéficie d'une garantie illimitée de l'État. Depuis sa création, le régime a permis d'indemniser 3,6 millions de sinistres pour plus de 50 Md€. Il assure une mutualisation des risques entre les assurés et une solidarité entre les territoires.

Le changement climatique, qui accroît la fréquence et l'intensité des événements extrêmes, menace la soutenabilité financière du régime. Les dommages causés par la sécheresse ont doublé pour atteindre près de 1,4 Md€ par an en moyenne depuis cinq ans et la CCR anticipe une hausse des sinistres de 47 % à 58 % à l'horizon 2050. La situation financière de la CCR se dégraderait alors progressivement, accroissant le risque d'une mise en œuvre de la garantie de l'État.

Afin de préserver le régime *Cat-Nat* et les finances publiques, la Cour recommande une responsabilisation de l'ensemble des acteurs au travers du réexamen régulier du niveau de la surprime, de mesures de prévention renforcées (en particulier le durcissement des règles d'urbanisme en zones exposées) et d'une maîtrise effective du champ du régime.

Cour des comptes

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