



RAPPORT AU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

SUR LE RÉGIME D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES
NATURELLES

DÉCEMBRE 2022





Monsieur le ministre,

Dans la droite ligne de la lettre de mission du 18 janvier 2021, CCR s'est dotée d'un nouveau plan stratégique consacrant notamment son rôle d'appui aux pouvoirs publics en matière de gestion des risques. Ce plan stratégique prévoit la remise chaque année d'un rapport au ministre en charge de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Nous avons l'honneur de vous faire parvenir cette première édition, à l'occasion des 40 ans du régime, institué par la loi du 13 juillet 1982 « relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles » dans le prolongement du préambule de la constitution de 1946 aux termes duquel « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Ce dispositif original sous forme de partenariat public-privé, s'appuie sur des principes de solidarité, de responsabilité et d'équité, plus que jamais d'actualité dans le contexte du dérèglement climatique.

Quarante ans après sa création, l'objectif visé par le législateur a bien été atteint, offrant une couverture au plus grand nombre (ménages, entreprises et collectivités) à un prix soutenable (un particulier paye en moyenne 22 € au titre du régime dans le montant de sa prime d'assurance multirisques habitation). Ce régime protège également les finances publiques, la garantie de l'État dont bénéficie CCR pour la réassurance des risques de catastrophes naturelles n'ayant joué qu'une seule fois, alors même que la société a eu à faire face à un grand nombre de catastrophes.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles demeure cependant perfectible. Cette recherche de progrès s'est traduite à la fin de l'année dernière par la loi du 28 décembre 2021 « relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles » qui a apporté au régime un certain nombre d'améliorations sous l'angle de la transparence du dispositif et de la couverture des sinistrés. La loi a également ouvert des perspectives de réforme de l'indemnisation des conséquences du phénomène de subsidence sur les habitations, qui pose à ce jour des difficultés persistantes. Tout juste deux mois après celle-ci, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de

...

simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS » du 21 février 2022, a habilité le gouvernement à réformer par voie d'ordonnance l'indemnisation de ce péril avec un objectif simple : mieux couvrir les sinistres les plus graves liés à la subsidence. L'impact de ces deux lois ne sera pas sans incidences sur l'équilibre du régime. La loi du 28 décembre 2021 devrait entraîner un surcoût mesuré pour le régime. Les évolutions envisagées pour le traitement de la subsidence dans le cadre de la loi 3DS recèlent un enjeu financier bien plus important de nature à déséquilibrer fortement le régime, sans un encadrement et un ciblage suffisants de l'intervention de la solidarité nationale. Ainsi, tout en se conformant à la volonté du législateur, un chemin délicat reste à tracer entre une réponse aux aspirations légitimes des élus et des sinistrés à une meilleure prise en charge de ce risque et la préservation de la pérennité du régime qui est essentielle alors même que nos sociétés contemporaines doivent relever le défi du dérèglement climatique.

À cela s'ajouteront, à moyen terme, les effets attendus du dérèglement climatique. La poursuite des efforts consentis par la politique publique de prévention devrait permettre de les atténuer, mais sans les compenser en totalité, ce qui se traduira par un déficit de financement du régime, hors effet des réformes en cours, d'au minimum 420 M€ par an à l'horizon 2050.

Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une série d'adaptations afin d'assurer la soutenabilité du régime qui contribue à la résilience de l'économie française et des territoires.

Afin de réduire l'écart de financement du régime et d'assurer ainsi sa pérennité, trois pistes principales sont envisageables : renforcer les efforts de prévention, recentrer les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur le principe législatif originel, augmenter les ressources du régime. Ces solutions peuvent se combiner. En tout état de cause, plus les ajustements apportés au financement du dispositif seront planifiés et progressifs, meilleure en sera leur acceptabilité./

Jacques Le Pape
Président du Conseil d'Administration

Bertrand Labilloy
Directeur Général

1. LE RÉGIME « CAT NAT », UN DISPOSITIF ORIGINAL QUI A FAIT SES PREUVES	
Une assise juridique solide	06
Des principes fondateurs structurants	06
Un partenariat public-privé pertinent	07
Une gestion satisfaisante des risques naturels	09
Un pilotage financier du régime efficace	10
2. UN SERVICE AUX SINISTRÉS AMÉLIORÉ PAR LA RÉFORME DE 2021	
Un régime plus transparent	12
Des délais de traitement aménagés	12
Une indemnisation améliorée	13
3. LA DIFFICILE INDEMNISATION DES DÉSORDRES CAUSÉS PAR LA SUBSIDENCE	
Un péril atypique	14
De nombreuses déclarations sans suite	15
Un coût financier (de plus en plus) important	15
Les pistes de réforme de la loi du 28 décembre 2021	16
L'habilitation donnée par la loi « 3DS » du 21 février 2022	16
4. LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE, UN DÉFI POUR L'ÉQUILIBRE DU RÉGIME	
Une hausse attendue de la sinistralité catastrophique	18
Une atténuation réelle, mais partielle, par la politique de prévention	20
L'équilibre financier du régime Cat Nat mis au défi du dérèglement climatique	21
Les finances publiques directement exposées	22
5. PANORAMA DES MESURES D'ADAPTATION ENVISAGEABLES	
Un besoin de financement significatif à l'horizon 2050	23
Le renforcement de la prévention	23
Le recentrage des critères de reconnaissance	25
Un ajustement des critères financiers du régime	26

1. LE RÉGIME « CAT NAT », UN DISPOSITIF ORIGINAL QUI A FAIT SES PREUVES

UNE ASSISE JURIDIQUE SOLIDE

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été institué voici quarante ans par la loi du 13 juillet 1982. Celle-ci a donné corps au 12^{ème} alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que : « **La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales** ».

En vertu de cette loi, les contrats d'assurance qui couvrent les dommages à des biens situés en métropole ou dans les Outre-mer⁽¹⁾ doivent obligatoirement couvrir les dommages causés par les catastrophes naturelles (au sens de la loi). Cette extension obligatoire de garantie a permis de pallier la carence de couverture des risques naturels qu'on observait alors sur le marché. Aujourd'hui, elle garantit que tous les ménages et toutes les entreprises puissent être couverts à un coût abordable, et indemnisés rapidement en cas de sinistres.

Ce régime d'indemnisation et le schéma de réassurance qui lui est associé ont été confortés ces dernières années, tant au regard du droit français que du droit européen de la concurrence, par le Conseil Constitutionnel (en 2013), le tribunal administratif de Paris (en 2016), la Commission européenne (en 2016) et le Tribunal de l'Union Européenne (en 2019).

DES PRINCIPES FONDATEURS STRUCTURANTS

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'appuie sur les principes suivants :

- **Le principe de solidarité** : le régime permet une couverture de tous les assurés grâce à une péréquation tarifaire entre ces derniers qui se matérialise par le taux de surprime unique appliqué à tous les contrats, indépendamment du niveau d'exposition aux risques. Ce taux, fixé par arrêté ministériel, est actuellement de 12 % de la prime de base pour les contrats MRH et professionnels, et de 6 % pour les contrats dommages auto. Cette péréquation tarifaire permet à l'échelle de l'ensemble du territoire la mutualisation du risque pour les assureurs qui se réassurent auprès de CCR.

⁽¹⁾ Hors Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

-
- **Le principe de responsabilité** : le régime met en jeu la solidarité nationale pour la couverture des événements d'intensité anormale, les événements fréquents de moindre ampleur pouvant être traités par la prévention ou couverts par les garanties contractuelles en dehors du régime. Par exemple, la loi du 13 juillet 1982, en même temps qu'elle a créé le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, a instauré les Plans d'Exposition aux Risques (PER), dont la vocation est d'imposer des contraintes sur l'urbanisation des zones à risque et de limiter ainsi la croissance des dommages potentiels. Ils ont été remplacés depuis par les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) qui couvrent une grande partie des communes françaises exposées. En 1995, la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement a par ailleurs instauré le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) alimenté jusqu'en 2020 par un prélèvement de 12 % sur le produit de la surprime Cat Nat.
 - **Le principe d'équité** : le régime couvre les événements naturels d'intensité anormale. Ce caractère anormal est matérialisé par la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle prise par arrêté interministériel sur la base de critères homogènes sur l'ensemble du territoire français. Ce processus garantit un traitement équitable de l'ensemble des sinistrés. En cas d'événement majeur, CCR supervise la gestion des sinistres, afin d'assurer une indemnisation homogène des sinistres.

UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ PERTINENT

Le régime repose sur un partenariat public-privé, ce qui garantit son efficacité et sa pérennité :

- **Les assureurs** distribuent obligatoirement à leurs assurés - qui ne peuvent la refuser - la garantie catastrophes naturelles en supplément des garanties incendie ou dommages aux biens. Lors de la survenance d'un événement naturel, ils s'appuient sur leurs ressources internes et externes (réseaux d'experts et de réparateurs) pour gérer la masse des sinistres Cat Nat de manière efficiente.
- En contrepartie de l'extension obligatoire, les assureurs bénéficient s'ils le souhaitent d'une couverture de **réassurance illimitée, avec la garantie de l'État**⁽²⁾. Cette couverture est proposée par CCR, en tant qu'opérateur des politiques publiques d'indemnisation des risques inassurables par le marché. Elle permet aux assureurs de faire face aux conséquences d'une catastrophe naturelle quelle que soit son ampleur et de garantir in fine à chaque sinistré d'être indemnisé. Si la réassurance publique est facultative, la quasi-totalité du marché fait le choix d'y souscrire (95 % au 1^{er} janvier 2022).

Le schéma de réassurance proposé par CCR est structuré sous la forme d'une cession en quote-part et d'une couverture non proportionnelle (ou stop-loss). La garantie de l'État est mise en jeu dès lors que la sinistralité annuelle à la charge de CCR excède 90 % de ses réserves, ce qui définit le seuil d'intervention de l'État ou SIE. Elle garantit la solvabilité de CCR quel que soit le niveau de la sinistralité (qu'elle soit due à des sinistres de pointe ou de fréquence). Le prix et les modalités d'octroi de cette garantie sont définis dans une convention⁽³⁾ entre CCR et l'État qui a été signée le 17 février 2017. À cette occasion, le prix payé par CCR pour bénéficier de la garantie de l'État a été relevé de 1,8 % à 10,8 % des primes collectées par CCR. Son montant s'élève aujourd'hui à environ 100 millions d'euros par an.

⁽²⁾ Code des assurances, Article L. 431-9

⁽³⁾ Convention du 17 février 2017 relative aux missions confiées par l'État à CCR, amendée pour la dernière fois le 1^{er} février 2021.

...

La couverture des risques est structurée ainsi entre les parties prenantes :

- Les assurés conservent à leur charge la franchise,
- Les assureurs sont exposés à hauteur du seuil de déclenchement du stop-loss (priorité),
- CCR est exposée à hauteur de 90 % de ses réserves,
- L'État couvre les risques au-delà de l'intervention de CCR.

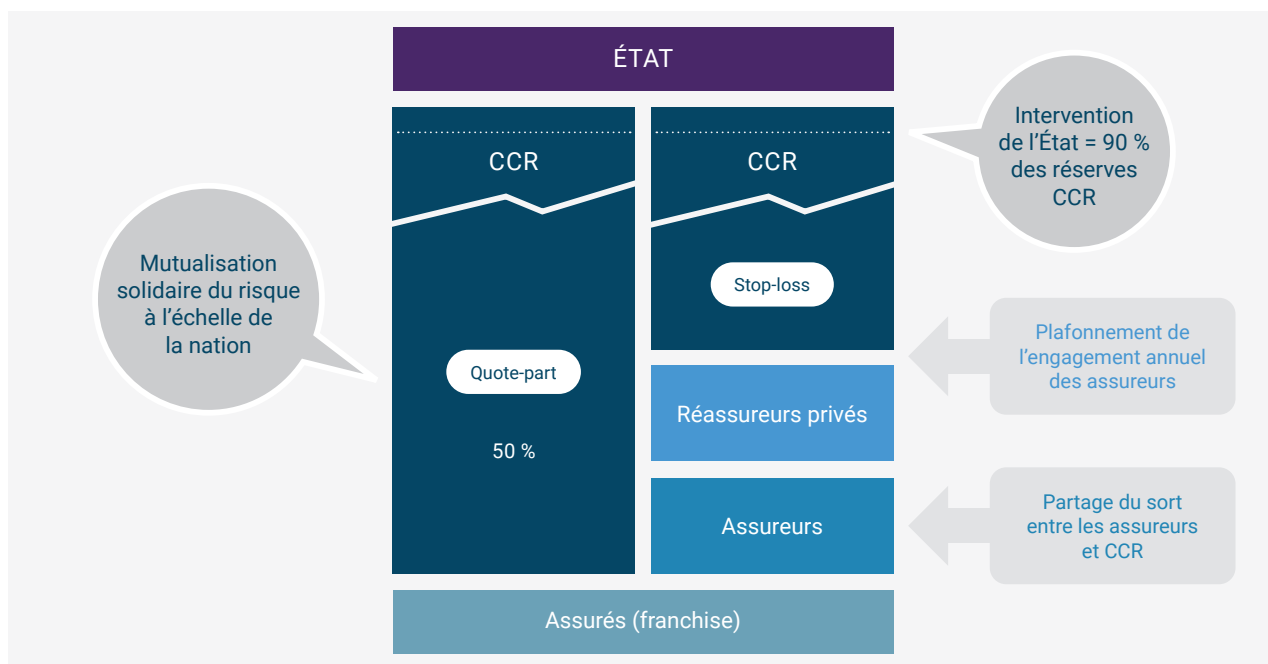


Figure 1 : schéma du partage de risque entre les différentes parties prenantes

Ce montage offre une sécurité totale aux assureurs ; il permet l'alignement des intérêts de l'État et des assureurs ; il incite à une modération de la politique de sélection et tarification des risques sur tout le territoire.

UNE GESTION SATISFAISANTE DES RISQUES NATURELS

Quarante ans après sa création, le régime d'indemnisation des Catastrophes Naturelles a globalement atteint les objectifs visés par le législateur en 1982.

Le régime Cat Nat a permis à tous les assurés de bénéficier d'une couverture à un prix abordable grâce à la mutualisation des risques ainsi qu'à la péréquation tarifaire, y compris dans les zones fortement exposées comme les DOM. À titre d'exemple, le coût global de l'assurance multirisques habitation aux Antilles françaises (Dommage et Cat Nat), serait 10 fois supérieur en l'absence du régime Cat Nat⁽⁴⁾.

Aujourd'hui, le taux de pénétration pour les habitations est estimé à 97 % sur le territoire métropolitain et à 55 % environ dans les DOM avec néanmoins des différences notables selon les territoires. Le taux de pénétration pour les entreprises est proche de 100 % sur l'ensemble du territoire. Les particuliers, les entreprises et les collectivités locales trouvent donc une offre assurantielle pour les Cat Nat, comme en atteste le très faible nombre de saisines du bureau central de tarification. En 2021, 94,2 millions de biens étaient assurés, pour une prime Cat Nat de 1,79 milliard d'euros et une valeur des biens assurés représentant plus de 15 000 milliards d'euros. Cette même année, un particulier payait en moyenne une prime de 22 euros par an pour son habitation.

Le régime a pu faire face aux événements survenus depuis 1982, avec environ 44 milliards d'euros de dommages indemnisés. Sur les 10 dernières années, la sinistralité annuelle moyenne s'est élevée à environ 1,5 milliard d'euros, les deux périls les plus coûteux étant les inondations et la subsidence qui ont représenté respectivement 38 % et 42 % de la sinistralité. La quasi-totalité des communes françaises (plus de 99 %) ont été reconnues en état de catastrophe naturelle au moins une fois depuis 1982. Au total, environ 3,3 millions de sinistres ont été indemnisés par le régime, dont 2,1 millions au titre des inondations et 800 000, à celui de la sécheresse, soit plus de 80 000 sinistres par an.

Le régime a efficacement protégé les finances publiques. La garantie de l'État n'a jamais été de facto mise en jeu. En 2000, alors que les réserves de CCR avaient déjà été consommées par les épisodes de sécheresse des années 90, CCR a dû faire face aux inondations de l'Aude et aux inondations consécutives aux tempêtes de la fin de l'année 1999 pour un montant dont l'estimation dépassait alors le SIE. Mais cette estimation s'est révélée excessive dès l'année suivante rendant inutile la garantie de l'État. En définitive, l'État a perçu via le prix de la garantie de l'État, les dividendes et les impôts sur les sociétés, versés par CCR, un total de 3,9 milliards d'euros depuis 1993.

Au-delà de la seule indemnisation des sinistres, le régime Cat Nat a permis d'améliorer la connaissance de ces risques, qui étaient relativement mal appréhendés en 1982. Compte tenu de son rôle central dans le dispositif, CCR a pu collecter des données à grande échelle sur les enjeux et les dommages assurés et construire une chaîne complète de modélisation, allant de l'aléa aux dommages assurés, dont bénéficient tant les pouvoirs publics que les sociétés d'assurance. Ces travaux de modélisation ont été réalisés grâce à

⁽⁴⁾ En 2019, CCR a effectué un comparatif du coût des garanties catastrophes naturelles entre les Antilles françaises et les autres territoires caribéens, montrant que ce coût y est 30 fois supérieur. Par conséquent, le coût de l'assurance multirisques habitation (intégrant la couverture des catastrophes naturelles) y est 10 fois supérieur.

...

des partenariats de longue durée avec les acteurs de référence dans le monde de la recherche académique et de la gestion des risques, tels que Météo-France, le BRGM, l'INRAE, les universités et les grandes écoles. Le régime a enfin fortement contribué au financement de la prévention, via un prélèvement de 12 % sur les primes des couvertures des catastrophes naturelles, directement fléché jusqu'en 2020 vers le financement du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds Barnier, créé en 1995. Depuis la budgétisation du FPRNM en 2021, cette contribution alimente désormais le budget de l'État.

UN PILOTAGE FINANCIER DU RÉGIME EFFICACE

L'équilibre financier du régime et la protection financière qu'il confère à l'État ont été pilotés avec attention depuis 1982.

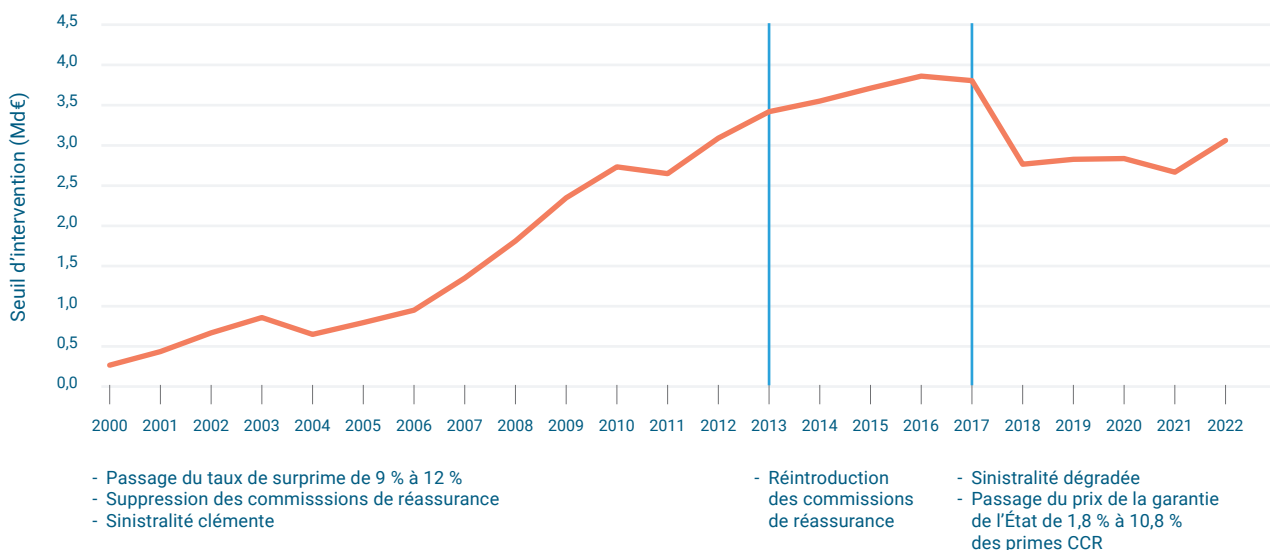


Figure 2 : Évolution du Seuil d'intervention de l'État entre 2000 et 2022

Les dommages causés par les événements naturels extrêmes sont par nature très variables. Tout l'enjeu pour CCR est de constituer des réserves les années peu sinistrées, les plus fréquentes, pour faire face aux années très sinistrées, beaucoup plus rares. Cette mécanique permet de rehausser progressivement le seuil d'intervention de l'État, afin que sa garantie ne joue que de façon exceptionnelle, suite à des événements majeurs, tels qu'une crue exceptionnelle de la Seine, de la Loire, du Rhône ou de la Garonne, un tremblement de terre à Nice ou encore un cyclone destructeur à La Réunion ou à la Guadeloupe. Une fréquence d'appel en garantie d'une fois tous les 40 ans a jusqu'alors été considérée par l'État comme un objectif souhaitable.

Après l'assèchement des réserves de CCR en 2000, le seuil d'intervention de l'État s'est considérablement relevé malgré une baisse et une stagnation sur la période récente. Cette amélioration est redevable aux modifications introduites en 2000, en particulier le passage du taux de surprime de 9 % à 12 %, et la suppression de la commission de réassurance versée aux assureurs par CCR au titre des traités quote-part et le non paiement de dividendes à l'État. Fin 2016, le seuil d'intervention de l'État s'élevait à 3,9 milliards d'euros. Les réserves de CCR lui auraient alors permis de couvrir seule une sinistralité totale pour l'ensemble du marché de 6 milliards d'euros, correspondant à une période de retour de 45 ans.

Depuis 2017, le seuil d'intervention s'est érodé. Cela s'explique principalement par la forte sinistralité enregistrée et dans une moindre mesure par la hausse des prix de la garantie de l'État et par la réinstauration des commissions de réassurance, sans qu'il y ait eu de répercussion sur le prix payé par les assurés. En effet la période a été marquée par l'ouragan Irma (de catégorie 5) qui a coûté au régime 2 milliards d'euros en 2017, mais aussi par les fortes sécheresses enregistrées de 2017 à 2020 pour un coût total de 4,6 milliards d'euros et les inondations, notamment de la Seine en 2016 et 2018, de l'Aude en 2018 ou dans les Alpes-Maritimes en 2020 (2 milliards d'euros au total).

Si l'année 2021 a marqué une pause dans cette série de forte sinistralité sécheresse avec une sinistralité estimée à environ 150 M€ pour le marché, la sécheresse extrême de l'année 2022 devrait à nouveau conduire à une sinistralité très importante et pourrait constituer l'événement le plus coûteux depuis le début du régime, entraînant de nouveau une baisse importante du seuil d'intervention de l'État.

Malgré la sinistralité importante mentionnée précédemment, force est de constater qu'aucun événement de très grande ampleur ne s'est produit depuis 1982. Bien que leur probabilité de survenance soit faible, leur occurrence ne peut être exclue. Les modèles développés par CCR permettent d'estimer les dommages qu'ils causeraient et leurs conséquences pour le régime.

Ainsi, une crue majeure de la Seine avec une hauteur d'eau comparable à celle de 1910 (soit de 8,62 m au pont d'Austerlitz) coûterait aujourd'hui entre 16 et 28 milliards d'euros au régime Cat Nat.

La crue historique de juin 1856, touchant la Loire et le Rhône, pourrait aboutir, si elle se produisait aujourd'hui, à des dommages compris entre 17 et 25 milliards d'euros.

Une crue de la Garonne, aussi puissante que celle de 1875, touchant Toulouse et Bordeaux, causerait des dégâts estimés entre 9 et 12 milliards d'euros.

Dans les Outre-mer, un cyclone de catégorie 5, d'intensité similaire à celle d'Irma, dont la trajectoire traverserait une île comme la Guadeloupe causerait des dommages compris entre 4 et 15 milliards d'euros.

Ces montants dépassent largement le seuil actuel d'intervention de l'État, qui s'élève à 3 milliards d'euros. Si de tels événements survenaient, les différents étages du régime Cat Nat seraient activés : la rétention des assureurs, puis la réassurance de CCR en quote-part et en stop-loss, enfin et au-delà de ce seuil, la garantie illimitée de l'État. Le régime Cat Nat saurait y faire face mais les réserves de CCR seraient consommées à 90 % et devraient être reconstituées pour faire face à la sinistralité courante./

...

2. UN SERVICE AUX SINISTRÉS AMÉLIORÉ PAR LA RÉFORME DE 2021

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été réformé par la loi du 28 décembre 2021 qui vise trois objectifs : améliorer la transparence du régime, aménager les délais de traitement des dossiers en faveur des sinistrés et améliorer l'indemnisation des sinistrés.

Ce faisant, elle a réaffirmé les fondements du régime, notamment le principe de solidarité, qui se matérialise par le taux de surprime unique appliqué à tous les assurés et la réassurance publique proposée par CCR avec la garantie illimitée de l'État, et le principe d'équité, qui se traduit par la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté et l'encadrement des modalités d'indemnisation.

UN RÉGIME PLUS TRANSPARENT

La loi du 28 décembre 2021 officialise la commission interministérielle chargée de rendre un avis sur l'état de catastrophe naturelle, en précisant son caractère technique. Elle instaure en parallèle une commission nationale consultative rendant un avis simple sur la pertinence des critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle mobilisés par la commission interministérielle. Elle oblige par ailleurs cette dernière à motiver son avis en mentionnant les voies et délais de recours et les voies de communication des documents administratifs, notamment des rapports d'expertise ayant fondé cette décision. Elle crée enfin un référent à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation au sein de chaque préfecture.

DES DÉLAIS DE TRAITEMENT AMÉNAGÉS AU BÉNÉFICE DES ASSURÉS

La loi du 28 décembre 2021 réduit à 2 mois le délai de publication de l'arrêté de reconnaissance ou de non reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à compter du dépôt des demandes par les communes (contre 3 mois actuellement). Elle allonge à 30 jours le délai de déclaration des sinistres par les assurés à compter de la parution de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (au lieu de 10 jours actuellement). Elle fixe à 1 mois le délai dont l'assureur dispose pour informer l'assuré de la mise en jeu de la garantie et pour missionner si nécessaire un expert, à 1 mois le délai pour faire une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature, à compter de la réception de l'état estimatif des dommages transmis par l'assuré ou du rapport d'expertise définitif, à 1 mois le délai pour missionner l'entreprise de réparation, à compter de l'accord de l'assuré (ou à 21 jours pour verser l'indemnisation due). La loi aligne enfin le délai de prescription pour les actions relatives à des dommages consécutifs à la sécheresse sur le délai de prescription de droit commun de 5 ans (contre 2 ans jusqu'alors).

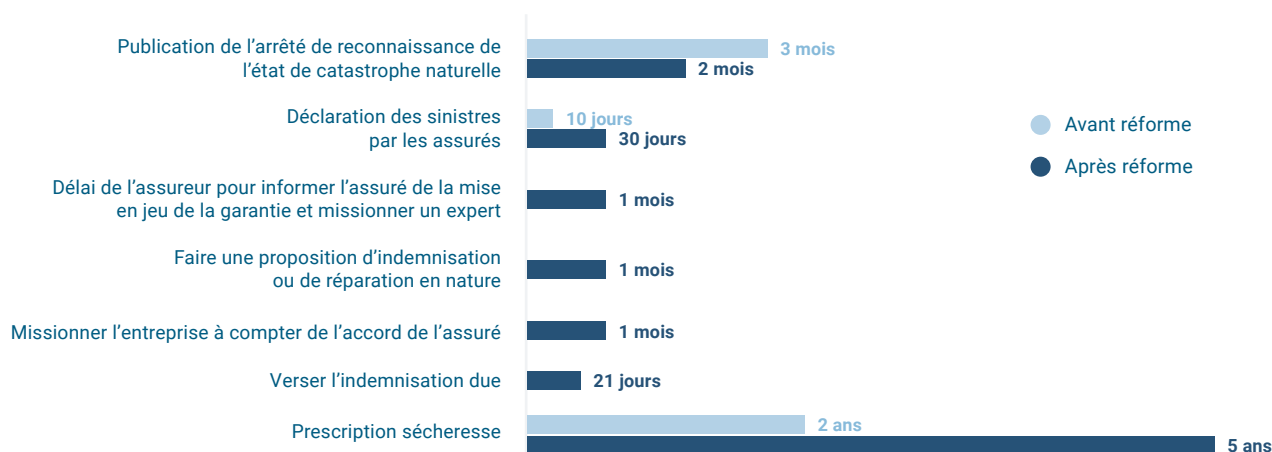


Figure 3 : Évolution des délais de traitement suite à la réforme du 28 décembre 2021

UNE INDEMNISATION AMÉLIORÉE

La loi du 28 décembre 2021 inclut dans le champ du régime de nouveaux postes d'indemnisation : frais de relogement d'urgence pour l'habitation principale (dont la définition sera précisée par décret) et frais d'architecte et de maîtrise d'œuvre, lorsqu'ils sont obligatoires. Elle ouvre également la voie à une révision du régime des franchises (à préciser par un décret d'application) afin que les assureurs puissent aligner les franchises Cat Nat des particuliers sur les franchises tempête, plafonner à un niveau raisonnable l'impact financier de la franchise des artisans-commerçants et fixer librement la franchise des grands risques afin de tenir compte des efforts de prévention réalisés. Enfin, la loi prévoit la suppression de la modulation de franchise⁽⁵⁾ qui était appliquée depuis 2000 aux particuliers et aux entreprises. Cette franchise est toutefois maintenue pour les collectivités territoriales afin de les inciter à mettre en œuvre les plans de prévention des risques requis par la loi.

Les décrets d'application de cette loi n'étant pas parus, il n'est pour le moment pas encore possible de chiffrer précisément son impact sur le coût total des indemnisations. L'ajout de nouveaux postes d'indemnisation et la révision du mécanisme des franchises viendront augmenter la charge de sinistres couverte par le régime. Néanmoins, d'après nos premières estimations, cette hausse devrait être limitée en moyenne à quelques pourcents, ce qui est mesuré en comparaison avec les effets attendus du changement climatique. Une attention particulière doit toutefois être portée à la couverture des frais de relogement qui pourrait représenter une charge importante pour des événements de très grande ampleur, comme une crue centennale de la Seine.

Ces estimations seront affinées une fois les décrets d'application connus./

⁽⁵⁾ Avant la réforme, si plusieurs reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle étaient prononcées sur la même commune durant une période de 5 ans, et en l'absence d'un Plan de prévention des risques naturels, la franchise était modulée selon les principes ci-dessous :

- 1 à 2 reconnaissances : franchise de base
- 3 reconnaissances : doublement de la franchise
- 4 reconnaissances : triplement de la franchise
- 5 reconnaissances et plus : quadruplement de la franchise

3. LA DIFFICILE INDEMNISATION DES DÉSORDRES CAUSÉS PAR LA SUBSIDENCE

UN PÉRIL ATYPIQUE

Depuis 1989, le régime Cat Nat couvre les désordres causés aux bâtiments par les mouvements différentiels de terrain consécutifs à des séquences de sécheresse et de réhydratation des sols (retrait-gonflement des argiles). Comme pour toutes les autres catastrophes naturelles, les sinistres sont pris en charge par le régime dès lors que la commune dans laquelle est situé le bâtiment sinistré a été reconnue en état de catastrophe naturelle – ce qui suppose la survenance d'un épisode de sécheresse d'intensité anormale – et s'il existe un lien de causalité entre cette sécheresse exceptionnelle et les désordres observés sur le bâtiment. Ce péril naturel, autrement appelé subsidence, présente un certain nombre de particularités problématiques pour la mise en jeu des garanties.

En premier lieu, il est difficile de caractériser un épisode de sécheresse d'intensité anormale. Parle-t-on de sa durée, mais alors comment en déterminer le début et la fin ? Parle-t-on de son amplitude, mais alors quelle en est la mesure physique pertinente ? Pour ne rien arranger, les mêmes difficultés et les mêmes questions se posent s'agissant des fissures qui apparaissent sur les murs des bâtiments endommagés.

Il s'agit par ailleurs d'un phénomène lent de sorte qu'un laps de temps important peut s'écouler entre un épisode de sécheresse et l'apparition des premières fissures. Il est donc parfois difficile de rattacher les dommages au bâti à un épisode précis, ceux-ci pouvant être causés par une succession d'épisodes pendant plusieurs années consécutives dont aucun ne sera reconnu d'intensité anormale.

Enfin, il est souvent malaisé de déterminer si la sécheresse est la cause prépondérante des dommages ou s'ils ont été causés par d'autres facteurs. Il existe en effet des facteurs aggravants, tels que, pour commencer, l'insuffisante profondeur et solidité des fondations eu égard à la nature argileuse du terrain, la présence de végétation à proximité du bâti, ou encore le défaut d'entretien du système d'évacuation des eaux pluviales. Dans certaines situations, ces facteurs aggravants sont même les facteurs déclenchants, et par conséquent la cause prépondérante des dommages.

DE NOMBREUSES DÉCLARATIONS SANS SUITE

Ces difficultés conduisent à ce que la moitié environ des déclarations de sinistres au titre de la subsidence restent sans suite. Le cinquième de ces déclarations sans suite concernent des sinistres déclarés dans des communes qui n'ont pas été reconnues en état de catastrophe naturelle. Les quatre cinquièmes restants, concernent des sinistres déclarés dans des communes qui ont été reconnues en état de catastrophe naturelle, mais pour lesquels il est considéré que l'épisode de sécheresse n'est pas la cause prépondérante des dommages. Les raisons invoquées sont très diverses : incohérence entre les dates de reconnaissance et l'apparition des fissures, défaut de construction, défaut de drainage, défaut dans l'entretien du bâti (en particulier du réseau d'évacuation des eaux pluviales), présence de végétation à proximité du bâtiment, etc. À noter que pour les bâtiments de plus de 10 ans, l'insuffisance des fondations ne peut être un critère de non indemnisation au titre du régime Cat Nat.

Les désordres sur les bâtiments de moins de 10 ans relèvent le plus souvent de l'assurance construction, via la responsabilité civile décennale des constructeurs si la cause des désordres vient d'un défaut de construction, ou l'assurance dommages-ouvrage, en préfinancement, si le maître d'ouvrage en a souscrit une. Et ce, même si la commune où est situé le bâtiment a fait l'objet d'un arrêté Cat Nat. En effet, la seule reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est pas constitutive selon la jurisprudence d'une cause d'exonération de la responsabilité du constructeur.

Des procédures spécifiques ont pu être mises en place pour couvrir certains sinistres ne relevant ni de l'assurance construction ni du régime Cat Nat. Par exemple, le Fonds de compensation de l'assurance construction (FCAC) mobilisé suite à la sécheresse de 2003 ou le dispositif exceptionnel institué par la loi de finances pour 2020 suite à la sécheresse de 2018. Mais il s'est agi de mesures ponctuelles.

UN COÛT FINANCIER (DE PLUS EN PLUS) IMPORTANT

Depuis 1989, l'indemnisation des sinistres causés par la subsidence a coûté plus de 16 milliards d'euros au régime Cat Nat, faisant de la sécheresse le second poste d'indemnisation après les inondations, et même le premier pour les particuliers. Au total, ce sont plus de 800 000 sinistres qui ont été indemnisés par le régime. En moyenne, sur les trente dernières années, 25 000 sinistres ont été gérés chaque année pour un coût total d'environ 500 millions d'euros.

Il convient de souligner que de 2016 à 2020, la sinistralité a été chaque année le double de sa moyenne de long terme (50 000 sinistres pour un coût moyen de 1,1 milliard d'euros), marquant l'intensification de ce phénomène naturel, vraisemblablement du fait du dérèglement climatique.

Si les zones traditionnellement touchées par la subsidence se situaient dans la moitié ouest de la France, en particulier dans le Sud-Ouest, depuis 2016, le phénomène s'étend sur un large quart Nord-Est.

...

LES PISTES DE RÉFORME DE LA LOI DU 28 DÉCEMBRE 2021

La loi du 28 décembre 2021 réformant le régime a ébauché des pistes et demandé au Gouvernement de remettre dans un délai de six mois au Parlement un rapport sur :

- l'opportunité et les moyens d'un renforcement des constructions existantes, dans un objectif de prévention des dommages causés par le retrait-gonflement des argiles ;
- des propositions en vue de l'indemnisation des dommages causés par ce phénomène qui ne sont couverts ni par le régime de catastrophe naturelle, ni par la garantie décennale, notamment en examinant les modalités de financement et d'attribution d'aides de l'État permettant d'indemniser l'ensemble des propriétaires concernés ;
- les modifications possibles à apporter au dispositif de franchise, spécifique pour les dommages consécutifs à la sécheresse et les pistes d'amélioration des délais d'instruction des demandes d'indemnisation des sinistrés auprès des assureurs ;
- les pistes envisageables pour créer un régime juridique et financier traitant de l'ensemble des aspects liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles et soutenable sur le long terme.

L'HABILITATION DONNÉE PAR LA LOI « 3DS » DU 21 FÉVRIER 2022

Postérieurement à la loi de décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS » du 21 février 2022, a habilité le gouvernement « à prendre par voie d'ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'améliorer la prise en charge des conséquences exceptionnellement graves sur le bâti et sur les conditions matérielles d'existence des assurés des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols ».

Cette loi d'habilitation propose en particulier d'adapter « aux spécificités de ce phénomène naturel les conditions de prise en compte au titre du régime des catastrophes naturelles et d'indemnisation prévues aux articles L. 125-1 à L. 125-6 du code des assurances [afin de] permettre l'indemnisation des dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante ce phénomène naturel, dès lors qu'il en résulte, pour les assurés, des conséquences directes provoquant des désordres d'une gravité exceptionnelle dans leurs conditions matérielles d'existence. » En d'autres termes, pour ce phénomène naturel, l'orientation fixée par cet article d'habilitation remet en cause l'arrêté de catastrophe naturelle dans sa forme actuelle puisque le caractère de l'exceptionnalité de la cause n'est plus requis. L'éligibilité au régime Cat Nat des sinistrés causés par la subsidence ne serait plus fondée sur le critère actuel d'intensité anormale de l'aléa mais sur le critère de gravité des dommages (restant à définir), déterminée lors de l'expertise du sinistre.

L'objectif de la réforme posé par cet article d'habilitation vise à assurer une meilleure couverture du risque de subsidence en ne laissant plus aucun dommage grave hors du champ de la solidarité nationale. Pour autant, le changement de paradigme qu'elle emporte recèle un enjeu financier fort et l'ordonnance doit veiller à encadrer suffisamment les nouvelles conditions de prise en charge de ce risque pour éviter de mettre en cause la pérennité du régime des catastrophes naturelles et donc sa capacité à indemniser les victimes d'autres aléas. Les premières simulations réalisées par CCR conduisent à conclure qu'en l'absence de mesures de régulation de la dépense, la prise en charge de tous les dommages liés au phénomène de subsidence sans restriction se situerait bien au-delà des capacités du régime et requerrait une intervention massive de l'État au titre de sa garantie illimitée. Par ailleurs, ces travaux montrent également qu'un nombre significatif des sinistrés actuellement couverts pour des dommages importants, mais non exceptionnels, pourrait ne plus l'être après la réforme./

4. LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE, UN DÉFI POUR L'ÉQUILIBRE DU RÉGIME

UNE HAUSSE ATTENDUE DE LA SINISTRALITÉ CATASTROPHIQUE

Si le régime a bien fonctionné jusqu'à présent, il sera confronté demain au défi du changement climatique qui provoquera une hausse importante de la sinistralité. La période récente en a donné un avant-goût avec des événements majeurs qui sont considérés comme atypiques. L'ouragan Irma a battu plusieurs records dont celui de la puissance, au point que certains le classent en catégorie 5+⁽⁶⁾. Les sécheresses successives de 2016 à 2020 ont essentiellement touché le quart nord-est de la France, alors que depuis 1989, c'était surtout la région Sud-Ouest qui était impactée. Les inondations de mai-juin 2016 sont survenues en dehors de la période hivernale classique des grandes crues de la Seine. Ces quelques exemples mettent en évidence le dérèglement climatique auquel le territoire français est soumis, comme le reste du monde.

Différents projets de recherche ont montré que la fréquence et l'intensité des événements de catastrophes naturelles, qu'il s'agisse de pluies extrêmes⁽⁷⁾, de sécheresse⁽⁸⁾ ou de submersion marine⁽⁹⁾ vont s'accroître. En termes de dommages, les travaux menés par CCR et Météo-France, corroborés depuis par les études publiées par d'autres assureurs français, montrent que la sinistralité consécutive aux événements climatiques va augmenter significativement entre 2020 et 2050. Si le scénario SSP5 - 8.5 du GIEC, le plus pessimiste, mais aujourd'hui sans doute l'un des plus réalistes, se produisait, la sinistralité climatique due aux catastrophes naturelles, toutes choses égales par ailleurs, augmenterait de **50 % d'ici 2050** selon nos estimations.

Selon cette étude, le dérèglement climatique se traduirait par une hausse de la sinistralité annuelle moyenne de **650 millions d'euros à l'horizon 2050**, toutes choses égales par ailleurs (richesse et population). Cette évaluation ne prend toutefois pas en compte la baisse de la sinistralité générée par la politique actuelle de prévention des risques naturels.

⁽⁶⁾ L'échelle de Saffir-Simpson, utilisée pour la classification de l'intensité des cyclones tropicaux, comporte cinq catégories, la catégorie 1 correspondant aux événements les moins intenses et la catégorie 5 aux événements extrêmes.

⁽⁷⁾ En France, les dernières études du DRIAS montrent que l'intensité des pluies extrêmes (hors épisodes méditerranéens) va augmenter significativement au cours du siècle dans la moitié nord de la France.

⁽⁸⁾ Le projet CLIMSEC de Météo-France a étudié l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des sécheresses à l'horizon 2050-2100 selon les scénarios du GIEC.

⁽⁹⁾ L'élévation du niveau de la mer, estimée à environ 20 cm en 2050 en France, va accentuer les risques de submersion marine lors de la survenance d'une tempête.

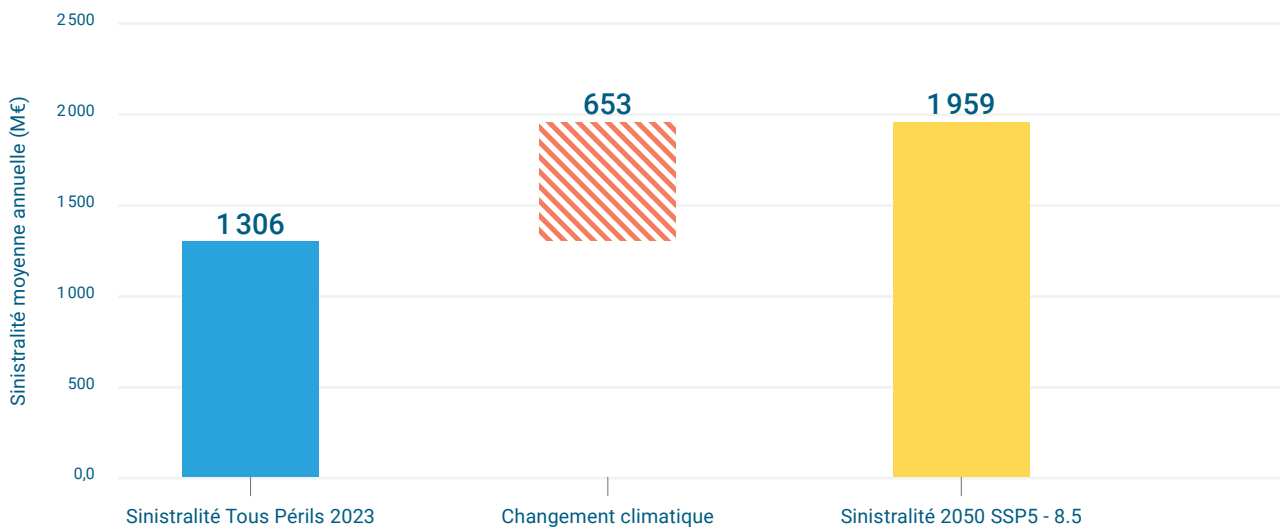


Figure 4 : Projection de la sinistralité annuelle moyenne multi-périls climatiques à l'horizon 2050 compte tenu de la réforme Cat Nat et des effets du changement climatique selon le scénario RCP 8.5

Cette augmentation notable des dommages annuels moyens cache une augmentation beaucoup plus importante de la sinistralité extrême. Ainsi, les modélisations de CCR montrent qu'un événement de durée de retour 40 ans - c'est-à-dire ayant environ une chance sur deux de se produire d'ici 2050 - verra ses dommages passer de 4,5 à 6,5 milliards d'euros du fait du changement climatique. De même un événement dont la période de retour est actuellement de 40 ans verrait sa période de retour réduite à 10 ans en 2050 du fait du changement climatique.

Cela accentue la nécessité pour CCR de pouvoir renforcer significativement ses réserves au cours des prochaines années pour être en mesure de faire face à une telle sinistralité sans faire appel à la garantie de l'État.

...

UNE ATTÉNUATION RÉELLE, MAIS PARTIELLE, PAR LA POLITIQUE DE PRÉVENTION

La politique actuelle de prévention des risques naturels est le fruit d'une diversification progressive des réponses apportées aux catastrophes que la France a connues au cours des décennies passées : protection des territoires contre les aléas, intégration du risque dans l'aménagement et l'urbanisme, prévision des phénomènes, préparation à la crise, sensibilisation du public, réduction de la vulnérabilité des biens et des activités, renforcement des normes constructives. Depuis une vingtaine d'années, à la faveur de nouveaux textes normatifs français ou européens, la politique de prévention des risques naturels s'est fortement étoffée.

Pour les besoins de l'étude d'impact de la politique publique de prévention des risques naturels, nous avons retenu deux dispositifs particuliers en raison de leur importance, de leur logique d'action, de leur couverture territoriale et des moyens financiers déployés. Il s'agit :

- **De la création ou du confortement d'ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations et les submersions marines** (digues, bassins de rétention, ...)⁽¹⁰⁾. Le maintien de l'enveloppe budgétaire annuelle de 96 M€⁽¹¹⁾ engagée sur ce type de dispositif au titre du FPRNM permettrait de réduire de 130 M€ la sinistralité moyenne annuelle tous périls confondus à l'horizon 2050.
- **Des dispositions de la loi ELAN sur la construction de maisons neuves en zone argileuse**⁽¹²⁾. Cette nouvelle réglementation doit permettre qu'à partir de 2020, plus aucune construction neuve n'ait à subir de conséquences dommageables liées aux sécheresses géotechniques, du fait des adaptations des méthodes de construction. Elle devrait avoir un effet de ralentissement de la croissance de la sinistralité liée à la sécheresse sans la supprimer totalement (aucun effet n'est à attendre sur le stock de constructions existantes qui, elles, continueront à subir les effets des sécheresses avec une intensité croissante en raison du changement climatique). L'application stricte de cette nouvelle réglementation devrait ainsi permettre de réduire de 100 M€ la sinistralité moyenne annuelle tous périls confondus à l'horizon 2050.

Au total, le financement d'ouvrages hydrauliques par le FPRNM à hauteur de 96 M€ par an et la réglementation constructive en zone argileuse devraient permettre de réduire de 230 M€ la sinistralité annuelle fin 2050.

Ces deux dispositifs n'enrayeraient donc que partiellement la hausse attendue de la sinistralité qui resterait de 32 % d'ici 2050 (contre 50 % sans ces dispositifs de prévention).

⁽¹⁰⁾ Ces ouvrages sont destinés à réduire la fréquence et l'intensité des inondations. Ils ont concentré 38 % des délégations du FPRNM sur la dernière décennie et constituent à ce titre l'action la plus financée par le FPRNM sur la même période.

⁽¹¹⁾ Moyenne des délégations brutes du FPRNM sur la période 2016-2020.

⁽¹²⁾ La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) promulguée le 23 novembre 2018 et ses textes d'application renforcent la réglementation en matière de construction des bâtiments (principalement les maisons individuelles) dans les zones exposées au risque de sécheresse géotechnique.

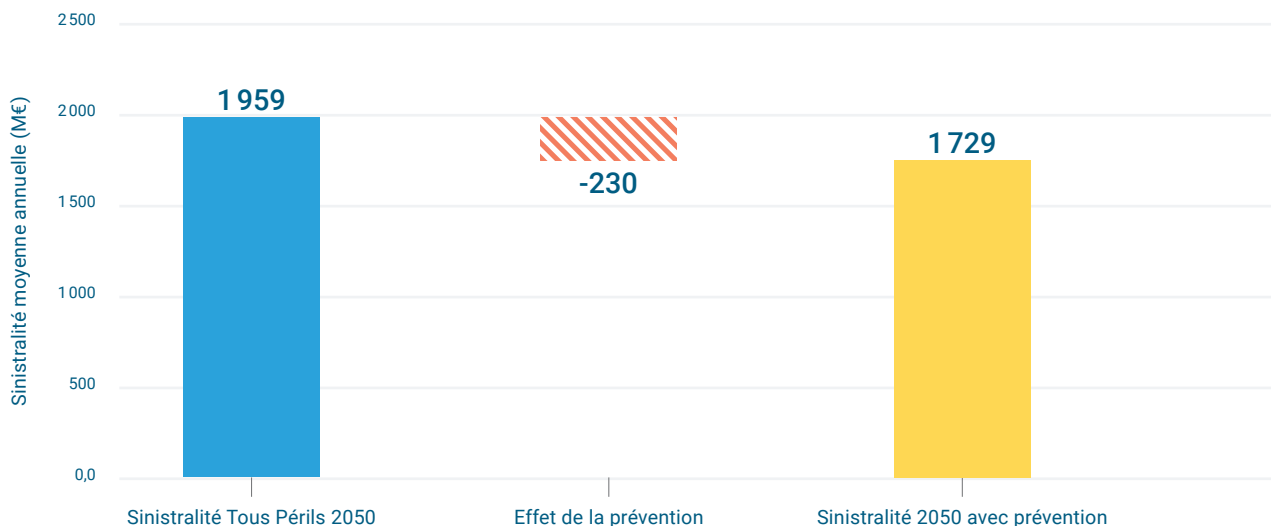


Figure 5 : Simulation de l'impact des deux dispositifs de prévention évalués sur la sinistralité moyenne annuelle multi-périls climatiques à l'horizon 2050

Il convient d'indiquer que cette analyse « macro » de l'impact de la prévention sur l'évolution de la sinistralité à l'horizon 2050 revêt un certain nombre d'incertitudes liées aux hypothèses retenues (stabilité des investissements concernant les ouvrages hydrauliques sur les 3 décennies à venir, ratio bénéfice/coût constant), à la non prise en compte d'une partie significative des engagements du FPRNM dont l'efficacité est aujourd'hui difficile à mesurer (sensibilisation, prévision, réduction de la vulnérabilité, expropriation, acquisition amiable) et de certains dispositifs réglementaires importants comme les plans de prévention des risques (PPR).

L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU RÉGIME CAT NAT MIS AU DÉFI DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

La pérennité du régime repose sur son équilibre financier. Pour que ce dernier soit atteint, il faut que les primes couvrent la sinistralité standard, ainsi que le coût de la garantie d'État et les dotations à la provision pour égalisation qui toutes deux sont destinées à couvrir les catastrophes exceptionnelles.

De ce point de vue, le dérèglement climatique pose un défi pour assurer la pérennité du régime. Toutes choses égales par ailleurs, l'augmentation de la sinistralité liée au dérèglement climatique pèsera significativement sur l'équilibre du régime Cat Nat, en général, et sur les comptes de CCR et sa capacité à reconstituer des réserves, en particulier, ainsi qu'on peut le voir sur le graphe qui suit qui intègre, d'une part, les effets attendus du dérèglement climatique et, d'autre part, les bénéfices projetés de la prévention.

...

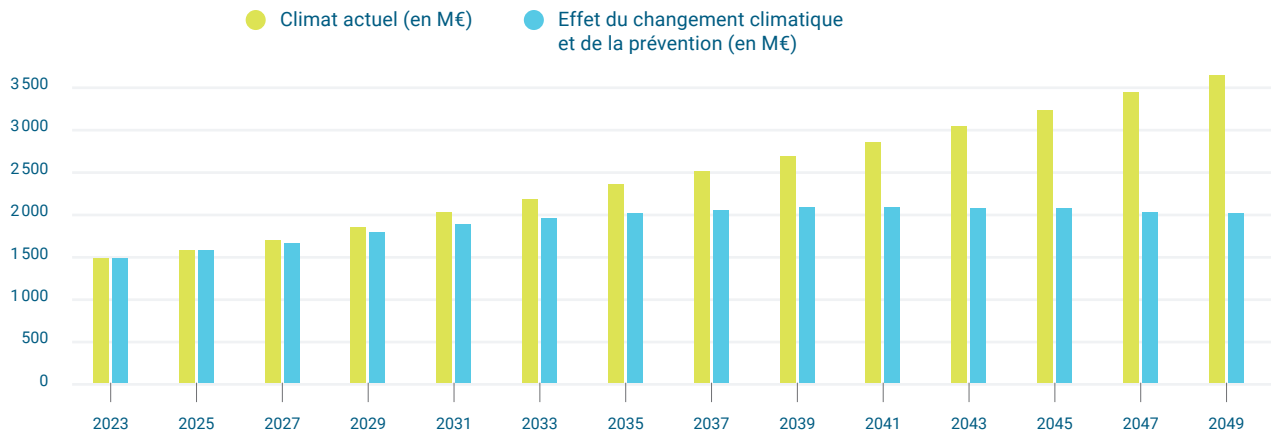


Figure 6 : Évolution du niveau de la provision pour égalisation de CCR compte tenu de la prévention et de l'effet du changement climatique

Il apparaît que la provision pour égalisation de CCR augmente très lentement jusqu'en 2035, puis diminue ensuite, le régime n'arrivant plus à dégager de résultat technique positif.

LES FINANCES PUBLIQUES DIRECTEMENT EXPOSÉES

Cette incapacité de CCR à reconstituer ses réserves se traduirait par une hausse progressive (hors sinistralité annuelle exceptionnelle) de la probabilité d'intervention de l'État, la période de retour de cette intervention passant de 35 ans en 2023 à 10 ans en 2050.

À cela s'ajoute une conséquence bien plus problématique : si la garantie de l'État était amenée à intervenir du fait d'un événement de très grande ampleur tel que présenté précédemment, il ne serait pas possible pour CCR de reconstituer ses réserves et la période de retour de l'intervention de l'État deviendrait immédiatement inférieure à 10 ans./

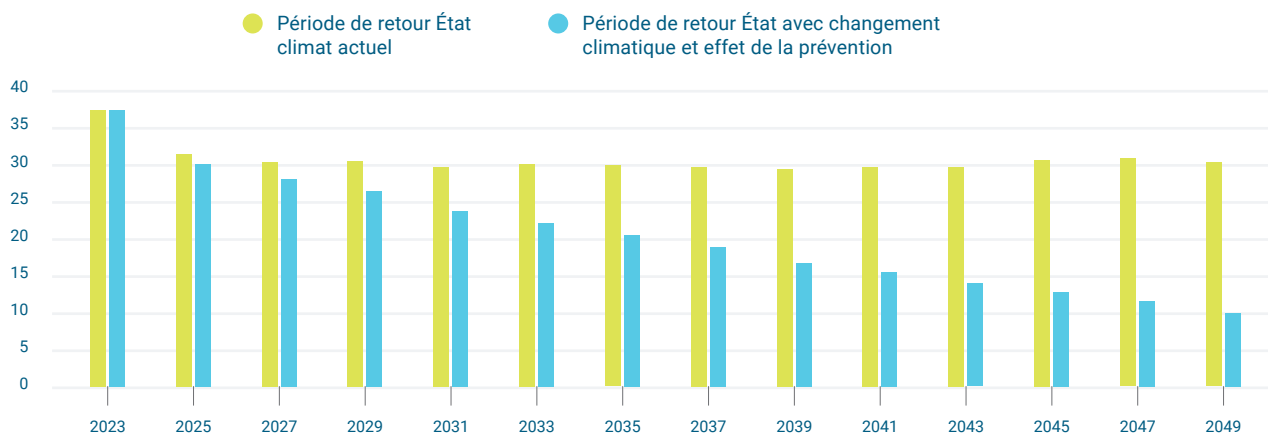


Figure 7 : Évolution de la période de retour de l'intervention de l'État compte tenu de la prévention et de l'effet du changement climatique.

5. PANORAMA DES MESURES D'ADAPTATION ENVISAGEABLES

UN BESOIN DE FINANCEMENT SIGNIFICATIF À L'HORIZON 2050

Les différentes analyses présentées précédemment montrent que les effets du dérèglement climatique mettront progressivement en tension l'équilibre financier du régime. Les effets positifs des politiques de prévention à l'échelle actuelle pourraient être insuffisants pour contenir la hausse attendue de la sinistralité à long terme. À l'horizon 2050, l'écart de financement du régime se chiffrerait, selon les hypothèses retenues, à **420 M€ par an**. Cet écart est évalué sans prise en compte des impacts de la réforme Cat Nat en cours, ni des possibles évolutions du traitement de la sécheresse.

Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une série d'adaptations afin d'assurer la soutenabilité du régime incluant, parmi les pistes envisageables, outre l'augmentation possible des ressources du régime, le renforcement de la politique et des actions de prévention, ainsi que la possibilité d'un recentrage des critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur le principe législatif originel.

LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION

Quelles que soient les orientations prises pour permettre au régime Cat Nat de trouver un équilibre face aux impacts attendus du dérèglement climatique, les solutions envisagées ne pourront être pleinement efficaces si les efforts de la puissance publique consentis en matière de prévention ne sont pas poursuivis pour contenir la croissance de la sinistralité.

Sur la dernière décennie, le FPRNM a financé chaque année en moyenne 770 opérations pour un montant de 175 M€ sur l'ensemble du territoire français. Mue par un élargissement régulier de la politique de l'État, par des exigences réglementaires croissantes à l'égard des collectivités territoriales, et par une accumulation des sollicitations des élus locaux en réponse à des événements catastrophiques, la dynamique d'engagement des financements du FPRNM s'est considérablement accrue ces dernières années passant de 174 M€ en 2018 à 256 M€ en 2021. L'engagement des crédits du FPRNM produit un effet de levier important sur les financements apportés par les collectivités locales maîtres d'ouvrage en ayant permis au cours de la dernière décennie de porter l'effort public total à 375 M€ par an (FPRNM + financement des collectivités). Cette dynamique d'engagement public traduit la prise de conscience de l'importance de la prévention des catastrophes naturelles dans un contexte de dérèglement climatique. Cette volonté d'agir doit pouvoir

...

s'appuyer dans les années à venir sur une enveloppe budgétaire du FPRNM pérennisée et en adéquation avec l'évolution prévisible des impacts des catastrophes naturelles. Au-delà des aspects budgétaires, le renforcement de la prévention nécessitera également des capacités opérationnelles adaptées des différentes parties prenantes.

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, à titre d'exemple, une augmentation dès aujourd'hui du budget du FPRNM de 10 M€ se traduirait par une baisse de la sinistralité moyenne annuelle de 13 M€ à l'horizon de 2050. Pour que ce levier de la prévention soit à la hauteur des enjeux et parvienne à contenir en totalité la hausse de la sinistralité prévisible en 2050, il serait nécessaire, à réglementation constante :

- d'augmenter significativement l'enveloppe annuelle du FPRNM,
- de s'assurer que les collectivités puissent augmenter dans les mêmes proportions que l'État les cofinancements qu'elles apportent aux opérations financées par le FPRNM,
- que l'ensemble des parties prenantes se dotent des capacités opérationnelles adaptées,
- de développer la prévention des périls insuffisamment traités à ce jour, en particulier les inondations par ruissellement, la sécheresse et les vents cycloniques, si besoin par la mise en place de dispositifs financiers ad hoc, en tenant compte des prérogatives et compétences des personnes publiques concernées.

Il semble par ailleurs opportun de poursuivre et d'amplifier la réflexion qui s'est ouverte sur l'intégration progressive du changement climatique dans les politiques publiques de prévention des risques naturels afin de tenir compte de l'évolution des aléas dans leur fréquence et leur intensité.

Concernant la prévention de la sécheresse, des mesures plus simples de maîtrise des variations de teneur en eau sous les fondations (par comparaison avec les « mesures verticales » de reprise de fondation actuellement utilisées en réparation) existent et ont montré localement leur efficacité. Leur utilisation à grande échelle doit faire l'objet d'études approfondies : étant moins chères que les solutions dites « verticales », leur emploi sera à encourager dans tous les cas où elles seront efficaces et lorsque l'analyse coût-bénéfices aura été objectivée. La création d'un dispositif public spécifique facilitant leur déploiement mérite ainsi probablement d'être étudiée dans le cadre d'expérimentations, avant d'envisager leur généralisation. Enfin, il semble opportun de renforcer la lisibilité des dispositifs publics incitatifs de réduction de la vulnérabilité des bâtiments existants ainsi que la mobilisation des assureurs au service de la prévention.

Compte tenu des enjeux financiers et opérationnels et des délais incompressibles de déploiement d'une telle dynamique préventive, il semble utile d'ajouter au levier que constitue la prévention, d'autres mesures d'adaptation pour assurer la soutenabilité du régime.

LE RECENTRAGE DES CRITÈRES DE RECONNAISSANCE

Comme rappelé précédemment, le régime Cat Nat a vocation à indemniser les dommages causés par des événements d'intensité anormale, donc par définition rares. Le caractère anormal est apprécié par la commission interministérielle sur la base de critères de reconnaissance.

Aujourd'hui, pour les inondations et la sécheresse, ces critères se fondent sur la période de retour de l'aléa : 10 ans pour les inondations (par débordement et par ruissellement) et 25 ans pour la sécheresse.

Cependant, de multiples variables caractérisant l'aléa sont mobilisées par la commission interministérielle chargée de rendre un avis sur l'état de catastrophe naturelle.

Par exemple, pour les inondations par ruissellement, les cumuls de précipitations sur 20 min, 30 min, 1 h, 3 h, 6 h, etc. jusqu'à 72 h avec des données provenant soit des stations, soit des radars sont utilisés. Pour les inondations par débordement, ce sont les débits qui doivent dépasser une valeur décennale, sur la station de la commune ou sur une des stations les plus proches du réseau Vigicrues.

Pour la sécheresse, le critère de reconnaissance repose sur la période de retour du SWI-uniforme⁽¹³⁾ moyen calculé sur des périodes de 3 mois avec un seuil de 25 ans (la période de sécheresse étudiée doit faire partie des deux pires épisodes sur une profondeur historique glissante de 50 ans) : par exemple, janvier-février-mars pour le critère de mars ou février-mars-avril pour le critère d'avril, soit 12 critères consécutifs pour une même année.

La multiplicité des critères peut générer des effets de bord sur la fréquence de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour certaines communes. À titre d'illustration, sur 40 ans d'historique, on constate que 1 638 communes ont été reconnues au moins une fois tous les 5 ans au titre des inondations et 736 communes au moins une fois tous les 5 ans au titre de la sécheresse. Ces communes concentrent 53 % de la sinistralité Cat Nat depuis le début du régime.

Il pourrait alors être économiquement plus efficace d'inciter les collectivités à investir dans la prévention en s'appuyant sur un critère communal unique par péril avec un seuil strict de période de retour de 10 ans.

À titre d'exemple, les variables retenues pourraient être les suivantes :

- cumul de précipitations sur une durée à définir pour chaque commune en fonction de sa situation géographique⁽¹⁴⁾ pour les inondations par ruissellement,
- minimum annuel du SWI-uniforme pour le péril sécheresse.

⁽¹³⁾ SWI : Soil Wetness Index. Indicateur de teneur en eau du sol calculé par Météo-France. Il est uniforme car il considère l'ensemble du territoire national comme étant homogène du point de vue de la nature du sol et de la végétation. Le SWI-uniforme est donc un indicateur purement climatique.

⁽¹⁴⁾ De premières études exploratoires montrent qu'une durée de 3 heures est celle qui présente la meilleure corrélation avec la survenance des sinistres causés par des inondations par ruissellement. Ces travaux mériteraient d'être confortés en faisant appel aux organismes scientifiques compétents.

...

À titre d'illustration, l'application d'un seuil décennal strict à la fois pour les inondations et pour la sécheresse, limiterait **la hausse des indemnisations moyennes annuelles à l'horizon 2050, due aux effets du dérèglement climatique, à 22 % (au lieu de 32 % à critères inchangés)**, en prenant en compte les effets positifs de la prévention. Cette solution permettrait donc de combler 140 M€ sur les 420 M€ évoqués précédemment.

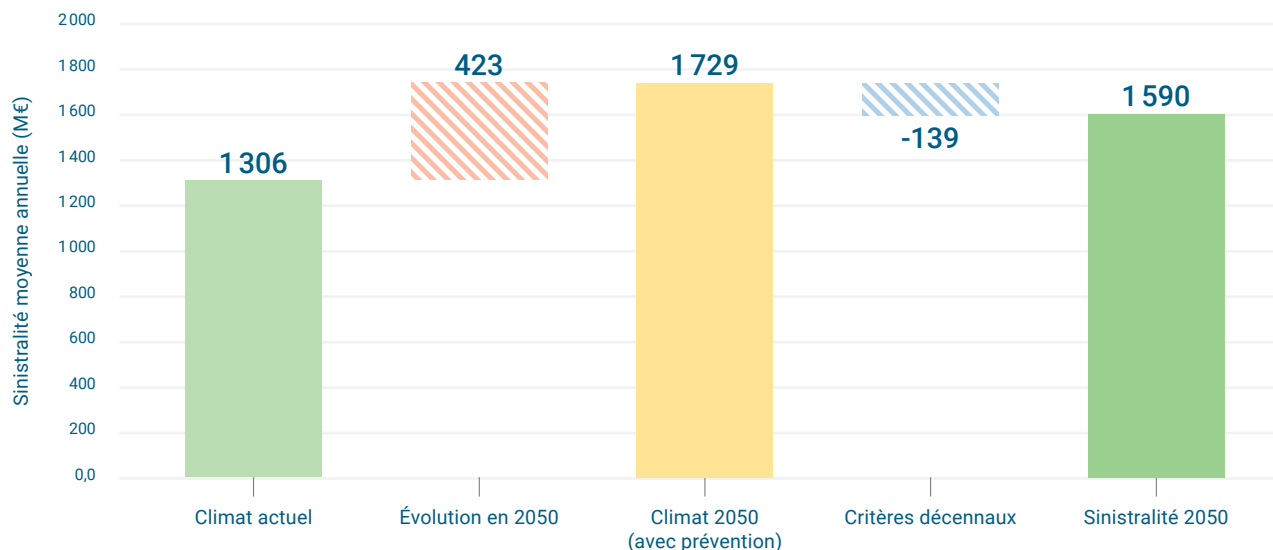


Figure 8 : Simulation de l'impact de la mise en place de critères de reconnaissances communaux de période de retour 10 ans sur la sinistralité moyenne annuelle multi-périls climatiques à l'horizon 2050.

Il est à noter que la mise en place d'un seuil décennal strict n'entraînerait pas une moins bonne prise en charge du péril inondation pour les sinistrés, puisque la plupart des contrats d'assurance prévoient des garanties contractuelles pour des sinistres n'étant pas qualifiés de Cat Nat. Cela se traduirait uniquement par la prise en charge de ces événements de faible ampleur par le marché privé de l'assurance et de la réassurance.

UN AJUSTEMENT DES CRITÈRES FINANCIERS DU RÉGIME

Une dernière solution possible pour combler l'écart de financement du régime serait la hausse du taux de surprime, comme cela a été fait en 1983 et en 2000.

À titre d'illustration, une hausse d'un point du taux de surprime représente un montant d'environ 150 M€ si elle était appliquée à tous les types de risques.

Quelle que soit la hausse qui serait retenue, elle pourrait d'ailleurs être étalée dans le temps afin d'en limiter l'impact financier pour les assurés./



Caisse Centrale de Réassurance
Direction des Réassurances & Fonds Publics



157, bd Haussmann - 75008 Paris - France - Tél. : +33 1 44 35 31 00

catastrophes-naturelles.ccr.fr