



# Mutualisation des risques naturels : vers une Sécurité sociale climatique ?

Le changement climatique bouleverse la donne en matière de gestion des risques naturels. Il pourrait rendre obsolètes certains équilibres du système assurantiel, comme l'industrialisation a révolutionné la couverture des risques sociaux au XIX<sup>e</sup> siècle.

Il y a toujours eu des catastrophes naturelles. Mais ces dernières années ont été marquées par un cumul d'événements d'ampleur exceptionnelle – cyclones, tempêtes suivies de crues torrentielles, sécheresse sur plusieurs années, violents orages de grêle –, qui font de plus en plus douter de la capacité du système assurantiel à prendre en charge les dommages. D'un côté les assureurs alertent sur la forte augmentation de la part des sinistres climatiques dans leur activité, de l'autre les assurés s'inquiètent d'une prise en charge inégale des dommages.

Le rapport du HCSP<sup>1</sup> examine les fondements et les limites du système actuel de mutualisation des risques climatiques pour les logements des ménages, dans une perspective économique, historique et politique. Il est le fruit d'un travail original, ayant mobilisé un groupe de travail pluridisciplinaire pendant près de deux ans, rassemblant des assureurs, réassureurs, régulateurs, actuaires, géographes, économistes du changement climatique, hauts fonctionnaires de la protection sociale, juristes, économistes et historiens des questions sociales. Dans une approche transversale, à moyen terme et à l'aide de projections des aléas naturels sur vingt-cinq ans, ce rapport interroge l'assurabilité globale des risques climatiques (soutenabilité environnementale du système actuel), la pertinence de leur prise en charge dans le régime Cat Nat (soutenabilité financière) et la capacité du système actuel à fournir une solidarité collective et nationale face aux aléas naturels (soutenabilité sociale).

**Le rapport présente trois scénarios de réforme, dont la pertinence dépendra de l'évolution des dommages climatiques et de la résilience du système actuel.** Il se demande notamment dans quelle mesure la construction de la Sécurité sociale, dont on fêtera les 80 ans cet automne, peut être source d'inspiration pour penser une nouvelle solidarité climatique. Cette analogie permet de renouveler le regard sur les responsabilités individuelles et collectives face à des risques systémiques, en articulant logiques d'assurance, d'assistance, de prévention et d'indemnisation.

**Le premier scénario offre un socle minimal de couverture et des garanties supplémentaires face aux événements climatiques**, en conservant le partage de risque entre le marché de l'assurance et l'État. En intervenant sur le marché de la réassurance et en régulant celui de l'assurance, l'État maintient l'assurabilité des risques climatiques sur le marché.

**Le deuxième scénario élargit la réassurance publique à l'ensemble des risques climatiques**, en supprime le caractère exceptionnel et confie intégralement à l'État la couverture de la sécheresse. La gestion des risques climatiques s'accompagne d'une politique d'adaptation des logements plus volontariste, en offrant notamment des subventions à la prévention ou en incitant les habitants à sortir des zones à haut risque.

**Le troisième scénario, enfin, socialise les risques climatiques, c'est-à-dire qu'il propose une couverture universelle et unifiée des risques climatiques.** Il présente à la fois une dimension réparatrice, avec la création de branches d'indemnisation, et une dimension préventive renforcée, avec la création d'un circuit de prévention des risques et d'adaptation des logements aux risques climatiques. Des cotisations climatiques viennent remplacer les primes d'assurance. Se dessinerait alors une « Sécurité sociale climatique », apportant une réponse aux risques climatiques comme la Sécurité sociale de 1945 a répondu aux risques sociaux.

1. HCSP (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, rapport, par Mathilde Viennot (coord.), Marine de Montaignac et Alice Robinet, juin.

Mathilde Viennot  
et Alice Robinet

département Développement  
durable et Numérique

Marine de Montaignac

département Société  
et Politiques sociales

La *Note de synthèse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

## LE SYSTÈME ACTUEL DE MUTUALISATION DES RISQUES CLIMATIQUES

Avec son assurance habitation doublée du régime Cat Nat, le système français de mutualisation des risques climatiques hérité des années 1980 apparaît protecteur et solidaire, en particulier en comparaison internationale. Il présente cependant des limites pour les ménages.

### *Un système de garanties parmi les plus solidaires*

**Le régime français d'indemnisation des risques naturels repose sur deux dispositifs principaux : la garantie dite « Cat Nat » et la garantie « TGN »** (tempête, grêle, neige). Le régime Cat Nat, instauré en 1982, est fondé sur un partenariat public-privé : lorsqu'un événement est reconnu par arrêté interministériel comme catastrophe naturelle, les assureurs prennent en charge les dommages matériels, avec un système de réassurance publique via la Caisse centrale de réassurance (CCR), soutenue par la garantie de l'État. Cette couverture est rendue obligatoire pour les locataires via les contrats d'assurance habitation, et financée par une surprime mutualisée, au tarif uniforme (20 % des primes multirisques habitation – MRH), quel que soit le niveau de risque de l'assuré ou du territoire. La garantie TGN, quant à elle, fonctionne de manière autonome par rapport au régime Cat Nat. Elle couvre les dommages matériels causés par certains aléas climatiques, sans qu'il soit besoin d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ces garanties, rattachées aux contrats d'assurance classiques, relèvent d'une logique assurantielle privée, avec des franchises, primes et conditions variables selon les assureurs et les expositions.

**En comparaison internationale, ce modèle français apparaît particulièrement mutualisé et solidaire.** Il offre une couverture contre de nombreux risques à une très grande majorité des ménages dans l'Hexagone, et pour un coût qui reste modéré. La France fait ainsi partie des pays proposant un niveau de solidarité élevé. C'est aussi le cas du système espagnol, qui couvre un large panel de risques via une surprime fixe dans un contrat d'assurance et une garantie de l'État à 100 %. C'est le cas également de la Suisse, dans certains cantons. À l'inverse, certains systèmes privilégient la responsabilité, soit individuelle comme en Allemagne, où l'assurance est privée et non obligatoire, avec des primes variant selon l'exposition au risque, soit collective comme aux Pays-Bas, qui ont choisi de socialiser la prévention. Ces systèmes ont un taux de pénétration de l'assurance souvent faible et peuvent mobiliser une

intervention publique d'urgence *ex post* pour compenser *a minima* les pertes (en Allemagne) ou *ex ante* pour prévenir les risques (aux Pays-Bas). D'autres pays enfin ont adopté un système hybride qui associe assurances privées et assurance publique selon les risques (États-Unis).

### *Un système qui présente plusieurs limites importantes*

Dans un système d'assurance face au risque climatique, la mutualisation s'entend à deux niveaux : *ex ante*, pour la prévention des risques, et *ex post*, pour l'indemnisation ou la réparation des biens après un sinistre. Le système français présente plusieurs limites sur chacun de ces deux volets.

Sur le plan de l'indemnisation, tout d'abord, le système Cat Nat fonctionne avec des franchises légales<sup>2</sup> qui peuvent être modulées à la hausse dans certains cas, notamment lorsque les communes ne disposent pas de plan de prévention. Mais ce niveau de franchise apparaît de plus en plus symbolique face à l'ampleur des dommages.

On constate aussi que certaines pertes – notamment les dommages économiques et sociaux indirects ou certains biens non couverts – restent en dehors du périmètre d'indemnisation. Qui plus est, certains phénomènes ont une couverture incertaine (sécheresse) voire inexistante (recul du trait de côte). La reconnaissance administrative de l'état de catastrophe naturelle et l'expertise des dommages sont parfois jugées opaques et sources d'inégalités de traitement entre territoires, suscitant l'incompréhension des sinistrés.

Enfin, **la couverture assurantielle est inégale sur l'ensemble du territoire, avec une forte non-assurance en Outre-mer** : 97 % des ménages sont assurés multirisque habitation (MRH) dans l'Hexagone, entre 50 % à 70 % dans les territoires ultramarins (hors Mayotte à seulement 6 %)<sup>3</sup>.

Dans un contexte de multiplication des événements extrêmes, la frontière entre Cat Nat et TGN soulève en outre des enjeux de cohérence de la couverture assurantielle globale face au climat. En effet, la mutualisation des risques repose sur un principe fondamental d'assurance, la compensation entre assurés, fondée sur le partage des sinistres. Ce mécanisme implique que les risques soient suffisamment homogènes et dispersés pour que le système reste solvable. Or, avec le changement climatique, ces deux conditions sont de plus en plus compromises : les aléas se font plus fréquents, plus localisés et plus coûteux, remettant en cause l'équilibre actuariel du système.

2. Ces franchises sont de 380 euros pour les particuliers et 1 520 euros en cas de sinistre lié au retrait-gonflement des argiles (RGA).

3. IGF et CGEDD (2020), *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer*, rapport. Selon l'enquête Budget de famille de l'Insee au titre de l'année 2017.



Du côté de la prévention, le système combine cartographie des risques, diffusion de l'information auprès des acteurs locaux et des citoyens (via des documents d'information départementaux ou communaux<sup>4</sup>, en cas de transaction ou de location immobilière<sup>5</sup>), réglementation et subventions. Sa mise en œuvre repose principalement sur les plans de prévention des risques naturels (PPRN), prescrits et élaborés par les préfetures de département en concertation avec les collectivités – plans qui s'intègrent aux règles d'urbanisme et peuvent encadrer voire interdire les constructions en zone exposée. Ces PPRN ne sont toutefois pas présents dans l'ensemble des territoires à risque. Leur élaboration est longue, leur mise à jour non réglementée<sup>6</sup> et leur articulation avec l'indemnisation insuffisante. En particulier, l'impact des efforts de prévention réalisés par les assurés ou les collectivités sur la tarification de leurs primes est peu visible.

Par ailleurs, la **coordination entre l'État et les assureurs reste perfectible** : les bases de données détaillées sur les sinistres, les mesures de prévention effectives ou l'évaluation des coûts évités sont rarement partagées,

ce qui nuit à la construction d'une politique publique intégrée des risques climatiques.

## LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, SOURCE DE VULNÉRABILITÉ DU SYSTÈME D'ASSURANCE

Le réchauffement climatique se traduit par une intensification des phénomènes extrêmes et des dommages qui en découlent. Les coûts et les enjeux associés à une exposition croissante aux risques climatiques dans les territoires sont cependant difficiles à établir en raison de données publiques indisponibles (sinistralité, couverture assurantielle, etc.) et du manque de connaissances fines sur les modèles de projection.

### *Une exposition croissante, avec des coûts incertains*

L'ensemble du territoire français est concerné par le changement climatique, qui se matérialise dès aujourd'hui différemment selon les risques auxquels chaque territoire est exposé et selon les capacités d'adaptation (voir Carte 1).

**Carte 1 – Principaux effets du changement climatique en France**



4. Dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) transmis par l'État aux élus pour établir leur document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).  
5. Diagnostic sur l'état des risques via l'information des acquéreurs et des locataires (IAL).  
6. Contrairement aux DDRM et aux DICRIM qui doivent être mis à jour de manière quinquennale.

Il est toutefois difficile de quantifier de manière précise l'évolution à venir de l'exposition aux risques climatiques sur le territoire, les connaissances étant variables selon les risques (inondation par ruissellement par exemple) et soumises à des incertitudes plus ou moins grandes (comme pour le risque de grêle ou de tempête).

### Un manque de connaissances sur les coûts des sinistres climatiques

Qu'en est-il de l'évolution des coûts des sinistres ? Entre 2019 et 2023, le coût total de la sinistralité liée aux événements naturels (pour les biens particuliers et professionnels) s'est élevé en moyenne entre 4 et 4,5 milliards d'euros par an, dont 1,8 à 2,3 milliards pour Cat Nat et 2,2 milliards pour TGN<sup>7</sup>. **De tels niveaux sont déjà supérieurs de 10 % à 20 % à la sinistralité moyenne depuis quarante ans** (3,7 milliards d'euros) et peuvent masquer une variabilité

importante : la sécheresse de 2022 a coûté entre 3 et 3,5 milliards d'euros à elle seule<sup>8</sup>. La sécheresse, qui affecte particulièrement les maisons construites en zone argileuse et qui concerne la moitié du parc individuel en France, représente désormais le premier poste de sinistralité climatique : sur les vingt événements Cat Nat les plus coûteux depuis 1989, onze sont des sécheresses, pour un coût moyen par logement sinistré de 16 300 euros, contre 11 400 euros pour les autres sinistres Cat Nat.

Plusieurs exercices de projection des coûts de la sinistralité climatique ont été menés par le secteur de l'assurance (par France Assureurs, la CCR, l'ACPR ou Covéa<sup>9</sup>), sans distinction entre biens particuliers et professionnels. Ils retiennent des hypothèses, des périmètres, des points de référence ou des scénarios de changement climatique différents, ce qui rend leur comparaison complexe. Le Tableau 1 n'en montre pas moins une relative concordance dans les ordres de

**Tableau 1 – Sinistralité 2019-2023 et synthèse des projections existantes de coûts à l'horizon 2050, en milliards d'euros 2023**

Aléa climatique	Sinistralité moyenne annuelle 2019-2023 <sup>(1)</sup>	Coût annuel moyen estimé en 2050				
		Coût annuel moyen en l'absence d'évolution de l'aléa				
		CCR <sup>(2)</sup>		ACPR <sup>(3)</sup>		Covéa <sup>(5)</sup>
		RCP4.5	RCP8.5	RCP4.5	RCP8.5	RCP8.5
Sécheresse	[1,3 – 1,4]	1,16 0,84	2,1 0,93	1,65 1,3	1,61 0,96	0,93
Inondations	0,5	1,4 1,21	1,25 1,19	0,74 0,3	1,87 1,75	1,65
Vents cycloniques		0,55 <sup>(6)</sup> 0,47		-	-	-
Submersions marines	0,12	0,15 0,09	0,14 0,09	0,06 0,01	0,17 0,07	-
Autres périls			-	0,37	-	-
<b>Total Cat Nat (A)</b>	<b>[1,8 – 2,3]*</b>	<b>3,26 2,61</b>	<b>4 1,29</b>	<b>2,82 2</b>	<b>3,65 2,78</b>	<b>2,61</b>
Tempêtes	1,22	-	-	-	1,72 1,72	1,22
Grêle	0,96	-	-	-	-	1,15 1,06
<b>Total TGN (dont neige) (B)</b>	<b>2,16</b>	-	-	-	<b>1,72</b>	<b>2,37</b>
<b>Total Cat Nat + TGN (A) + (B)</b>	<b>[4,04 – 4,5]</b>	-	-	-	<b>5,37</b>	<b>4,98</b>

\* Intègre l'estimation de la sinistralité Cat Nat de France Assureurs à 1,8 milliard d'euros (dont la sécheresse, à 1,3 milliard d'euros) et la marge d'incertitude estimée par la CCR sur la sinistralité globale Cat Nat (de 0,3 milliard d'euros par an en moyenne).

Sources : calcul des auteurs, à partir de :

- (1) CCR (2024), *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2023* ; et France Assureurs (2024), *L'assurance des événements naturels en 2023*, op. cit. ;
- (2) CCR (2023), *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, op. cit. ;
- (3) ACPR (2024), *Les principaux résultats de l'exercice climatique sur le secteur de l'assurance*. Calculs de la sinistralité hors inflation à partir du graphique 42, p. 48 ;
- (4) France Assureurs (2022), *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, septembre. Il s'agit d'une moyenne annuelle sur la période 2020-2050 ;
- (5) Covéa et RiskWeatherTech (2022), *Changement climatique et assurance. Quelles conséquences sur la sinistralité à horizon 2050 ?*, livret blanc, janvier. En l'absence des montants de sinistralité de référence dans cette publication, les coûts en 2050 ont été calculés à partir des parts d'augmentation données par la publication (voir *Annexe 4 du rapport*) appliquées à la sinistralité moyenne de 2008-2018 (sécheresse et inondations – chiffres CCR) et 2019-2023 (tempêtes et grêle) ;
- (6) Météo France-RiskWeatherTech-CCR (2020), *Évolution du risque cyclonique en Outre-mer à horizon 2050*, étude, février, fig. 7, p. 13 : coût de la sinistralité pour le risque cyclonique estimé en rapportant le coût moyen d'un événement à horizon 2050 à sa période de retour moyenne

7. CCR (2024), *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2023*, Caisse centrale de réassurance, juin et France Assureurs (2024), *L'assurance des événements naturels en 2023*, décembre.

8. CCR (2024), *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2023*, op. cit.

9. France Assureurs (2022), *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, septembre ; CCR (2023), *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, étude, septembre ; ACPR (2024), *Les principaux résultats de l'exercice climatique sur le secteur de l'assurance* ; Covéa et RiskWeatherTech (2022), *Changement climatique et assurance. Quelles conséquences sur la sinistralité à horizon 2050 ?*, livret blanc, janvier.



grandeur : entre 2,6 et 4 milliards d'euros par an en 2050 pour Cat Nat selon le scénario de réchauffement et les aléas pris en compte, soit une augmentation de 40 % à 120 % par rapport à la période 2019-2023. **La part de cette hausse liée uniquement au changement climatique oscille entre 30 % et 60 %** (c'est l'effet « aléa » dans les projections)<sup>10</sup>. Cependant, ces projections ne tiennent pas compte des pertes de bâtiments concernés par l'érosion du trait de côte, dont l'ampleur dépendra en grande partie du niveau effectif d'élévation des températures. À l'horizon 2050, le Cerema estime que 5 200 logements auront été exposés pour une valeur cumulée de 1,1 milliard d'euros.

## QUELLE RÉSILIENCE FACE À LA MONTÉE DES RISQUES CLIMATIQUES ?

L'analyse du système français de mutualisation des risques climatiques fait apparaître ses forces et ses faiblesses dans un contexte de croissance des risques. Elle incite à mettre en doute sa capacité à répondre aux défis posés par l'intensification des aléas climatiques.

### Encadré 1 – Un manque de données publiques pour quantifier les enjeux et soutenir les choix d'évolution du système

*Un des freins majeurs à l'établissement d'un diagnostic fin sur les enjeux du réchauffement climatique et au choix d'évolution du système réside dans la carence de données publiques accessibles, harmonisées et partagées. On ne dispose pas à l'heure actuelle d'un système d'observation consolidé de la sinistralité climatique : il n'existe ni base de données centralisée des sinistres Cat Nat et TGN, ni évaluation systématique des coûts évités grâce à la prévention, ni véritable suivi longitudinal des expositions territoriales.*

*Une grande partie des données détenues par les assureurs et essentielles à l'évaluation de la soutenabilité du système de mutualisation des risques climatiques reste inaccessible, y compris pour les services de l'État. Ces données concernent aussi bien la sinistralité, la couverture des territoires, les niveaux de primes ou les garanties. Hormis les données concernant les arrêtés Cat Nat, mises*

### *Une politique de prévention inégale et séparée de l'indemnisation*

Face à la montée des risques, la prévention apparaît comme un levier stratégique. Pourtant, le déploiement des plans de prévention des risques naturels (PPRN) reste inégal sur le territoire. À titre d'exemple, si les inondations par débordement et submersion marine sont bien couvertes sur l'ensemble du territoire (88 % de la sinistralité 1995-2021 est couverte par un PPR<sup>11</sup>), ce n'est pas le cas pour les inondations par ruissellement<sup>12</sup>.

Au-delà de la couverture du territoire, demeure la question de l'adaptation de ces politiques de prévention au changement climatique. Les PPRN sont parfois anciens et, à l'exception des PPRN littoraux, fondés sur la sinistralité historique plutôt que sur l'évolution anticipée des risques. Ils devraient être régulièrement révisés à la lumière des connaissances sur l'évolution des aléas climatiques. Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), publié début mars 2025, appelle à une telle révision, mais ne précise ni le calendrier, ni le rythme de mise à jour, ni les moyens nécessaires pour la mise en œuvre.

*à disposition au sein de la base de données publique Gaspar, l'analyse de la sinistralité n'est en particulier possible que par France Assureurs ou la CCR. Or leurs publications divergent de façon presque systématique sur le coût passé de la sinistralité, sur le champ présenté ou encore sur les variables disponibles<sup>13</sup>. Consolidées et diffusées à une maille compatible avec la confidentialité des informations individuelles, ces données seraient d'utilité publique pour évaluer la mutualisation (ou à l'inverse la démutualisation) sur le territoire.*

*Cette situation limite les capacités de pilotage stratégique, empêche d'objectiver pleinement les évolutions du risque et freine la définition de politiques publiques adéquates. Pour y remédier, le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), publié début mars 2025, prévoit la création d'un observatoire de l'assurabilité, qui ne devrait cependant pas couvrir tous les besoins.*

10. Les autres effets sont généralement l'évolution des valeurs assurées (France Assureurs) ou l'évolution de la vulnérabilité liée aux évolutions d'aménagement (ACPR).

11. PPRN = plan de prévention contre les risques d'inondation. Des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) viennent compléter l'outillage en faveur de la prévention des inondations : 80 % de la population exposée aux inondations par débordement et submersions marines seraient aujourd'hui concernés par un PAPI. CCR (2024), *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2023*, op. cit.

12. *Ibid.*

13. Ainsi, les chiffres agrégés de la sinistralité ne sont répartis selon les particuliers, les professionnels et l'agriculture que pour l'ensemble des risques climatiques. Pour les particuliers, la distinction entre habitations et automobile n'est pas systématique et elle est peu disponible en vision historique. La répartition entre particuliers et professionnels n'est quasiment jamais accessible par risque (Cat Nat ou TGN).

Accroître la prévention suppose de renforcer les solutions de financement. La prévention collective, et encore plus la prévention individuelle, sont insuffisamment développées. Les dispositifs d'accompagnement, notamment pour adapter les logements au RGA ou sécuriser les habitations face au ruissellement, sont rares et souvent insuffisants pour déclencher l'action. En particulier, le fonds de prévention contre les risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier »<sup>13</sup>, principale source de financement de la prévention, bénéficie en pratique très peu aux travaux de prévention individuelle. Les collectivités doivent faire face à un besoin d'investissement croissant à moyen terme alors que les budgets de fonctionnement sont alourdis par les stratégies d'adaptation. Les collectivités confrontées aux plus forts besoins d'investissement ne sont pas forcément celles qui ont le plus de moyens de lever des financements ; elles s'exposent à être doublement en difficulté en cas d'évènement naturel, en dommages et en manque de financements. Enfin, la prise en charge des phénomènes inéluctables, comme le recul du trait de côte, qui inclut des stratégies de recomposition territoriale, n'est pas pensée aujourd'hui au sein du système de mutualisation des risques climatiques.

### *Des inégalités territoriales et sociales*

**Face à la montée des risques climatiques, tous les ménages ne sont pas égaux en matière d'exposition comme de couverture des risques.** La vulnérabilité dépend notamment du statut d'habitation et de critères économiques. Pour les propriétaires, elle entraîne une exposition sur le patrimoine – un risque qui touche en particulier les classes moyennes en plus d'un risque sur son habitation. Les locataires s'exposent également à des dommages sur les biens mobiliers (couverts par l'assurance) ou des dommages « élargis », c'est-à-dire les externalités subies en cas de sinistres et non couvertes par les assureurs : entrent dans cette catégorie les effets sur l'emploi et la nécessité de déménager, alors que ces locataires sont souvent moins mobiles et moins à même de se relocaliser que des ménages plus riches. Les locataires les plus précaires sont particulièrement vulnérables.

**Le changement climatique frappe aussi de manière différenciée certains territoires :** les littoraux, les zones périurbaines argileuses et les vallées fluviales concentrent une exposition forte, tandis que d'autres territoires demeurent relativement épargnés. Le modèle actuel, fondé sur une tarification uniforme de la surprime Cat Nat et des garanties non modulées, compense une partie mais pas la totalité de ces inégalités territoriales. Par ailleurs, la tendance à la segmentation du risque, permise par la disponibilité croissante

de données géographiques, tend à accentuer l'hétérogénéité des primes. Les assureurs développent des outils sophistiqués de modélisation en fonction de l'adresse, intégrant les historiques de sinistres, les caractéristiques du sol, l'altitude ou la proximité d'un cours d'eau. Ces technologies, bien qu'efficaces en matière de pilotage du portefeuille, favorisent une individualisation des primes, des franchises, voire des conditions de souscription. Certaines zones deviennent ainsi peu attractives pour les assureurs et pourraient devenir non assurables à terme. Dans un contexte de liberté contractuelle, des assureurs peuvent refuser de couvrir des risques spécifiques ou certains territoires, ou proposer des tarifs prohibitifs. De telles pratiques fragilisent la mutualisation car elles peuvent exclure progressivement du système les populations les plus vulnérables, qui n'ont pas les moyens de déménager.

## **LE PARALLÈLE HISTORIQUE AVEC LES ASSURANCES SOCIALES**

On peut faire une lecture historique et politique de la mutualisation des risques climatiques en établissant un parallèle avec la construction des régimes sociaux au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècles. Cette approche vise à sortir d'une approche purement technique des risques climatiques pour les replacer dans le champ plus large des risques sociaux, c'est-à-dire des risques qui, par leur nature collective, leur ampleur et leurs effets systémiques, excèdent les capacités d'absorption individuelles et appellent une réponse collective, solidaire et structurée.

La Sécurité sociale, qui fête ses 80 ans à l'automne 2025, trouve ses racines dans des débats anciens sur la responsabilité, la solidarité et la place de l'État dans la protection contre les aléas de la vie. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les risques liés notamment à l'industrialisation (accidents du travail, chômage, maladie, vieillesse) apparaissent comme trop lourds pour être assumés par les seuls individus ou la bienveillance patronale. Des dispositifs d'assurance mutuelle émergent, d'abord dans les milieux ouvriers, avant d'être institutionnalisés sous l'impulsion de l'État. Le système de Sécurité sociale en 1945 incarne un tournant fondamental : celui d'une prise en charge publique, universelle et obligatoire de risques jusqu'alors laissés à l'initiative privée. Cette construction s'est faite sur la base d'un compromis entre plusieurs logiques : l'assurance (cotisation contre protection), l'assistance (solidarité nationale financée par l'impôt), la mutualisation (redistribution entre les assurés) et la régulation étatique (définition des règles, collecte, contrôle). Elle repose également sur des tensions durables,

13. Le Fonds vert est également mobilisable. Par ailleurs, les groupements de communes ont la possibilité de lever une taxe locale pour la gestion du risque d'inondation, au titre de leur compétence « Gemapi ».



entre logique contributive et logique redistributive, entre public et privé, entre prévention et réparation, entre équité et incitation. Ces tensions ont structuré durablement les politiques sociales françaises, mais elles n'ont pas empêché la constitution d'un système robuste, suscitant une large adhésion et capable d'évoluer avec le temps.

Les risques climatiques partagent de nombreux traits communs avec les risques sociaux. Ils sont systémiques mais inégalement répartis, leur occurrence diffère selon les individus, ils sont largement hors de contrôle individuel et ils produisent des effets massifs sur les conditions de vie, l'économie et la stabilité territoriale. Ils rencontrent de la même manière les limites structurelles du marché : incertitude, horizon de long terme, absence de solvabilité pour une partie de la population, difficultés de tarification et enjeu d'exclusion par l'assurance privée.

Ce parallèle invite à repenser la manière dont nous mutualisons aujourd'hui les risques climatiques. Le régime Cat Nat repose sur une forme de solidarité nationale, mais il reste adossé à des mécanismes assurantiels traditionnels. Le dilemme fondamental entre solidarité et responsabilité, qui avait animé les débats sur les assurances sociales, se retrouve ici avec acuité. Un système uniquement fondé sur la solidarité, sans incitation, risque d'induire un phénomène de passager clandestin : les individus ou collectivités n'auraient plus intérêt à réduire leur exposition ou à prévenir les dommages. À l'inverse, un système trop responsabilisant peut devenir injuste et inefficace : il pénalise ceux qui, en raison de la perte de valeur de leur bien exposé ou par manque de ressources ou de mobilité, ne peuvent éviter l'exposition aux aléas. Le rapport défend une voie d'équilibre, fondée sur une responsabilisation soutenable, encadrée, et intégrée dans une stratégie publique globale d'adaptation. Au-delà de ce principe général, positionner le curseur entre solidarité et responsabilité reste un choix politique et démocratique fondamental.

### **Cette réflexion conduit à introduire une notion nouvelle : celle d'« assurance sociale » des risques climatiques.**

Il s'agit d'identifier les situations où l'assurance privée ne peut plus remplir son rôle de protection – que ce soit pour des raisons de coût, de solvabilité ou de couverture – et où une réponse publique structurée devient nécessaire. Cette réponse ne signifie pas un remplacement pur et simple de l'assurance, mais une intervention ciblée de l'État pour garantir un socle minimal de protection, encadrer les conditions de couverture, organiser la solidarité interterritoriale ou cofinancer l'adaptation des biens exposés. L'histoire de la Sécurité sociale montre que les grands systèmes

solidaires sont nés non pas de calculs techniques, mais de choix politiques fondamentaux sur la manière de vivre ensemble face aux risques. Elle témoigne aussi du fait que ces systèmes, une fois instaurés, structurent durablement les représentations, les comportements et les formes de solidarité. Penser aujourd'hui un nouveau régime de solidarité climatique revient en somme à se poser les questions suivantes : que souhaitons-nous rendre assurable collectivement ? comment voulons-nous partager les charges de l'adaptation ? et quelle place entendons-nous donner à l'État, aux collectivités et aux citoyens dans ce partage ?

## **VERS UNE REFONDATION DU MODÈLE DE MUTUALISATION DES RISQUES CLIMATIQUES : TROIS SCÉNARIOS**

Afin de repenser la solidarité et la couverture des risques climatiques face à leur intensification, trois scénarios sont proposés. Ils répondent aux risques d'insoutenabilité du système actuel et s'appuient sur les enseignements d'un groupe de travail pluridisciplinaire composé d'acteurs et d'experts des secteurs de l'assurance et de la protection sociale. Nos propositions sont des pistes que nous mettons en débat et non des mesures complètes ayant fait l'objet d'une instruction sur leurs modalités précises de mise en œuvre. Ces trois scénarios diffèrent selon le rôle de l'État dans la gestion du risque et selon les niveaux de responsabilité des assurés et de solidarité que l'on souhaite atteindre (entre zones à risque ou non, entre ménages aisés et précaires, entre propriétaires et locataires). La grande incertitude sur l'évolution future des sinistres ne permet pas de choisir dès maintenant quel sera le scénario le plus approprié dans les prochaines décennies. Ce rapport ouvre une réflexion approfondie éclairant des choix fondamentaux, qui devront être faits progressivement dans les prochaines années.

### *Un socle de mesures communes*

Ces trois scénarios sont composés d'un socle de propositions communes, qui pourraient être mises en place plus rapidement et quels que soient les choix d'évolution du régime.

Nous proposons en premier lieu de **mettre en place une cartographie précise, évolutive, commune et publique des risques climatiques sur le territoire**. Ce travail permettrait d'évaluer l'évolution des aléas, de l'exposition des populations, de leur vulnérabilité, de la couverture assurantielle, du retrait des assureurs ou encore des primes par territoire : cette proposition revient à **exiger des compagnies d'assurance le partage de leurs données**.

Nous proposons également la **création d'une instance de concertation des acteurs de la mutualisation des risques**, qui pourrait être une version augmentée de la commission nationale consultative des catastrophes naturelles en termes de composition comme de missions.

Concernant le **renforcement de la prévention**, nous proposons un premier volet « gouvernance » consistant à mettre en place un calendrier de révision des plans de prévention des risques (PPR) cohérent avec la trajectoire d'adaptation au changement climatique (TRACC) et avec les projections climatiques ; un deuxième volet « réallocation de l'espace habitable » en dehors des zones à risque élevé, en maintenant la procédure Barnier pour les habitations détruites à plus de 50 %, en anticipant le besoin de relogement en cas de catastrophe naturelle et en désincitant à la construction neuve dans les zones à risques où elle n'est pas interdite ; et un troisième volet « information » pour renforcer la communication individuelle et collective sur les risques climatiques. Enfin, une série de propositions concernent **l'encadrement et la certification des experts** chargés de la déclaration des sinistres et des artisans chargés de la réparation.

### **Premier scénario** **L'État régulateur du marché de l'assurance**

**Le premier scénario offre un socle minimal de couverture et de garanties supplémentaires face aux événements climatiques**, en conservant le partage actuel de risque entre le marché de l'assurance et l'État, c'est-à-dire en intervenant sur le marché de la réassurance et en régulant celui de l'assurance afin de maintenir l'assurabilité des risques climatiques. Ce scénario conserve donc l'architecture du régime Cat Nat, avec un système dérivé de l'assurance MRH, adossé aux arrêtés Cat Nat (caractère exceptionnel du régime), et qui demeure partiellement facultatif (obligatoire uniquement pour les locataires et copropriétaires comme à l'heure actuelle).

Concernant la nature de la couverture assurantielle, ce scénario formule plusieurs propositions. La première serait de mettre en place un « contrat responsable », dont le contenu serait standardisé et administré (avec notamment des incitations fiscales pour que ce contrat soit dominant sur le marché), qui devrait intégrer *a minima* une garantie relogement, un accompagnement pour évaluer le besoin en travaux de prévention, une garantie « contre-expertise » du type protection juridique, une garantie sur les biens de première nécessité, et la garantie que la réparation des

biens suive la logique du *build back better* afin d'allier adaptation et réparation. Pour préserver les ménages les plus précaires de l'inflation des primes de ces contrats et plus généralement des primes MRH, une aide à l'assurance serait instaurée afin de couvrir tout ou partie des frais de souscription selon les revenus des ménages. Par ailleurs, une forme de péréquation territoriale pourrait être mise en place, en modulant le seuil de réassurance et/ou le taux de prélèvement Barnier sur les contrats dommages au profit des zones à haut risque, telles que définies par la cartographie, dès lors que certains critères d'assurabilité définis par l'instance de concertation n'y seraient plus remplis. Concernant la couverture du recul du trait de côte, une proposition permet d'instaurer une aide financière exceptionnelle, pour le rachat des biens à risque d'ici à 2030, ciblée sur les propriétaires de résidences principales et dont l'achat du bien s'est fait en dehors de toute connaissance du risque d'érosion. Cette aide serait modulée selon la valeur du bien, avec un plafond, et serait ensuite dégressive pour atteindre les biens à risque d'ici à 2050 et au-delà.

Concernant les bénéficiaires de ces couvertures, ce scénario conditionne la couverture au respect des prescriptions de travaux requis par le PPR, en reprenant la proposition du rapport Langreny-Le Cozannet-Merad (2024)<sup>14</sup> de tripler la franchise légale si les travaux prescrits ne sont pas réalisés dans le délai de cinq ans. Cependant, afin de ne pas pénaliser les ménages soumis à cette prescription mais ne disposant pas des liquidités nécessaires, ce scénario propose d'élargir l'accès des ménages au fonds Barnier pour permettre aux bénéficiaires de réaliser les travaux prescrits par le PPR dans le temps imparti. Aujourd'hui, ces travaux ne doivent pas dépasser 10 % de la valeur du bien, nous proposons de moduler ce plafond de 10 % selon la valeur du bien – jusqu'à 50 % du bien dans la tranche la plus basse. Du côté des constructeurs, ce premier scénario propose d'exclure du régime Cat Nat les sinistres RGA ayant eu lieu durant les dix premières années de construction, y compris pour les constructions ayant respecté les normes Elan, au profit d'une responsabilité systématique du constructeur, comme proposé dans le rapport Marsaud et Rousseau (2023)<sup>15</sup>.

Le financement de ce système resterait similaire au système actuel, avec des recettes affectées, un financement dans une logique assurantielle et des redevables définis par leur souscription à un contrat MRH. Le financement de la part publique (aide à l'assurance) et celui du fonds Barnier (aide au trait de côte, prévention individuelle) sont à augmenter, en

14. Langreny T., Le Cozannet G. et Merad M. (2024), *Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques*, rapport final de la mission sur l'assurabilité des risques climatiques, décembre.

15. Assemblée nationale (2023), *Rapport d'information sur l'évaluation de la prise en compte du retrait-gonflement des argiles*, rapport n° 1003, présenté par Sandra Marsaud et Sandrine Rousseau, mars.



réaffectant le prélèvement Barnier au financement du fonds Barnier – tel qu’il l’était auparavant – et en ajustant son taux et celui de la taxe Gemapi aux besoins de financement du système. Enfin, des propositions concernent directement la gouvernance du système, notamment celle de mettre en place un fonds – financé par les assureurs – chargé de mandater les experts à la place des compagnies d’assurance, déliant ainsi le lien capitalistique entre la compagnie et l’expert.

Les réformes proposées permettent donc d’étendre la couverture – en proposant à l’ensemble de la population un contrat socle standardisé dans son contenu et en offrant une aide et une réassurance publique pour les biens exposés au recul du trait de côte. En contrepartie, ce premier scénario propose de mieux répartir et de compenser l’antisélection dans les zones les plus à risque. Il accroît également la solidarité des personnes les moins vulnérables vers les personnes les plus vulnérables, en fournissant une aide à l’assurance. Il propose en outre deux extensions, l’une plus responsabilisante (en n’indemnisant pas les biens immobiliers en zone PPR qui n’ont pas fait l’objet de travaux d’adaptation) et l’autre plus solidaire (en supprimant les franchises ou en intégrant les événements de grêle au régime Cat Nat).

## Deuxième scénario L’État garant des risques climatiques

Le deuxième scénario élargit la réassurance publique à l’ensemble des risques climatiques, en supprime le caractère exceptionnel et confie intégralement à l’État la couverture de la sécheresse afin d’en étendre l’indemnisation et la prévention. L’assurance MRH deviendrait alors obligatoire afin d’asseoir la composante Cat Nat sur une base universelle. Le système reste dérivé de l’assurance MRH pour les risques naturels, mais est spécifique, dédié, et socialisé pour les phénomènes RGA et le recul du trait de côte, la prévention individuelle et la prévention collective.

L’extension de la réassurance publique à l’ensemble des risques climatiques **supprime de fait le système par arrêtés qui différenciait les prises en charge des sinistres TGN et Cat Nat**. Le passage d’un système à caractère exceptionnel à un système à caractère récurrent et automatique permet de systématiser la couverture, en réponse aux risques de non-prise en charge liés à la procédure d’arrêtés Cat Nat<sup>16</sup>. Cette proposition permet une automaticité et une rapidité de prise en charge après un sinistre, en remplaçant la phase d’évaluation en commission interministérielle préalable à la publication de l’arrêté par la publication d’un certificat d’évènement naturel fourni par Météo France<sup>17</sup> qui délimite les communes et les habitations touchées.

La sortie du RGA du régime Cat Nat pallie le risque de retrait des assureurs en conséquence de la suppression du système d’arrêtés. Le fonds Barnier serait alors élargi **en fonds d’adaptation des logements soumis au RGA**, que ce soit *ex ante* ou *ex post* et fournirait une prestation monétaire permettant de couvrir une partie des travaux réalisés, avec un taux de prise en charge modulé selon les revenus du ménage. Les travaux à réaliser tiendraient compte des résultats des expérimentations en cours par le secteur de l’assurance, qui devraient permettre de sélectionner les actions les plus socioéconomiquement rentables. Par ailleurs, cette prestation s’appliquerait pour tous les travaux de prévention individuelle des risques climatiques.

Concernant le recul du trait de côte, ce deuxième scénario propose de renforcer le rôle de financeur de la prévention collective par le fonds Barnier, notamment en y incluant les mesures collectives d’adaptation (mouvements de terrain, mesures collectives de renforcement des digues ou de déplacement d’une commune exposée au trait de côte). Pour les particuliers, on reprend la proposition du premier scénario avec un plafond relevé.

La prise en charge intégralement publique de l’érosion et du RGA au sein du fonds Barnier transforme donc le paradigme prévention/réparation en un paradigme d’adaptation des logements. L’État gère aussi plus directement l’ensemble des risques climatiques (que ce soit par la réassurance ou en étant lui-même assureur). En outre, les mécanismes de mutualisation entre ménages et entre territoires y sont profondément modifiés (notamment pour le RGA) :

- la prévention et l’indemnisation deviennent liées au sein de l’adaptation pour la prise en charge du phénomène RGA, formant un continuum de couverture ;
- l’indépendance des experts est augmentée grâce au pool d’experts présenté dans le scénario précédent, mais ici cofinancé par l’État afin de participer aux frais d’expertise RGA, désormais au sein du fonds Barnier ;
- la création d’une contribution pour la prévention collective des risques climatiques, prélevée auprès des propriétaires et des locataires, en contrepartie d’une baisse des primes d’assurance, peut affecter le consentement au système, notamment le partage entre collectivités et État central. Une contribution additionnelle pour les résidences secondaires et les logements vacants est à envisager ;

16. Les éventuels enjeux organisationnels ou politiques soulevés par la fin des arrêtés Cat Nat seront à examiner.

17. Augmenté, à l’instar de l’expertise fournie pour les arrêtés Cat Nat, du BRGM pour la sécheresse, du Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) pour les submersions marines, et du Service de prévision des crues (SPC) pour les inondations.

- la confiance dans le système est potentiellement améliorée grâce à la suppression des arrêtés Cat Nat.

Ce deuxième scénario redistribue les rôles entre redevables, bénéficiaires, État et marché, État central et collectivités locales : il laisse un rôle au marché pour couvrir les risques climatiques rendus assurables par l'intervention de l'État et donne des marges de manœuvre aux collectivités locales pour l'investissement en prévention collective et en adaptation individuelle. Les recettes publiques supplémentaires nécessaires au financement de ce scénario viennent en remplacement d'une partie des primes du secteur de l'assurance, payées par les ménages, et produisent une redistribution entre ménages exposés et peu exposés. Les ménages fortement exposés au risque de trait de côte et de retrait-gonflement des argiles bénéficient de cette redistribution, alors que les ménages des zones peu exposées contribuent davantage au système qu'auparavant.

### Troisième scénario L'État assureur des risques climatiques : vers une « Sécurité sociale climatique » ?

**Le troisième scénario propose une socialisation complète et universelle des risques climatiques affectant les logements.** Il permet la couverture automatique de tous les ménages et garantit ainsi la prise en charge des sinistres liés à l'ensemble des risques climatiques par l'État, qui devient alors un État assureur. Un tel scénario deviendrait envisageable dès lors que l'assurabilité des risques climatiques serait remise en question dans un nombre croissant de territoires, menant à une démutualisation progressive : le maintien d'une couverture abordable pour l'ensemble de nos concitoyens nécessiterait des mécanismes correctifs concernant une part croissante des contrats, et réduirait *de facto* les gains tirés d'une gestion privée. **Un tel**

### scénario ne pourrait être choisi sans une meilleure connaissance de l'impact des risques climatiques dans les prochaines années.

En premier lieu, ce scénario instaure un système socialisé et unifié de couverture des risques climatiques pour les biens à usage d'habitation des ménages et d'adaptation des logements. Le fonds Barnier serait de fait supprimé. L'ensemble des ménages seraient automatiquement affiliés à ce système : propriétaires occupants, propriétaires bailleurs, propriétaires de résidences secondaires, locataires.

Il présente une dimension réparatrice, avec la création de branches d'indemnisation, et une dimension productive, avec la création d'un circuit de prévention et d'adaptation des logements aux risques climatiques. Il organise la couverture (voir Tableau 2), avec des plafonds et capacités contributives qui varient selon les types de risque.

- La branche zone « inhabitable » rassemble les aléas à cinétique lente et probabilité forte. Elle couvre ainsi principalement les conséquences du recul du trait de côte, de l'érosion en montagne ou encore les zones à risque certain (inondations, par exemple). Elle reprend la couverture proposée dans le deuxième scénario pour le recul du trait de côte.
- La branche « sécheresse » rassemble les aléas à cinétique lente et probabilité faible. Elle couvre principalement les conséquences du retrait-gonflement des argiles et reprend la couverture proposée dans le deuxième scénario.
- La branche « météo » rassemble les aléas à cinétique rapide et probabilité faible ou forte. Elle couvre l'ensemble des autres aléas climatiques (tempêtes, orages, grêle, incendies non domestiques, cyclones, inondations de tout type, etc.). Elle couvre également les

**Tableau 2 – Récapitulatif des prestations monétaires offertes par le système**

	Taux de couverture	Plafonnement	Capacité contributive
<b>Zone inhabitable</b>	70 % de la valeur du bien	400 000 euros à 5 ans 200 000 euros à 25 ans et plus	Taux de couverture modulé selon <i>valeur du bien</i> (de 100 % pour les faibles valeurs à 50 %)
<b>Sécheresse</b>	100 % des dommages	200 000 euros	Taux de couverture modulé selon <i>ressources</i> (de 100 % pour les ménages les plus modestes à 50 % pour les plus aisés)
<b>Météo</b>	100 % des dommages	200 000 euros pour les biens immobiliers 20 000 euros pour les biens mobiliers	Taux de couverture modulé selon <i>valeur du bien</i> (de 100 % pour les faibles valeurs à 50 %)
<b>Prévention individuelle risques climatiques (hors RGA)</b>	100 % des travaux	100 000 euros	Taux de couverture modulé selon <i>ressources</i> (de 100 % pour les ménages les plus modestes à 50 % pour les plus aisés)

Source : HCSP



autres risques naturels, non liés au changement climatique, mais qui devront être pris en charge après la disparition du régime Cat Nat (séismes ou éruptions volcaniques).

- Du côté de la prévention, le système alloue une subvention de prévention collective aux communes selon la cartographie (fixe) et selon leur niveau de sinistralité (variable).

**Des cotisations climatiques se substituent aux primes d'assurance.** Le financement de ce système serait donc assis sur des ressources propres et affectées (cotisations climatiques foncières), sur base cadastrale. Ces cotisations dépendraient du statut d'occupation (locataire, propriétaire occupant, propriétaire bailleur), de la valeur du bien (tranches), suivant la même logique de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Le financement du système pourrait bénéficier d'un mécanisme supplémentaire de **surcotisation pour les propriétaires de résidences secondaires et sur les logements vacants**, afin de renforcer la redistribution via les recettes. En cas d'année faiblement sinistrée, un fonds de réserve pourrait permettre de capitaliser le surplus de cotisation.

Ce financement apporte une redistribution entre ménages exposés aux risques climatiques et ménages peu exposés : du côté de l'indemnisation, les premiers sont *a priori* des receveurs nets du système, alors que les seconds (étages supérieurs, territoires faiblement à risque) sont *a priori* des contributeurs nets. Du côté de l'adaptation des logements, les territoires très exposés et modestes sont des receveurs nets du système, tandis que les territoires riches et peu exposés sont des contributeurs nets.

Cette socialisation des risques climatiques affectant les logements des ménages peut être vue comme la première brique d'une socialisation plus large de ces risques, notamment auprès des collectivités locales et des entreprises, formant un continuum de prévention et de sécurisation des biens face aux aléas climatiques.

**Ce troisième scénario propose une logique intégrée de mutualisation complète, dans laquelle prévention, indemnisation et réparation sont mutualisées.** Il comprend donc une gestion de l'ensemble des risques climatiques au sens large, en intégrant l'adaptation des logements à ces risques et non plus seulement pour la sécheresse comme dans le deuxième scénario.

- L'ensemble de la population est contribuable à l'augmentation de la couverture (comme dans le deuxième scénario), ce qui constitue un coût non négligeable. L'augmentation associée des prélèvements obligatoires

(cotisations) se soustrait à des prélèvements privés (primes d'assurance) au bénéfice d'une prise en charge plus large que dans le système actuel. Le versement unique, comprenant le détail par branches en cas de sinistre causé par des aléas multiples, rend le système en théorie lisible.

- Ce troisième scénario regroupe des régimes, systèmes et mécanismes aujourd'hui existants mais dont la démultiplication peut nuire au recours et à l'efficacité (fonds Barnier, Fonds vert pour la prévention collective, fonds d'urgence, etc.).
- La gouvernance de ce système peut être multiple : gestion purement publique ou gestion déléguée aux assureurs privés. Au sein de la gestion publique, plusieurs possibilités sont ouvertes : fonds dédié dans le budget de l'État, gestion par un opérateur existant, création d'une caisse *ad hoc* (le cas échéant rattachée à la Sécurité sociale), etc.
- Enfin, le marché de l'assurance conserve le marché MRH hors risques naturels, l'assurance auto et l'assurance des constructeurs et artisans.

### Synthèse financière des scénarios

Les dépenses et recettes des scénarios<sup>18</sup> sont rassemblées dans le Tableau 3. Elles sont présentées par rapport au contrefactuel des dépenses et recettes des événements naturels en 2023. Ce chiffrage ne se prétend pas exhaustif et vise à donner des ordres de grandeur des flux financiers pour les trois scénarios.

Le cœur du premier scénario représente un surcoût de 1,3 milliard d'euros par rapport au système actuel (dû à l'extension des garanties permises par le contrat responsable d'une part et à l'augmentation de l'effort de prévention d'autre part). S'y ajoute un transfert de 500 millions d'euros pour l'aide à l'assurance. Ce surcoût est financé par des recettes supplémentaires de 2,1 milliards d'euros, dont une augmentation des primes de 825 millions d'euros et une augmentation des recettes publiques de 1,3 milliard d'euros (taxe Gemapi, réaffectation du prélèvement Barnier, augmentation de son taux).

Le deuxième scénario représente un surcoût de 4,7 milliards d'euros par rapport au système actuel (auquel on ajoute un transfert de 330 millions d'euros). Cette augmentation massive de la couverture est majoritairement portée par le risque sécheresse, dont la réparation et l'adaptation des logements sont socialisées pour un coût total de près de 2 milliards d'euros pour le secteur public, et par l'indemnisation des logements exposés au recul du

18. Voir le [rapport](#) pour le détail des hypothèses et des chiffrages.

trait de côte (900 millions d'euros). L'estimation du coût de la prévention du risque sécheresse repose sur l'hypothèse maximaliste d'un déploiement des mesures « verticales », ce qui suppose que leur rentabilité socioéconomique serait démontrée (ce qui n'est pas le cas à ce jour). Le financement de ce surcoût est assuré par des recettes publiques supplémentaires de 6,5 milliards d'euros, portées en grande partie par la contribution pour la prévention des risques climatiques.

Enfin, le troisième scénario a un surcoût net supplémentaire assez proche de celui du deuxième scénario, estimé à 5 milliards d'euros par rapport au système actuel, mais il se distingue par un transfert complet de l'indemnisation par les assureurs vers une couverture publique, et par une substitution intégrale de nouveaux prélèvements aux

financements actuels (primes d'assurance, surprime et prélèvement pour la prévention). Les dépenses et les recettes publiques supplémentaires sont estimées respectivement à 10,1 et 10,2 milliards d'euros.

Ces trois scénarios sont proposés sans que l'objet de ce rapport soit d'en recommander un plutôt qu'un autre. Les mesures spécifiques à chacun peuvent être mises en place par briques successives, dès maintenant ou à l'avenir. **Une conférence nationale sur le changement climatique pourrait être organisée d'ici la fin de la décennie afin de faire un point d'étape sur le scénario à mobiliser** au vu de l'évolution de la situation (sinistres, dommages et couverture, qui pourront être estimés en exploitant les données de la cartographie évolutive des risques que nous suggérons de mettre en place).

**Tableau 3 – Synthèse des dépenses et des recettes des différents scénarios, par rapport à 2023, en millions d'euros**

DÉPENSES	ACTUEL (2023)	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
<b>Indemnisation des risques climatiques</b>	<b>4 124</b>	<b>+839</b>	<b>+2 880</b>	<b>+2 985</b>
<i>dont sécheresse</i>	<i>1 050</i>	<i>+210</i>	<i>+1 260</i>	<i>+1 365</i>
<i>dont trait de côte</i>	<i>0</i>	<i>+14</i>	<i>+905</i>	<i>+905</i>
<i>dont autres risques climatiques</i>	<i>3 074</i>	<i>+615</i>	<i>+715</i>	<i>+715</i>
<b>Prévention individuelle et collective</b>	<b>930</b>	<b>+480</b>	<b>+1 740</b>	<b>+1 827</b>
<b>Frais de gestion</b>	<b>124</b>	<b>0</b>	<b>+100</b>	<b>+161</b>
<b>TOTAL DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES</b>		<b>+1 319</b>	<b>+4 720</b>	<b>+4 972</b>
<i>Transferts : aide à l'assurance</i>	<i>0</i>	<i>+506</i>	<i>+332</i>	<i>0</i>
<b>TOTAL COÛT EN 2023</b>	<b>5 178</b>	<b>7 003</b>	<b>10 230</b>	<b>10 150</b>
<i>dont coût pour le secteur privé</i>	<i>4 248</i>	<i>5 073</i>	<i>4 123</i>	<i>0</i>
<i>dont coût pour le secteur public</i>	<i>930</i>	<i>1 930</i>	<i>6 107</i>	<i>10 150</i>
<b>RECETTES</b>				
<b>Primes d'assurance</b>	<b>2 550</b>	<b>+825</b>	<b>-335</b>	<b>-2 550</b>
<b>Relèvement surprime</b>	<b>789</b>	<b>+165</b>	<b>-67</b>	<b>-789</b>
<b>Fonds Barnier et Fonds vert (budget général)</b>	<b>650</b>	<b>-200</b>	<b>-200</b>	<b>-650</b>
<b>Taxe Gemapi</b>	<b>280</b>	<b>+434</b>	<b>+434</b>	<b>-280</b>
<b>Réaffectation et augmentation du prélèvement Barnier</b>	<b>0</b>	<b>+900</b>	<b>+900</b>	<b>0</b>
<b>Contribution pour la prévention des risques climatiques</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>+5 370</b>	<b>+10 203</b>
<i>dont contributions additionnelles résidences secondaires et logements vacants</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>+358</i>	<i>+358</i>
<b>TOTAL RECETTES SUPPLÉMENTAIRES</b>	<b>0</b>	<b>+2 124</b>	<b>+6 102</b>	<b>+5 934</b>
<b>TOTAL RECETTES (ESTIMATION BASE 2023)</b>	<b>4 269</b>	<b>6 393</b>	<b>10 371</b>	<b>10 203</b>
<i>dont recettes pour le secteur privé</i>	<i>3 339</i>	<i>4 329</i>	<i>3 339</i>	<i>0</i>
<i>dont recettes pour le secteur public</i>	<i>930</i>	<i>2 064</i>	<i>6 504</i>	<i>10 203</i>

Sources : calcul des auteurs, d'après France Assureurs (2024), *Données clés de l'assurance 2023*, juillet et CNO (2023), *Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement*, Conseil des prélèvements obligatoires, rapport particulier n° 1, par Nicolas Thervet et Olivier Pau, décembre



## RÉCUPILATIF DES PROPOSITIONS

### Socle commun aux trois scénarios

#### Proposition I

Mettre en place une cartographie précise, évolutive, commune et publique des risques climatiques sur le territoire (aléa, exposition, vulnérabilité, couverture assurantielle, retrait des assureurs, primes, etc.), avec obligation aux acteurs du secteur de remonter leurs données.

#### Proposition II

Créer une instance de concertation réunissant tous les acteurs de la mutualisation des risques, y compris les pouvoirs publics, les représentants des collectivités locales et les acteurs du marché au niveau national et/ou territorial dont les rôles seraient dépendants des scénarios.

#### Proposition III

Mettre en place un calendrier de révision des PPR, cohérent avec la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) et avec les projections climatiques, et instaurer un rythme de révision régulier, en s'assurant de la bonne concordance avec les autres documents de planification existants.

#### Proposition IV

Réallouer de l'espace habitable en dehors des zones à risque élevé : maintien de la procédure Barnier, intégrée au système, pour acquérir à l'amiable les habitations détruites à plus de 50 % par un événement climatique ; anticipation du besoin de logement en cas de catastrophe naturelle ; supprimer les aides et taxer la construction neuve dans les zones à risques où elle n'est pas interdite, en modulant le cas échéant le montant de taxation en fonction de critères de résilience des constructions.

#### Proposition V

Garantir l'indépendance des experts, selon des modalités propres à chaque scénario.

#### Proposition VI

Renforcer les corps de contrôle de la réglementation dans les territoires (proposition Langreny-Le Cozannet-Merad, 2024).

#### Proposition VII

Transférer les compétences de financement du Fonds vert sur la prévention des risques climatiques vers le fonds Barnier afin de privilégier le recours à un seul fonds.

#### Proposition VIII

Renforcer la communication individuelle et collective sur les risques climatiques, afin de développer une « culture du risque » dans les territoires concernés.

#### Proposition IX

Certifier les artisans chargés de réparer et adapter les logements soumis au RGA, sur le modèle de la certification Reconnu garant de l'environnement (RGE).

### Premier scénario

#### L'État régulateur du marché de l'assurance

##### Quels dommages couvrir et de quelle façon ?

#### Proposition 1

Mettre en place un « contrat responsable » dont le contenu serait standardisé et administré, intégrant *a minima* une garantie relogement, un accompagnement pour évaluer les travaux de prévention, une garantie « contre-expertise » du type protection juridique, une garantie sur les biens de première nécessité et la garantie que la réparation des biens suit la logique du *build back better* afin d'allier adaptation et réparation.

**Dans une version plus solidaire**, accompagner ce contrat socle d'un encadrement des primes, qui serait soutenable pour les assureurs via une modulation territoriale.

**Dans une version encore plus solidaire**, rendre obligatoire la couverture des épisodes de grêle dans la garantie TGN, à l'instar du risque tempête.

#### Proposition 2

Moduler le seuil de réassurance et/ou le taux de prélèvement Barnier selon les zones à haut risque identifiées par la cartographie, dès lors que certains critères d'assurabilité définis par l'instance de concertation ne seraient plus remplis.

#### Proposition 3

Instaurer une aide à l'assurance pour les plus précaires, afin de couvrir tout ou partie des frais de souscription selon les revenus du ménage.

**Dans une version plus solidaire**, maintenir un reste à charge identique selon les territoires, y compris ceux à haut risque (outre-mer notamment).

**Dans une version encore plus solidaire**, supprimer les franchises lors d'un événement classé catastrophe naturelle.

#### **Proposition 4**

Concernant le recul du trait de côte, instaurer une aide financière exceptionnelle et non renouvelable, pour le rachat des biens exposés à cinq ans, ciblée sur les propriétaires de résidences principales et dont l'achat du bien s'est fait en dehors de toute connaissance du phénomène d'érosion. Cette aide serait modulée selon la valeur du bien, sans dépasser 70 % de celle-ci (avec un plafond à 300 000 euros). Elle serait ensuite dégressive pour atteindre 100 000 euros pour les biens exposés en 2050 et au-delà.

**Dans une version plus solidaire**, relever le plafond et allonger le temps de dégressivité.

**Dans une version plus responsable**, mettre en place une assurance complémentaire contre la perte définitive de capital produit par l'érosion pour les habitations soumises à l'érosion au-delà de cinq ans, et au-delà du plafond de l'aide exceptionnelle publique. Lors de la survenance de l'aléa, le capital accumulé servirait à la relocalisation. Cette assurance serait doublée de la réassurance publique avec garantie illimitée de l'État en cas de surplus de sinistralité ou de sinistralité accélérée par rapport aux projections.

#### **Quels bénéficiaires de ces couvertures ?**

##### **Proposition 5**

Tripler la franchise légale si les travaux prescrits par les plans de prévention des risques (PPR) ne sont pas réalisés dans le délai de cinq ans.

**Dans une version plus responsable**, engager la responsabilité individuelle des propriétaires qui auraient eu connaissance des informations et des travaux à réaliser pour l'ensemble des risques climatiques (prescrits par le PPR) dans les dix ans, en ne couvrant que les biens mobiliers et le relogement.

##### **Proposition 6**

Élargir l'accès des ménages au fonds Barnier pour permettre aux bénéficiaires de réaliser les travaux prescrits par le PPR dans le délai imparti : aujourd'hui, ces travaux ne doivent pas dépasser 10 % de la valeur du bien, et le fonds finance 80 % dans la limite de 36 000 euros. Nous proposons de moduler le plafond de 10 % selon la valeur du bien, qui pourrait atteindre 50 % du bien pour la tranche la plus basse.

**Dans une version plus solidaire**, le plafond de financement de 80 % pourrait être modulé selon les ressources du ménage, afin de réduire le reste à charge pour les plus modestes. L'incitation à la prévention pourrait être accrue, soit en augmentant la limite des 36 000 euros, soit en mettant en place un bonus sur les primes d'assurance.

#### **Proposition 7**

Exclure du régime Cat Nat les sinistres retrait-gonflement des argiles (RGA) ayant eu lieu durant les dix premières années de construction, y compris pour les constructions ayant respecté les normes Elan, au profit d'une responsabilité systématique du constructeur.

#### **Comment financer le système ?**

##### **Proposition 8**

Réaffecter le prélèvement Barnier au financement du fonds Barnier, comme c'était le cas auparavant, afin de dédier le prélèvement Barnier au financement de la prévention individuelle et collective.

##### **Proposition 9**

Ajuster le taux du prélèvement Barnier aux besoins de financement du système, en complément de recettes supplémentaires issues de la taxe Gemapi, dont le taux pourrait éventuellement être augmenté.

#### **Quelle gouvernance y associer ?**

##### **Proposition 10**

Mettre en place un fonds financé par les assureurs et chargé de mandater les experts à la place des compagnies d'assurance, déliant ainsi le lien capitalistique entre la compagnie et l'expert.

#### **Deuxième scénario**

#### **L'État garant des risques climatiques**

#### **Quels dommages couvrir et de quelle façon ?**

##### **Proposition 1**

Rendre obligatoire la souscription à une assurance multi-risques habitation (MRH). La garantie d'accès au droit étant une condition nécessaire à l'adhésion, ce contrôle de l'accès au droit reviendrait au Bureau central de tarification (BCT).

##### **Proposition 2**

Étendre la possibilité d'une réassurance publique à l'ensemble des événements naturels.

##### **Proposition 3**

Supprimer le fonctionnement par arrêtés. Le système perd sa caractéristique exceptionnelle pour devenir récurrent et automatique lors de la survenance d'un événement naturel.

##### **Proposition 4**

Sortir le RGA du système Cat Nat et élargir le fonds Barnier en fonds d'adaptation des logements soumis au RGA, *ex ante* ou *ex post*. Le fonds Barnier fournirait une prestation monétaire permettant de couvrir une partie des travaux réalisés (voir proposition 6).



### Proposition 5

Concernant le recul du trait de côte, renforcer le rôle de financeur de la prévention collective par le fonds Barnier, notamment en y intégrant les mesures collectives d'adaptation face au trait de côte, incluant la prévention des risques amplifiés par le phénomène d'érosion (mouvements de terrain, mesures collectives de renforcement des digues ou encore de déplacement d'une commune exposée). Pour les particuliers faisant face au trait de côte, la proposition 2 du premier scénario est reprise avec un plafond relevé (400 000 euros et une dégressivité jusqu'à 200 000 euros pour les biens exposés à l'horizon 2050 et au-delà).

#### **Quels bénéficiaires de ces couvertures ?**

### Proposition 6

Fournir une prestation RGA prenant en charge jusqu'à 100 % des travaux de résilience du logement, avec un plafond de 100 000 euros de prestation. Le taux de prise en charge serait modulé selon les revenus du ménage. Cette prestation s'appliquerait pour tous les travaux de prévention individuelle des risques climatiques.

#### **Comment financer le système ?**

### Proposition 7

Instaurer une contribution pour la prévention collective des risques climatiques, adossée à la taxe foncière, en justification du financement de la prévention collective et de l'adaptation de la commune. Une contribution additionnelle pour les résidences secondaires et les logements vacants pourra être investiguée.

#### **Quelle gouvernance y associer ?**

### Proposition 8

Le pool d'experts serait cofinancé par l'État afin de participer aux frais d'expertise RGA, désormais au sein du fonds Barnier. La participation des entreprises d'expertise à ce pool serait soumise à une certification, contrôlée et reconduite tous les trois ans.

## Troisième scénario

### **L'État assureur des risques climatiques : vers une « Sécurité sociale climatique » ?**

#### **Quels dommages couvrir et de quelle façon ?**

### Proposition 1

Instaurer un système socialisé et unifié de couverture des risques climatiques pour les biens à usage d'habitation des ménages et l'adaptation des logements. Le fonds Barnier serait de fait supprimé.

### Proposition 2

Organiser la couverture selon les types de risque.

- La branche « zone inhabitable » rassemble les aléas à cinétique lente et probabilité forte. Elle couvre ainsi principalement les conséquences du recul du trait de côte, les conséquences de l'érosion en montagne, ou encore les zones à risque certain (inondations par exemple). Elle reprend la couverture proposée dans le deuxième scénario pour l'érosion.
- La branche « sécheresse » rassemble les aléas à cinétique lente et probabilité faible. Elle couvre ainsi principalement les conséquences du retrait-gonflement des argiles. Elle reprend la couverture proposée dans le deuxième scénario.
- La branche « météo » rassemble les aléas à cinétique rapide et probabilité faible ou forte. Elle couvre tous les autres aléas climatiques : tempêtes, orages, grêle, incendies non domestiques, neige ou cyclones, inondations de tout type (submersion marine, remontées de nappe, ruissellement, débordement de cours d'eau). Elle couvre également les autres risques naturels, non liés au changement climatique, mais qui devront être pris en charge après disparition du régime Cat Nat (séismes ou éruptions volcaniques). Elle propose une couverture avec un plafonnement à 200 000 euros, modulable selon la valeur du bien, et un plafonnement à 20 000 euros pour les biens mobiliers.

### Proposition 3

Instaurer une couverture universelle des risques avec un plancher et un plafond systématiques qui dépendront de chaque risque.

### Proposition 4

Allouer une subvention de prévention collective aux communes selon la cartographie (fixe) et selon leur niveau de sinistralité (variable).

#### **Quels bénéficiaires de ces couvertures ?**

### Proposition 5

Affilier automatiquement l'ensemble des ménages à ce système : propriétaires occupants, propriétaires bailleurs, propriétaires de résidences secondaires, locataires.

#### **Comment financer le système ?**

### Proposition 6

Asseoir le financement de ce système sur des ressources propres et affectées (cotisations climatiques), sur base

cadastrale. Des « cotisations » dépendraient du statut d'occupation (locataire, propriétaire occupant, propriétaire bailleur), de la valeur du bien (tranches), suivant la même logique que la taxe d'habitation et la taxe foncière.

### **Proposition 7**

Alimenter ce système par un mécanisme supplémentaire de surcotisation pour les propriétaires de résidences secondaires et sur les logements vacants (avec une progressivité selon la durée de vacance) pour renforcer la redistribution via les recettes.

### **Proposition 8**

En cas d'année faiblement sinistrée, créer un fonds de réserve pour capitaliser le surplus de cotisation.

### **Quelle gouvernance y associer ?**

La gouvernance peut être multiple : gestion purement publique ou gestion déléguée aux assureurs.

### **Proposition 10**

En cas de gestion publique, mettre en place une gouvernance spécifique, soit confiée à l'État et aux opérateurs existants (caisse nationale avec gestion pour compte de tiers, branche « climat » de la Sécurité sociale, fonds Barnier élargi), soit en créant un organisme dédié.

### **Proposition 11**

En cas de gestion publique, mettre en place une gouvernance nationale pour la collecte des cotisations, la distribution et la répartition des dotations aux échelons

locaux et aux communes (prévention collective), pour l'organisation des relais sur les territoires, la concertation des constructeurs et opérateurs locaux pour faire évoluer la couverture, le développement des corps de contrôle, etc.

### **Proposition 12**

En cas de gestion publique, mettre en place une gouvernance locale, par exemple des caisses départementales ou délégations locales, voire via l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pour distribuer les indemnités, recueillir les demandes d'indemnisation, servir de guichet unique pour la prévention et la réparation, organiser l'expertise à la suite d'un sinistre, l'accompagnement, le contrôle des réparations et des constructions nouvelles ou l'appui technique à la réparation et à la prévention.

### **Proposition 13**

En cas de gestion publique, laisser aux marchés privés la possibilité de continuer à assurer les ménages sur des segments d'assurance, soit au premier euro, soit en supplément de la Sécurité sociale climatique sur les segments restants.

### **Proposition 14**

Conventionner les experts et contrôler la certification des artisans dans l'adaptation et la réparation du bâti.

### **Proposition 15**

Créer un médiateur des risques climatiques permettant d'offrir un interlocuteur en cas de litige avec la caisse locale ou nationale.



Directeur de la publication/rédaction : Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan ;

Secrétariat de rédaction : Olivier de Broca, Gladys Caré ;

Dépôt légal : juin 2025 ;

N° ISSN : 2556-6059 ;

Contact presse : Matthias Le Fur, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie-plan.gouv.fr

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HAUT-COMMISSARIAT À LA STRATÉGIE ET AU PLAN SUR :**



Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Il éclaire les choix collectifs sur les enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen.

*France Stratégie et le Haut-commissariat au Plan deviennent le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan.*