

# Mutualiser les risques climatiques

**Mathilde Viennot**, cheffe de projet, Haut-Commissariat à la stratégie et au plan

Le changement climatique bouleverse la gestion des risques naturels et accroît les inégalités territoriales, qu'il s'agisse d'exposition aux risques, de résilience ou de couverture assurantielle. Il met en tension les collectivités locales, en première ligne à la fois des dommages et de la prévention collective. Le cumul récent d'événements exceptionnels – cyclones, tempêtes suivies de crues torrentielles, sécheresse sur plusieurs années, violents orages de grêle – interroge la capacité des territoires à encaisser les chocs. Un rapport du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan analyse les limites du système actuel et propose trois scénarios de réforme pour refonder la mutualisation des risques.

## Une protection assurantielle, une prévention publique

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. En parallèle d'un système d'indemnisation à deux étages (les régimes « Tempête, Grêle, Neige » et « Cat-Nat »), l'État organise la prévention des risques climatiques. 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.

Or ce système n'est pas exempt de défauts. Sur le plan de l'indemnisation, plusieurs types de limites apparaissent : des pertes restent en dehors du périmètre d'indemnisation ; des risques ont une couverture inexistante, notamment les risques « certains » comme le recul du trait de côte ou l'érosion en montagne ; d'autres risques ont une couverture incertaine et inégalitaire, comme le retrait-gonflement des argiles, pour qui seulement la moitié des arrêtés « catastrophe naturelle » demandés chaque année est acceptée ; enfin, certains territoires sont très peu couverts, comme les Outre-mer : à Mayotte, par exemple, la non-assurance atteint près de 94 % (par manque de moyens des ménages, par manque de contrats spécifiques offerts par les compagnies d'assurances, par inassurabilité du bien précaire). Du côté de la prévention, les PPRN sont encore absents dans de nombreux territoires exposés ou pour certains risques. Leur élaboration est longue, leur mise à jour non réglementée et leur articulation avec l'indemnisation insuffisante.

**Certains territoires sont très peu couverts, comme les Outre-mer : à Mayotte, par exemple, la non-assurance atteint près de 94 %.**

## Le changement climatique va augmenter la vulnérabilité des territoires

Le réchauffement climatique se traduit par une intensification des phénomènes extrêmes et des dommages qui en découlent. Entre 2019 et 2023, le coût total de leur sinistralité (pour les biens particuliers et professionnels) s'est élevé en moyenne à 4 à 4,5 milliards d'euros par an – des niveaux déjà supérieurs de 10 à 20 % à la sinistralité moyenne depuis quarante ans.



Front bâti de Saint-Malo exposé à des vagues submersives.  
© Willy Mobilo / iStock

**4,5 Md€**

C'est le coût total moyen annuel de la sinistralité des phénomènes extrêmes entre 2019 et 2023 – ces niveaux sont supérieurs de 10 à 20 % à la sinistralité moyenne depuis quarante ans.

Ce coût total moyen masque une variabilité importante et une difficulté à projeter ces coûts dans un futur proche – les projections des assureurs pour 2050 sont déjà dépassées sur certaines années. En retour, il est possible que le marché de l'assurance cesse de couvrir certains territoires (le mouvement est déjà en cours en Outre-mer et dans le nord de la France), certains risques, ou augmente massivement les primes d'assurance pour les ménages les plus exposés. De telles pratiques sont susceptibles de fragiliser la mutualisation en excluant progressivement du système les populations les plus vulnérables. Or cette démutualisation va s'intensifier à mesure que le réchauffement climatique va affecter de façon différente les territoires (voir carte p.25).

D'après la Caisse centrale de réassurance (CCR)<sup>1</sup>, l'augmentation de la sinistralité liée au risque inondation serait généralisée sur l'ensemble du territoire, mais concentrée dans le Nord et sur l'arc méditerranéen. L'augmentation des submersions marines serait plus prégnante sur la Manche et la mer du Nord, voire sur le golfe de Gascogne, selon le scénario de réchauffement. Concernant le retrait-gonflement des argiles, la hausse de leur sinistralité toucherait l'ensemble du territoire hexagonal, mais particulièrement la moitié sud de la France – les dommages annuels moyens seraient multipliés par trois au moins dans cette zone. Concernant les feux de forêt, on peut s'attendre à une hausse de l'exposition sur l'ensemble du territoire : près de la moitié du parc sur le territoire hexagonal serait exposée à un risque élevé en 2050. Des risques jusqu'alors assurables par le marché sont donc en passe de devenir « certains », ou « récurrents », ce qui compromet le modèle de rentabilité du

secteur de l'assurance : l'interdépendance des risques climatiques et l'absence d'aléas dans certains territoires pourraient conduire à des sorties progressives du marché. Ces sorties ont des conséquences sociales bien réelles ; en tenir compte peut ouvrir la voie à d'autres systèmes de couverture, notamment fondés sur des principes d'assistance et de solidarité. Face à cette montée des risques climatiques, les collectivités territoriales font face à un double enjeu à court terme : d'une part, elles ont à leur charge le déploiement des politiques de prévention des risques et d'adaptation au changement climatique au niveau local, qui nécessite dès aujourd'hui des investissements supplémentaires, sans bénéficier des retombées de cette adaptation à court terme ; d'autre part, les collectivités elles-mêmes subissent la hausse des dommages liée à l'évolution du climat et sont particulièrement confrontées à des problèmes d'assurabilité. Par ailleurs, les communes ou intercommunalités aux plus forts besoins d'investissement ne sont pas forcément celles qui ont le plus de moyens de lever des financements pour l'adaptation.

### **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, le rapport du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan<sup>2</sup> verse trois scénarios au débat. Ils diffèrent selon le rôle de l'État dans la gestion du risque, et selon le niveau de solidarité que l'on souhaite atteindre, notamment entre territoires. Deux questions centrales ont été au cœur de nos débats et ont conduit à l'élaboration de ces scénarios. Quel est le partage de risque optimal entre le marché et l'État ? Les risques climatiques doivent-ils relever de la solidarité (entre territoires, entre individus) ou de la responsabilité ?

#### **Les risques climatiques doivent-ils relever de la solidarité (entre territoires, entre individus) ou de la responsabilité ?**

La première question renvoie à l'assurabilité des risques climatiques (assurables par le marché, assurables par le marché grâce à l'intervention de l'État, inassurables par le marché), et distingue en particulier deux types de risques : les risques « aigus », qui découlent d'événements extrêmes (tels que les inondations et les tempêtes) et les risques « chroniques », qui résultent de

changements graduels, comme l'élévation du niveau de la mer (recul du trait de côte) ou le stress hydrique (sécheresse). D'un point de vue juridique, un contrat d'assurance n'est valide que si la survenance du sinistre répond à certaines propriétés de l'aléa<sup>3</sup> : il s'agit de l'assurabilité légale. Dans la loi de 1982 instaurant le régime Cat-Nat, « sont considérés comme des conséquences de catastrophes naturelles tous les dommages directs causés par un phénomène naturel d'intensité anormale, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces phénomènes n'ont pu empêcher sa survenance ».

Tout l'enjeu se situe donc autour du concept « d'intensité anormale d'un risque naturel », et consiste à définir si la montée des risques climatiques constitue toujours un phénomène « anormal » ; dans le cas contraire, les risques climatiques pourraient être considérés comme inassurables par le marché du point de vue de cette définition. Or l'État doit se soucier de l'assurabilité des risques et de leur couverture, et être lui-même assureur ou réassureur en dernier ressort dans les cas où il doit garantir la solidarité nationale<sup>4</sup>. Dans le cadre des risques climatiques, cela revient à veiller aux frontières de l'assurable et à prendre le relais quand celles-ci sont franchies ou quand les montants en jeu sont tels qu'une gestion par l'État semble nécessaire, tant pour la santé du secteur de l'assurance que du point de vue des finances publiques mobilisées *ex post*. L'ampleur des risques climatiques demain et leurs



GUYANE



MAYOTTE



LA RÉUNION



MARTINIQUE



GUADELOUPE

## Les principaux effets du changement climatique en France.

- Fonte des glaciers, baisse de l'enneigement
- Inondations, crues, ruissellement
- Îlot de chaleur
- Feux de forêt
- Cyclones et ouragans
- Submersions

Source : Réseau Action Climat et Ademe, « La France face au changement climatique. Toutes les régions impactées », 2024, p. 6.



**Vallée inondée près d'une zone d'habitations.** © 24K-Production / iStock

conséquences sur le marché de l'assurance dicteront donc le partage optimal entre l'État et le marché, et permettront de choisir entre les trois scénarios proposés ici.

La seconde question éminemment politique ne concerne pas uniquement l'indemnisation, elle est primordiale pour mener une politique d'adaptation efficace. Alors qu'une trop forte solidarité pourrait générer un aléa moral et désinciter les ménages à se protéger individuellement du risque, à l'inverse, un système qui miserait trop sur la responsabilité risquerait d'être injuste en pénalisant des individus qui disposent en réalité de peu de leviers d'action pour maîtriser leurs risques, au-delà du choix de localisation. Cette question est particulièrement prégnante pour différencier le sort des résidences principales par rapport aux résidences secondaires dans un système de mutualisation. Nous avons fait le choix de responsabiliser davantage les propriétaires des résidences secondaires, soit en les excluant de certaines prestations dans le premier scénario (par exemple, l'aide au rachat face au recul du trait de côte), soit en proposant une couverture universelle (qui leur offre donc une couverture identique aux autres biens), mais en les faisant davantage contribuer au système dans les deuxième et troisième scénarios (par exemple, en proposant une sur-cotisation climatique).

#### Réguler le marché de l'assurance et étendre la prise en compte de l'adaptation

Un premier scénario permet de garder le partage de risque actuel entre le secteur de l'assurance et l'État. Il s'accompagne en revanche d'une régulation importante des assureurs, et d'une indemnisation publique du recul du trait de côte, qui devrait concerner près de 5 000 logements d'ici à 2050. La situation dans les « zones à risque » demande un traitement particulier, et s'accompagne d'un engagement des assureurs à garantir l'accessibilité du régime dans les zones à plus forte exposition.

## Gérer l'ensemble des risques climatiques, donner des marges de manœuvre aux collectivités locales

Le deuxième scénario élargit la réassurance publique à l'ensemble des risques climatiques, et confère à l'État la protection face aux risques délaissés par les assureurs, comme le retrait-gonflement des argiles. Cette protection peut alors mêler l'indemnisation, après un sinistre, et l'adaptation des logements, en offrant notamment des subventions à la prévention ou en incitant les habitants à sortir des zones à haut risque.

Nous proposons deux évolutions majeures dans la couverture de l'ensemble des risques climatiques : la prise en charge intégralement publique du risque d'érosion et une prise en charge publique du phénomène de retrait-gonflement des argiles au sein du fonds Barnier<sup>5</sup>, qui transforme le paradigme prévention/réparation en un paradigme d'adaptation des logements. Le scénario donne des marges de manœuvre aux collectivités locales pour l'investissement en prévention collective (via l'augmentation des fonds dédiés au sein du fonds Barnier) et en adaptation individuelle.

## Une « Sécurité sociale climatique » avec une gestion locale ?

Le troisième scénario socialise les risques climatiques, c'est-à-dire qu'il propose une couverture universelle et unifiée des risques climatiques, confiée à l'État avec un rôle accru pour les collectivités dans la réparation des dommages et l'adaptation. Se dessinerait alors une « Sécurité sociale climatique », apportant une réponse aux risques climatiques comme la Sécurité sociale de 1945 a répondu aux risques sociaux.

Ce scénario prête une attention particulière aux territoires à risque. La branche « zone inhabitable » permet par exemple la sauvegarde d'une partie de la valeur patrimoniale des biens immobiliers alors que les conditions d'habitabilité ne sont plus réunies, en offrant une prestation qui incite à la relocalisation en dehors des zones à risque. Couplée à l'interdiction de constructions neuves dans ces zones, elle doit décourager les nouveaux achats. Par ailleurs, l'adaptation et la prévention collective sont mutualisées afin de recréer de la solidarité entre les territoires, de rendre les risques comparables malgré des cartes d'aléas différenciées et d'augmenter la soutenabilité de la mutualisation. Une subvention serait allouée aux caisses locales selon une cartographie et selon leur niveau de sinistralité. À terme, ce schéma devra intégrer la question du bâti public des communes et de leur adaptation.

### Notes

1. Caisse centrale de réassurance (CCR), « Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050 », étude, septembre 2023.

2. « Repenser la mutualisation des risques climatiques », 12 juin 2025 : <https://tinyurl.com/56dpcvfe>

3. Charpentier A., « Insurability of climate risks », *The Geneva Papers*, vol. 33 (1), janvier 2008, p. 91-109.

4. Commissariat général du Plan, « L'État et l'assurance des risques nouveaux : exercice prospectif », rapport, par Guilhem Bentoglio et Jean-Paul Betbéze, juin 2005.

5. Fonds de prévention des risques naturels majeurs (ou fonds Barnier), créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.