



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

DÉCEMBRE 2024







Le 10 novembre 2023, des bâtiments inondés à La Calotterie, dans le Pas-de-Calais. Le nord de la France touché par des pluies torrentielles a été placé en vigilance rouge pour les inondations pour la deuxième fois en une semaine, avec une montée des eaux historique le 7 novembre 2023.

@Anthony Brzeski / AFPTV / AFP



Monsieur le Ministre,

L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements naturels extrêmes touche la France comme les autres pays d'Europe. À travers le monde, aucun pays n'est épargné par cet effet du changement climatique. Les dramatiques inondations en Espagne l'ont encore récemment démontré.

Les travaux que CCR mène de longue date nous permettent d'estimer que les coûts des catastrophes naturelles couvertes par le régime Français de réassurance publique devraient augmenter à horizon 2050 d'environ 60 % sur l'ensemble du territoire. Ceci intègre l'évolution des enjeux assurés.

Ces éléments questionnaient la pérennité de ce régime quasi-unique au monde. La décision de rehausser le taux de la surprime Cat Nat à compter du 1^{er} janvier 2025 permettra d'équilibrer le financement du régime à court et moyen terme et de consolider les réserves de CCR. Cette augmentation, la première en 25 ans, représente un effort de tous les assurés français. Le niveau de sinistralité des prochaines années et les évaluations triennales de l'impact du changement climatique sur ces coûts par CCR permettront dans un second temps de mettre à l'épreuve cette nouvelle tarification.

Ce rapport est aussi l'occasion de rappeler qu'un des piliers du régime est sa vocation à couvrir les événements d'intensité anormale. Ceci est reflété par les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle qui restent objectifs et exigeants. Cette exigence s'exprime vis-à-vis du marché privé de l'assurance qui gère, seul, la couverture des risques en-deçà des seuils. La solidarité est rendue possible par le régime public, qui prend en partie le relais du marché pour les risques les plus élevés en gérant le partage des risques et des coûts.

Faire face aux périls à venir, protéger l'assurabilité et assurer la pérennité du régime public d'indemnisation des catastrophes naturelles passe nécessairement par le développement de la prévention et l'adaptation dans nos territoires. Le marché de l'assurance, dont CCR fait partie intégrante, ne peut en effet pas fonctionner face à des dommages certains. Nous appelons donc à développer les techniques de prévention et de réparation mais aussi les normes de construction. CCR y apportera une contribution supplémentaire en s'associant à un pionnier du capital-investissement Greentech au travers d'un fonds d'investissement, le Climate Change Resilience Fund, dédié à l'innovation pour la prévention des catastrophes naturelles et l'adaptation au changement climatique.

CCR, au-delà de son rôle de réassureur, prévoit de continuer à jouer son rôle de conseiller au service des pouvoirs publics. L'Observatoire de l'assurabilité permettra de détecter les zones soumises aux événements climatiques dans lesquelles des signes de tension sur le marché de l'assurance apparaissent. Nous remettrons un premier rapport en 2025. Nous modifierons aussi, à partir de 2026, le commissionnement que nous versons aux compagnies d'assurance dans le cadre des traités de réassurance : une partie de la commission incitera les compagnies à rester présentes dans les territoires les plus à risque. Ces deux actions s'inscrivent pleinement dans la 2^e mesure du Plan national d'adaptation au changement climatique « Maintenir la possibilité pour chacun de s'assurer contre les risques naturels en modernisant notre système assurantiel ».

Jacques LE PAPE
Président

Au-delà du régime Cat Nat et des mécanismes spécifiques aux risques terroriste et nucléaire, CCR joue un rôle de vigie sur des risques extrêmes et émergents quand leur ampleur interroge sur la robustesse de notre marché assurantiel. CCR a développé une méthodologie de veille et d'identification de ces risques, et prévoit de mener son analyse assurantielle en la mettant en perspective avec les impacts et bénéfices socio-économiques de chaque type de risque pour formuler les propositions les plus adaptées.

L'activité de la Caisse Centrale de Réassurance illustre la mobilisation du marché français pour protéger l'assurabilité. Les équipes et le Conseil d'administration de CCR y sont, Monsieur le Ministre, totalement engagés.

Édouard VIEILLEFOND
Directeur général

SOMMAIRE

L'assurabilité des catastrophes naturelles : un enjeu central d'adaptation du régime d'indemnisation et de renforcement de la prévention face à l'augmentation de la sinistralité due au changement climatique 8

Un régime d'indemnisation qui a fait ses preuves, mais mis en tension par la sinistralité récente 10

Les réformes législatives ont contribué à l'amélioration de l'indemnisation mais impactent l'équilibre financier du régime Cat Nat 11

Pour assurer la pérennité du régime Cat Nat face aux effets du changement climatique, plusieurs leviers sont à activer pour garantir l'équilibre technique du régime et de la réassurance publique délivrée par CCR 12

La prévention doit être placée au cœur du régime Cat Nat pour contenir le coût de la sinistralité et doit être adaptée au regard du contexte climatique et économique français 14

Au-delà des catastrophes naturelles, la gestion des risques extrêmes et la veille des risques émergents sont essentielles pour assurer la résilience de la Nation 18

Les risques de terrorisme et de responsabilité civile des exploitants nucléaires font déjà l'objet de dispositifs de couverture, auxquels CCR contribue 20

Quelques exemples de risques étudiés pour lesquels des difficultés d'assurabilité pourraient apparaître 21

L'analyse socio-économique des risques émergents, un outil essentiel pour analyser la pertinence d'une nouvelle garantie publique 24

CCR a l'ambition de contribuer à la mise en œuvre d'une gestion nationale intégrée des risques émergents 25

NOS PRÉCONISATIONS

Page 13

Consolider les ressources du régime Cat Nat pour garantir l'équilibre financier

PRÉCONISATION N° 1 Mettre en place un mécanisme de suivi du taux de surprime Cat Nat.

PRÉCONISATION N° 2 Réviser régulièrement le mécanisme des franchises Cat Nat.

PRÉCONISATION N° 3 Au-delà des améliorations déjà apportées, poursuivre à moyen terme la réflexion sur l'adaptation du mécanisme de provision pour égalisation en cohérence avec l'objectif de CCR de faire face à un choc quarantennal sans faire appel à la garantie de l'État.

PRÉCONISATION N° 4 Préserver le principe originel du régime Cat Nat de façon à ne couvrir que de réels événements d'intensité anormale.

Page 15

Renforcer l'investissement et les mesures de prévention collective

PRÉCONISATION N° 5 Accroître les ressources affectées à la prévention des catastrophes naturelles en cohérence avec le prélèvement de 12 % sur la surprime Cat Nat.

Page 16

Promouvoir le financement de la prévention individuelle

PRÉCONISATION N° 6 Préciser les exceptions à l'obligation d'affectation de l'indemnité à la réparation effective du bien.

PRÉCONISATION N° 7 Définir via un décret d'application « les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages » mentionnées dans le L125-1 du Code des assurances.

PRÉCONISATION N° 8 Mettre en place un fonds public pour la prévention individuelle des biens existants.

PRÉCONISATION N° 9 Mettre en place un dispositif multi-périls d'adaptation du bâti existant s'appuyant sur des outils incitatifs et contraignants.

Page 17

Garantir l'équité d'accès à l'assurance sur le territoire

PRÉCONISATION N° 10 Faciliter l'accès au Bureau Central de Tarification en améliorant la communication sur ce dispositif et en digitalisant sa procédure de saisine.

Page 24

Anticiper des potentielles défaillances de marché

PRÉCONISATION N° 11 Mettre en place une cartographie des risques émergents, pour lesquels une carence du marché privé existe ou pourrait apparaître à moyen terme et identifier les différents leviers potentiels pour pallier cette éventuelle carence.

PRÉCONISATION N° 12 Avant le déploiement de nouveaux dispositifs publics, en vérifier systématiquement l'impact socio-économique.

Page 25

Renforcer la gouvernance et l'analyse des risques émergents

PRÉCONISATION N° 13 Promouvoir un dialogue productif entre les différentes parties prenantes (publiques et privées) de la gestion des risques émergents.

L'assurabilité des catastrophes naturelles : un enjeu central d'adaptation du régime d'indemnisation et de renforcement de la prévention face à l'augmentation de la sinistralité due au changement climatique

10

Un régime d'indemnisation qui a fait ses preuves, mais mis en tension par la sinistralité récente

10

Les réformes législatives ont contribué à l'amélioration de l'indemnisation mais impactent l'équilibre financier du régime Cat Nat

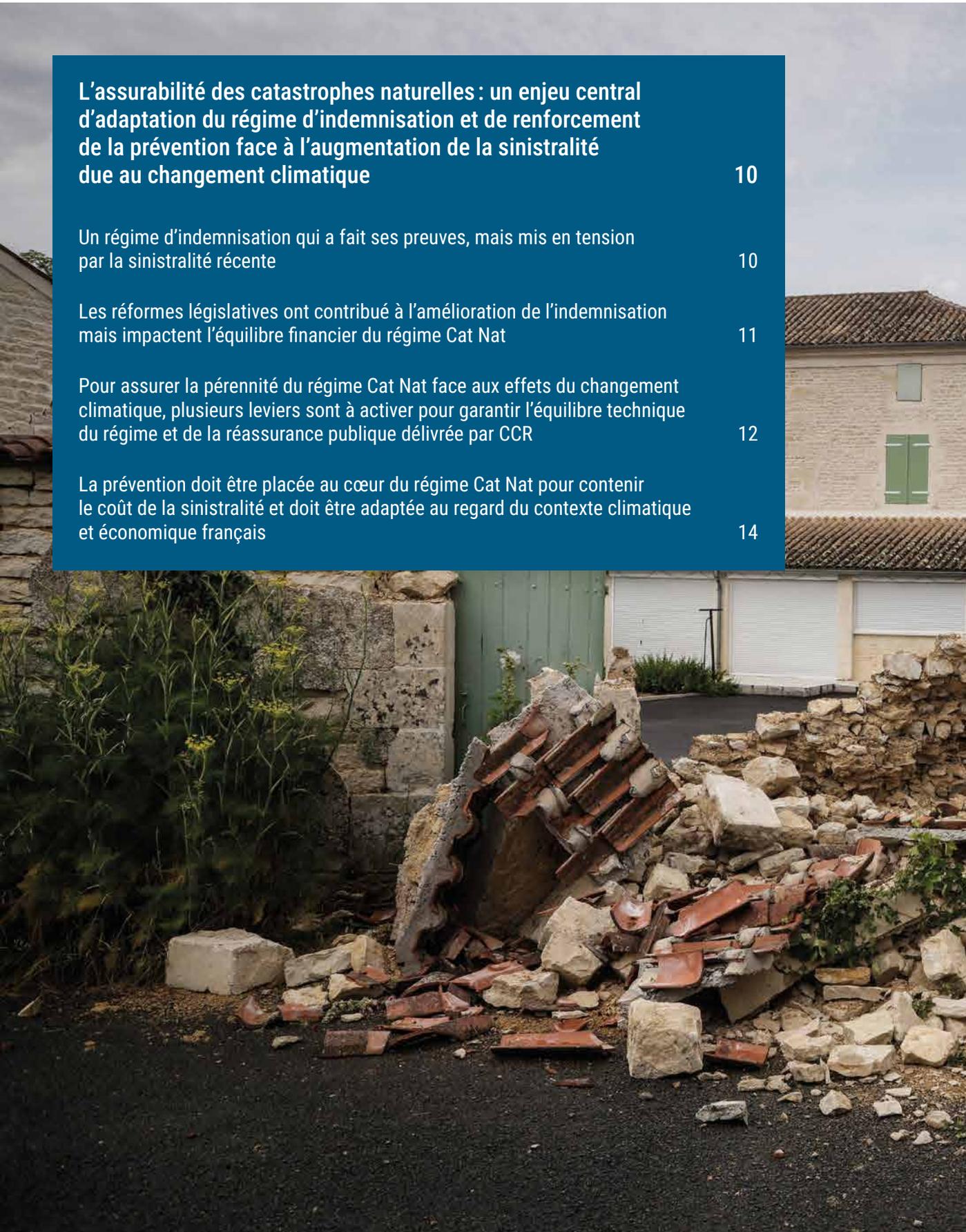
11

Pour assurer la pérennité du régime Cat Nat face aux effets du changement climatique, plusieurs leviers sont à activer pour garantir l'équilibre technique du régime et de la réassurance publique délivrée par CCR

12

La prévention doit être placée au cœur du régime Cat Nat pour contenir le coût de la sinistralité et doit être adaptée au regard du contexte climatique et économique français

14





Le 16 juin 2023 à 18h38, un séisme d'une magnitude de moment 4,9 a frappé l'Ouest de la France. Son épicentre est localisé entre le sud-ouest de Niort (79) et La Rochelle, dans la commune de Cramchaban (17) près de Mauzé-sur-le-Mignon (79). La commune la plus touchée est celle de La Laigne (17).

©Thibaud Moritz / AFP

L'assurabilité des catastrophes naturelles : un enjeu central d'adaptation du régime d'indemnisation et de renforcement de la prévention face à l'augmentation de la sinistralité due au changement climatique

Un régime d'indemnisation qui a fait ses preuves, mais mis en tension par la sinistralité récente

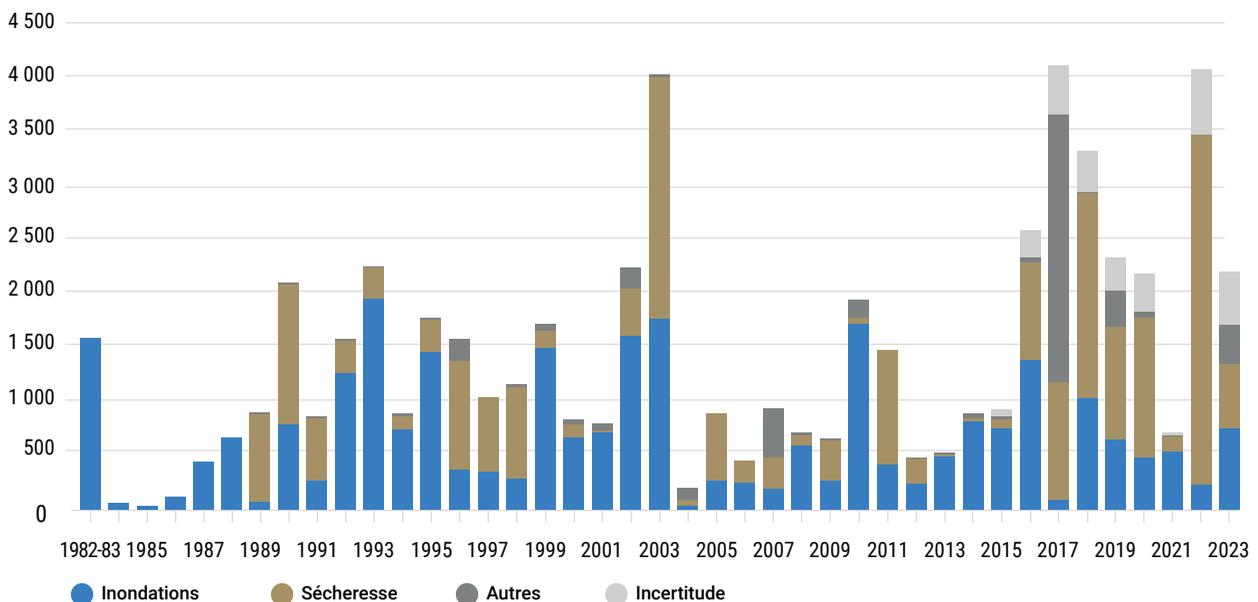
Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été institué par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982. Ce régime, communément nommé « régime Cat Nat », a permis de pallier une carence de couverture des risques naturels. Fondé sur le principe de solidarité et d'égalité de tous les Français « devant les charges qui résultent des calamités nationales »¹ et sur le principe de responsabilité, le régime a démontré son efficacité et sa bonne articulation avec le marché de l'assurance, reposant sur un partenariat public-privé pertinent.

Ce système a progressivement évolué, avec notamment l'intégration en 1989 de la sécheresse géotechnique, souvent appelée « retrait-gonflement des argiles » (RGA) ou l'extension à la couverture des vents cycloniques en 2000.

Si avant 2016 les inondations représentaient le péril le plus coûteux pour le régime, nous observons un basculement vers la sécheresse dont les dommages annuels moyens atteignent 1,35 Md€ sur ces 5 dernières années, contre environ 682 M€ en moyenne sur la période 1989-2023. L'année 2022 a atteint une sinistralité exceptionnelle pour le régime avec des dommages estimés à près de 3,59 Md€ pour l'ensemble du marché pour la seule sécheresse.

Si les coûts de la sécheresse sont en forte augmentation, les autres périls, en particulier les inondations, restent majeurs, même si les efforts en matière de prévention ont permis de contenir jusqu'à présent les effets de la hausse de la fréquence et de l'intensité des événements du fait du changement climatique.

Graphique 1 : la sinistralité catastrophes naturelles Non-Auto de 1982 à 2023 (actualisée en millions d'euros 2023)



Source : Les catastrophes naturelles en France, Bilan 1982-2023 (CCR)

1 12^e al. du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

L'année 2023 a été marquée par de nombreux événements, principalement en Métropole, provoquant une sinistralité estimée à 2,085 Md€. Parmi ces événements, trois d'entre eux ont été particulièrement marquants pour le marché français :

Le séisme de La Laigne survenu en juin 2023 et dont la sinistralité en termes de dommages assurés est estimée à **319 M€**

Les épisodes pluvieux successifs entre novembre 2023 et janvier 2024, qui ont généré des inondations exceptionnelles dans la région des Hauts-de-France et dont la sinistralité en termes de dommages assurés est estimée à **629 M€**.



La sécheresse 2023 a été une nouvelle fois le péril **le plus coûteux** en 2023 (**843 M€**) devant l'inondation et le séisme.

Ces événements qui se succèdent et dont la fréquence s'intensifie rappellent l'exposition du territoire français et la vulnérabilité de notre société aux risques naturels.

Les réformes législatives ont contribué à l'amélioration de l'indemnisation mais impactent l'équilibre financier du régime Cat Nat

Le régime des catastrophes naturelles a fait l'objet de plusieurs réformes avec la volonté du législateur d'améliorer l'indemnisation des sinistrés et la transparence du dispositif. Deux lois ont ainsi permis l'accélération et l'amélioration du règlement des sinistres : la loi Baudu (2021) et la loi 3DS (2023).

La loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, dite loi Baudu², et ses textes d'application améliorent la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et sont venus réduire et encadrer les délais d'indemnisation des sinistrés. Outre l'accélération des délais d'indemnisation, cette loi prévoit la prise en charge des frais de relogement d'urgence, d'architecte et de maîtrise d'œuvre, ainsi qu'une meilleure prise en charge des sinistres liés spécifiquement à la sécheresse géotechnique.

L'ordonnance du 8 février 2023, prise en vertu de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », est venue réformer l'indemnisation de la sécheresse géotechnique, en précisant les dommages couverts, en encadrant l'activité des experts d'assurance pour ce péril et en révisant les critères d'éligibilité des communes. En plus du

critère géotechnique, le critère d'« intensité anormale d'un agent naturel » est désormais défini de la façon suivante :

- l'épisode de sécheresse doit être caractérisé par un indice d'humidité des sols minimum présentant une période de retour supérieure ou égale à dix ans ;
- l'épisode intervient au terme d'une succession anormale d'épisodes de sécheresse significatifs, soit au moins trois sécheresses de durée de retour supérieure ou égale à 5 ans, dont la dernière année ;
- l'épisode intervient sur le territoire d'une commune ayant subi une sécheresse de durée de retour supérieure ou égale à 5 ans et limitrophe d'une commune éligible à l'un des deux premiers critères³.

Si ces deux lois présentent une véritable avancée en termes de gestion de la sinistralité des assurés, leur impact sur le régime est significatif : l'impact de la loi Baudu est ainsi estimé à environ 6,5 % de la sinistralité tous périls, tandis que l'ordonnance 3DS pourrait entraîner une augmentation des indemnisations au titre de la sécheresse géotechnique de 20 % environ. Ainsi, CCR calcule une hausse du coût des catastrophes naturelles de l'ordre de + 17 %, ce qui représente une augmentation de 370 M€ sur la base de la sinistralité moyenne des dix dernières années.

² Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

³ Pour caractériser l'intensité anormale, la Commission interministérielle prendra en compte de façon cumulative des critères géotechniques et météorologiques.

Pour assurer la pérennité du régime Cat Nat face aux effets du changement climatique, plusieurs leviers sont à activer pour garantir l'équilibre technique du régime et de la réassurance publique délivrée par CCR

CCR travaille de longue date en partenariat avec Météo France pour évaluer les impacts du changement climatique. Selon les estimations de CCR, la sinistralité devrait augmenter d'environ 40 % à horizon 2050 et de 60 % en intégrant l'évolution des enjeux assurés⁴. Ainsi, la dérive déjà observée de la sinistralité et les projections à horizon 2050 montrent la nécessité de prendre en compte des mesures pour assurer l'équilibre financier du régime et permettre à CCR de jouer pleinement son rôle d'amortisseur de chocs.

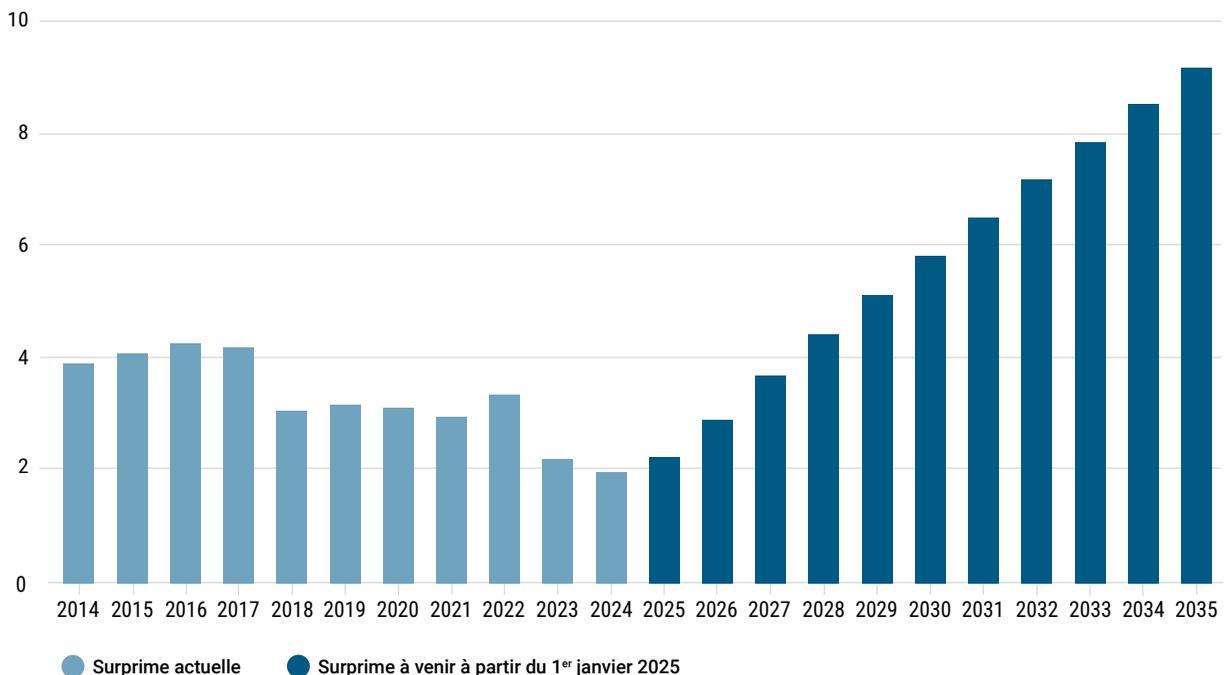
À cet égard, CCR est en ligne avec la plupart des recommandations issues de la mission interministérielle sur l'assurabilité des risques climatiques⁵ dit rapport Langreny, qui préconise une adaptation nécessaire du système assurantiel face aux risques physiques causés par le changement climatique. Cette mission a distingué

une mesure à court terme, le rehaussement du taux de la surprime Cat Nat et des mesures à moyen terme, visant à développer la prévention et à préserver l'assurabilité des biens face aux catastrophes naturelles.

C'est ainsi que Bruno Lemaire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique a décidé par arrêté du 22 décembre 2023 de rehausser le taux de la surprime Cat Nat à compter du 1^{er} janvier 2025, afin de permettre au régime Cat Nat de retrouver un équilibre technique :

- Le taux de surprime afférent aux contrats couvrant les biens autres que les véhicules terrestres à moteur est relevé **de 12 % à 20 %**.
- En matière de véhicules terrestres à moteur, le taux est relevé **de 6 % à 9 %** des primes vol et incendie, ou à défaut **de 0,50 % à 0,75 %** de la prime dommage.

Graphique 2 : évolution prospective du niveau de réserves de CCR en milliards d'euros



Source : CCR

⁴ Étude sur les conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050, CCR, 2023.

⁵ Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques, décembre 2023.

Compte tenu de la hausse de la surprime Cat Nat, l'objectif de CCR est d'être à même, d'ici 10 ans maximum, de faire face à un choc quarantennal sans avoir à faire appel à la garantie d'État.

Le rapport de la mission sur l'assurabilité des risques climatiques⁶, préconise une révision régulière du taux de surprime selon des critères à déterminer, avec une clause de revoyure à intervalle régulier (par exemple tous les 5 ans maximum). Le principe consisterait à instaurer un mécanisme d'indexation automatique du taux de surprime Cat Nat, afin de prendre en compte les effets du changement climatique et d'éviter de connaître à nouveau une situation où le taux de surprime est resté inchangé pendant 25 ans. Dans un souci de lisibilité, CCR est favorable à une hausse du taux de surprime en point de pourcentage. Cette évolution devrait être différenciée entre risques de particuliers et professionnels afin de permettre de retrouver un équilibre sur la branche des risques de particuliers (MRH) fortement exposés à la sécheresse, qui, comme mentionné précédemment, est désormais le péril le plus coûteux et le plus impacté par le changement climatique.

Dans une même logique que la hausse de la surprime, CCR est favorable à une révision du mécanisme des franchises Cat Nat intégrant un mécanisme d'indexation sur l'inflation, par exemple à partir de l'indice du coût de la construction également en point de pourcentage. Il s'agit d'une pratique assurantielle classique permettant de tenir compte de l'évolution de la sinistralité et de l'exposition.

D'autres mesures ont été prises récemment afin de renforcer la capacité du secteur de l'assurance à faire face à des chocs de sinistralité. Ainsi, le décret du 7 juin 2024⁷, est venu réviser certains paramètres de la dotation à la provision pour égalisation. Il est désormais possible de doter en franchise d'impôt 90 % du résultat technique, contre 75 % auparavant, dans la limite d'un plafond global de 500 % des primes catastrophes naturelles nettes d'annulation, de cession et de rétrocession. La durée avant réintégration fiscale, qui relève d'une loi de finances, est, elle, à ce stade maintenue à 10 ans. Ceci constitue une avancée significative qui permettra à court terme à CCR d'accélérer la reconstitution de ses réserves. La réflexion sur l'amélioration du mécanisme de provision pour égalisation devra se poursuivre à moyen terme, à l'aune notamment de l'impact des évolutions récentes, pour assurer in fine une cohérence avec l'objectif de CCR de faire face à un choc quarantennal sans faire appel à la garantie de l'État.

Un autre levier d'équilibre préconisé par CCR est de recentrer les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur le principe législatif originel, soit la couverture des événements d'intensité anormale. Les événements fréquents doivent quant à eux être traités par la prévention ou relever de garanties contractuelles, comme c'est déjà le cas pour les inondations. La situation actuelle est telle que pour certains périls, à l'instar des inondations, la reconnaissance Cat Nat fait appel à de nombreux critères, de sorte que la probabilité pour une commune d'être reconnue est sensiblement supérieure à 10 %.

Consolider les ressources du régime Cat Nat pour garantir l'équilibre financier

PRÉCONISATION N° 1	Mettre en place un mécanisme de suivi du taux de surprime Cat Nat.
PRÉCONISATION N° 2	Réviser régulièrement le mécanisme des franchises Cat Nat.
PRÉCONISATION N° 3	Au-delà des améliorations déjà apportées, poursuivre à moyen terme la réflexion sur l'adaptation du mécanisme de provision pour égalisation en cohérence avec l'objectif de CCR de faire face à un choc quarantennal sans faire appel à la garantie de l'État.
PRÉCONISATION N° 4	Préserver le principe originel du régime Cat Nat de façon à ne couvrir que de réels événements d'intensité anormale.

⁶ Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques, décembre 2023.

⁷ Décret n° 2024-523 du 7 juin 2024 relatif aux règles de comptabilisation de la provision pour égalisation et au régime financier du Fonds de garantie des assurances de dommages obligatoires.

La prévention doit être placée au cœur du régime Cat Nat pour contenir le coût de la sinistralité et être adaptée au regard du contexte climatique et économique français



La hausse de la sinistralité sur les 8 dernières années a conduit l'ensemble de l'écosystème de la gestion des catastrophes naturelles au consensus suivant : si la rehausse de la surprime Cat Nat au 1^{er} janvier 2025 permet d'envisager un retour à l'équilibre du régime à court terme, le développement de la prévention s'impose comme la solution à privilégier sur le moyen et le long terme afin de réduire significativement l'exposition des territoires et de garantir leur assurabilité. Pour CCR, il est nécessaire d'élaborer une stratégie nationale de prévention des catastrophes naturelles s'appuyant sur les avancées significatives du PNACC-3⁸, dont CCR partage la plupart des axes, alliant une prévention individuelle et collective, adossée à une cartographie consolidée des aléas naturels intégrant les impacts du changement climatique. Il nous semble en particulier essentiel d'accroître les ressources affectées à la prévention en cohérence avec l'augmentation mécanique du produit du prélèvement de 12 % sur la surprime Cat Nat. La mise en place du système d'indemnisation des catastrophes naturelles, fondée sur la solidarité

nationale, a été conditionnée à une politique de prévention qui s'est construite progressivement. Tel qu'il a été conçu, le régime ne devrait intervenir que « lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises » d'après l'article L125-1 du Code des assurances. La mobilisation de la solidarité nationale ne peut être soutenable qu'à la condition d'une forme de responsabilisation des parties prenantes incitées à mettre en œuvre des actions de prévention. Toutefois, la notion « de mesures habituelles de prévention » est à ce jour trop imprécise pour être opérante lors de la gestion des sinistres. Il conviendrait de la préciser via un décret d'application pour qu'il y ait une réelle incitation à la mise en œuvre de mesures de prévention et permettre une information claire et systématique à l'échelle du marché direct, entre assureurs qui doivent veiller à la bonne prise des mesures et assurés qui doivent se responsabiliser. Un travail préalable de concertation entre les différents acteurs (experts, assureurs, CCR) est nécessaire pour construire ces référentiels techniques. Forte de son expertise en

⁸ Ministère de la Transition écologique. Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3), 25 octobre 2024.

termes d'estimation des risques climatiques, CCR offre des services de conseil pour aider les entreprises à mener des évaluations des risques répondant à différents enjeux (projets, sites de production, rapports, services, conseil en prévention) ou à se conformer à la directive CSRD (ESRS E1)⁹.

Pour renforcer la prévention individuelle, CCR recommande également aux pouvoirs publics d'optimiser la reconstruction post-sinistre, en promouvant les solutions les plus adaptées en fonction de la gravité des dommages et de la localisation du sinistre. Ainsi, dans le cas où le coût de reconstruction, y compris les mesures assurant la pérennité de la réparation, dépasse la valeur vénale du bien, l'affectation de l'indemnité à la reconstruction est économiquement infondée. Dans un tel cas¹⁰, CCR préconise de ne pas imposer l'affectation de l'indemnité à la réparation du bien. En revanche, il semble pertinent de limiter l'indemnité à la valeur vénale du bien et d'imposer au propriétaire ne souhaitant pas affecter l'indemnisation à la réparation de son bien une obligation de le démolir dès lors qu'il ne le cède pas à titre gracieux à la collectivité.

Cette mesure constituerait une incitation forte au propriétaire de céder son bien à la collectivité et éviterait l'enrichissement du propriétaire sinistré (la maison en situation de ruine et le terrain d'assiette disposant d'une valeur résiduelle non nulle). Cela nécessite de revoir le fonctionnement de la plupart des contrats d'assurance qui indemnisent à hauteur du coût de reconstruction et non de la valeur vénale. Par ailleurs, une deuxième exception est souhaitable quand le bien est voué à être à nouveau fortement impacté à l'avenir, voire à devenir inhabitable notamment pour les biens exposés au recul du trait de côte (voir page 23). Dans ce cas, l'indemnité doit

pouvoir être complétée par les dispositifs d'indemnisation existants ou à venir sans pour autant que le total dépasse la valeur vénale du bien.

De son côté, CCR a inscrit dans son plan stratégique, Horizon 2025 la nécessité d'intensifier et promouvoir la prévention des risques naturels. À cet effet, CCR a lancé, « Climate Change Resilience Fund (CCR-F) », un fonds d'investissement en partenariat avec Starquest, pour soutenir une filière industrielle et technologique innovante en matière de prévention des catastrophes naturelles. Avec une taille cible de 100 M€, le fonds réalisera ses premiers investissements en capital et quasi-capital dans des sociétés non cotées, dont le champ d'activité contribue à la réduction des risques naturels par la prévention des risques et l'adaptation au changement climatique sur une période maximale de 5 ans. Cette stratégie d'investissement vise une double rentabilité : dans un premier temps via les retombées financières des entreprises soutenues, et dans un second temps via la réduction de la sinistralité des catastrophes naturelles impactant le passif de CCR.

Plus largement, la politique d'investissement de CCR poursuit deux objectifs, qui sont inséparables et constituent le prolongement naturel de notre mission de protection de l'assurabilité : agir avec discernement pour atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050¹¹ ; financer les actifs de la résilience de demain, en soutenant en particulier la filière française de réduction, de prévention, d'atténuation et d'adaptation aux risques principalement naturels. L'investissement responsable est porteur de performance pour CCR et une des clés de sa stratégie de long terme¹².

Renforcer l'investissement et les mesures de prévention collective

PRÉCONISATION N° 5

Accroître les ressources affectées à la prévention des catastrophes naturelles en cohérence avec le prélèvement de 12 % sur la surprime Cat Nat.

⁹ Règlement délégué (UE) 2023/2772 de la Commission du 31 juillet 2023 complétant la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes d'information en matière de durabilité.

¹⁰ Pour partie traité dans les textes d'application de l'ordonnance 3DS pour le risque RGA (retrait-gonflement des argiles) uniquement.

¹¹ Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) - Ministère du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation Ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques Ministère du Logement et de la Rénovation urbaine.

¹² Rapport d'investissement responsable 2023_CCR.

Une des principales limites actuelles de la politique de prévention est la difficulté à accompagner les particuliers dans la mise en place de mesures de prévention individuelle. Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier (FPRNM) est en effet principalement mobilisé pour les actions collectives et moins pour les actions individuelles. Ainsi, CCR préconise de mettre en place un fonds public dédié au financement de la prévention individuelle des biens existants. Il serait alimenté par une partie du produit de prélèvement de 12 % sur la surprime Cat Nat. Il permettrait de financer prioritairement la prévention individuelle de la sécheresse géotechnique appelée également retrait-gonflement des argiles mais pourrait également accueillir des dispositifs d'adaptation individuelle aux autres périls (inondations, vents cycloniques). La mise en place d'un tel fonds permettrait de regrouper l'ensemble des dispositifs d'adaptation individuelle dans un cadre multi-périls national, plus lisible, plus simple d'accès pour les assurés, et plus efficace.

CCR est également favorable à des mesures alliant incitation et responsabilisation, avec notamment la mise en place d'un mécanisme de modulation de franchise Cat Nat en fonction de la réalisation ou non de diagnostics de vulnérabilité. Contre le risque de sécheresse

géotechnique, les mesures horizontales constituent des techniques de prévention de la sécheresse géotechnique qui ont démontré leur efficacité. Leur mise en œuvre chez les particuliers nécessite la construction d'un dispositif public *ad hoc* s'appuyant sur des outils incitatifs (subventions des diagnostics et mesures financées par un fonds public à créer, franchise réduite en cas de mise en œuvre) et des outils contraignants (obligations de réaliser un diagnostic de vulnérabilité (subventionné) dans les zones exposées dans un délai de 5 ans, franchise rehaussée en cas de non mise en œuvre des mesures dans un délai de 5 ans).

Par ailleurs, le succès de cette politique est conditionné à l'application de politiques publiques encourageant les mesures de prévention. Dans cette logique, CCR soutient les recommandations du rapport Lavarde¹³ et du rapport Langreny relatives à :

- La mise en place d'un « éco prêt taux zéro »¹⁴ pour les particuliers afin de financer des travaux de prévention coûteux.
- Le conditionnement de la prime de Transition Énergétique¹⁵ (MaPrimeRenov') pour les logements les plus exposés pour le « retrait-gonflement des argiles » (RGA) et qui nécessitent prioritairement des travaux de prévention.

Promouvoir le financement de la prévention individuelle

PRÉCONISATION N° 6 Préciser les exceptions à l'obligation d'affectation de l'indemnité à la réparation effective du bien.

PRÉCONISATION N° 7 Définir via un décret d'application « les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages » mentionnées dans le L125-1 du Code des assurances.

PRÉCONISATION N° 8 Mettre en place un fonds public pour la prévention individuelle des biens existants.

PRÉCONISATION N° 9 Mettre en place un dispositif multi-périls d'adaptation du bâti existant s'appuyant sur des outils incitatifs et contraignants.

Un des enjeux essentiels pour CCR est de veiller à l'assurabilité des risques naturels, en particulier dans les territoires très exposés. Le régime Cat Nat étant fondé sur la solidarité nationale, il n'est totalement efficient que si chaque assureur prend sa part de risque

sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, CCR partage l'analyse de la mission Langreny sur le caractère délétère de l'individualisation de la tarification, de la sélection des risques et du désengagement des assureurs des zones les plus exposées.

¹³ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles par Mme Christine Lavarde.

¹⁴ Rapport Langreny, page 80.

¹⁵ Rapport Langreny, page 76.

Récemment, CCR, en concertation avec France Assureurs et les assureurs, a proposé un mécanisme à compter du 1^{er} janvier 2025, de couverture spécifique complémentaire au schéma général pour les outre-mer¹⁶. Ce mécanisme étant temporaire, les discussions reprendront dès janvier 2025 pour une éventuelle évolution. Cette initiative répond à l'enjeu de couverture des territoires ultramarins, qui sont fortement exposés aux aléas naturels tout en ayant un taux de pénétration de l'assurance très inférieur à celui de la Métropole.

Si CCR n'a pas un rôle de régulateur face à la sélection accrue des risques par les assureurs, la réassurance délivrée par CCR peut intégrer des dispositifs incitatifs en vue du respect du principe de solidarité. CCR incite notamment les cédantes via un mécanisme de commissionnement au sein des traités de réassurance à rester présentes dans les territoires à risque afin de limiter les phénomènes de désengagement. Ce mécanisme entrera en vigueur en 2026. CCR a été missionnée par le Gouvernement pour mettre en place un observatoire pérenne permettant de mieux suivre la dynamique de tout phénomène de démutualisation et ses conséquences sur les assurés dans nos territoires métropolitains et ultramarins.

Cet observatoire de l'assurabilité permettra de diffuser un comparatif des parts de marché en assurance de dommages aux biens au niveau national, et dans les zones fortement exposées aux risques climatiques.

Il a pour objectif d'identifier les territoires les plus concernés par un comportement de désengagement d'assureurs, en France métropolitaine et ultramarine, dont une cause prépondérante pourrait être attribuée aux risques naturels. L'Observatoire doit également suivre l'évolution de la présence des acteurs assurantiels dans les zones les plus exposées.

Les évolutions d'une année sur l'autre donneront lieu à une analyse et à la production d'un rapport annuel.

L'Observatoire est conçu en pleine collaboration avec l'ensemble des assureurs. La démarche d'ouverture de CCR et d'intégration des acteurs du secteur est un gage de succès pour l'Observatoire de l'assurabilité.

Les premiers travaux ont permis, dans le respect absolu du secret des affaires et des règles applicables de confidentialité, de mettre en place une méthodologie d'analyse représentative des risques et des portefeuilles du marché, en se concentrant dans un premier temps sur le segment de portefeuille le plus sinistré : les maisons individuelles.

L'Observatoire se concentrera dans un premier temps sur trois aléas majeurs, couverts par le régime Cat Nat :

- les inondations ;
- les cyclones ;
- la sécheresse géotechnique.

À terme, cette liste de périls pourrait être élargie.

Cet observatoire s'inscrit dans la 2^e mesure du Plan national d'adaptation au changement climatique « Maintenir la possibilité pour chacun de s'assurer contre les risques naturels en modernisant notre système assurantiel ».

Un 1^{er} rapport sera remis en 2025.

Enfin, si le Bureau Central de Tarification (BCT) constitue un mécanisme pertinent pour permettre à chaque personne physique ou morale d'être couvert contre les effets des catastrophes naturelles (et plus largement de souscrire les différentes garanties obligatoires) suite à un refus d'assurance, ce dispositif reste néanmoins méconnu. En effet, sur 127 dossiers traités en 2023, seules 3 ont concerné les catastrophes naturelles, dont 2 pour le risque inondation. La digitalisation de la saisine du BCT ainsi qu'une communication plus large de ses compétences contribueront positivement à contenir ce risque de désengagement et de permettre aux assurés de mieux faire valoir leur droit à la couverture Cat Nat.

Garantir l'équité d'accès à l'assurance sur le territoire

PRÉCONISATION N° 10

Faciliter l'accès au Bureau Central de Tarification en améliorant la communication sur ce dispositif et en digitalisant sa procédure de saisine.

¹⁶ Hors Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

Au-delà des catastrophes naturelles, la gestion des risques extrêmes et la veille des risques émergents sont essentielles pour assurer la résilience de la Nation

20

Les risques de terrorisme et de responsabilité civile des exploitants nucléaires font déjà l'objet de dispositifs de couverture, auxquels CCR contribue

20

Quelques exemples de risques étudiés pour lesquels des difficultés d'assurabilité pourraient apparaître

21

L'analyse socio-économique des risques émergents, un outil essentiel pour analyser la pertinence d'une nouvelle garantie publique

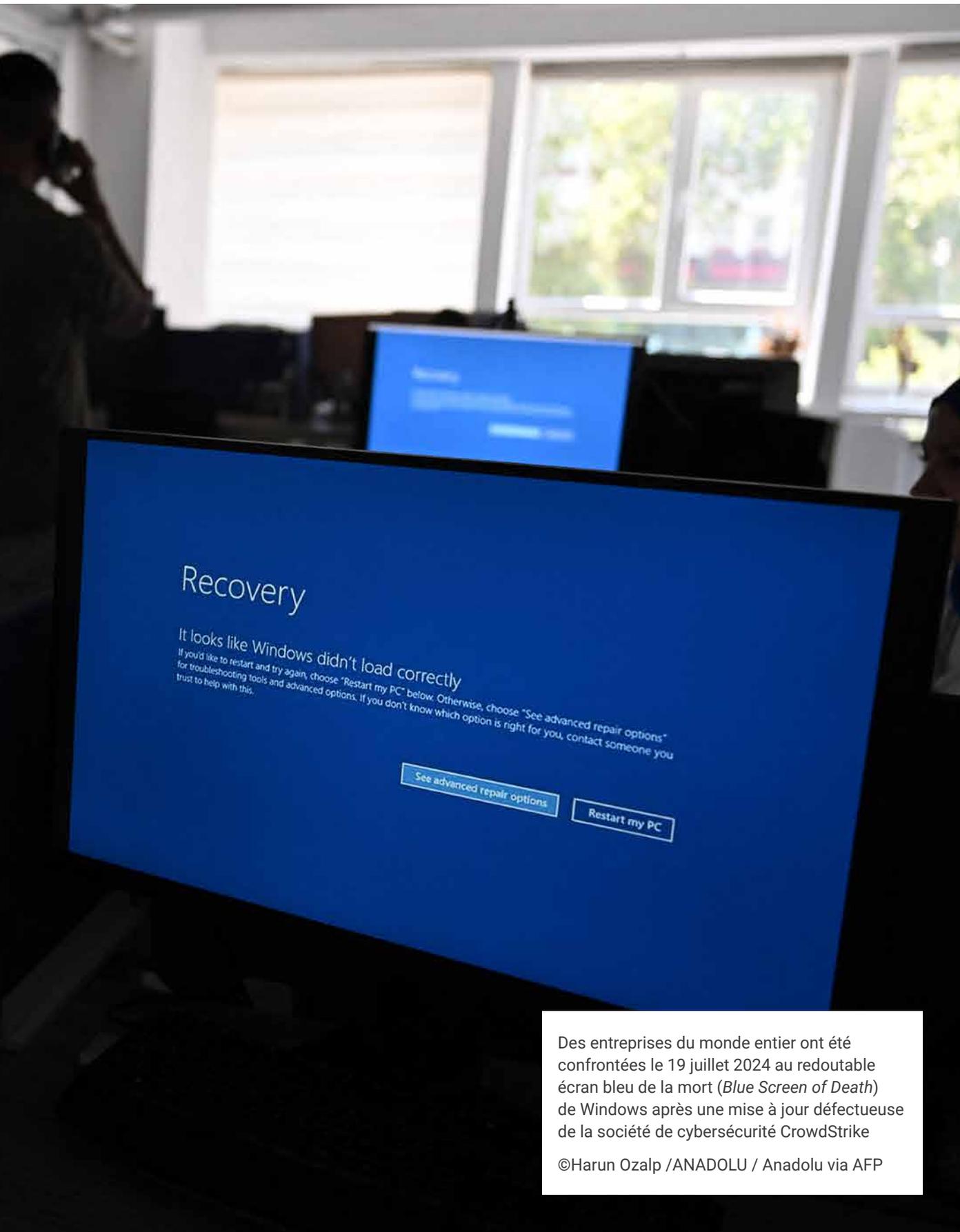
24

CCR a l'ambition de contribuer à la mise en œuvre d'une gestion nationale intégrée des risques émergents

25



It looks like Windows didn't load correctly.
To help the computer start and recover, please "Restart my PC".
If you're having trouble, click "See advanced repair options".
If you don't know which option is right for you, contact someone you trust to help with this.



Des entreprises du monde entier ont été confrontées le 19 juillet 2024 au redoutable écran bleu de la mort (*Blue Screen of Death*) de Windows après une mise à jour défectueuse de la société de cybersécurité CrowdStrike
©Harun Ozalp /ANADOLU / Anadolu via AFP

Au-delà des catastrophes naturelles, la gestion des risques extrêmes et la veille sur les risques émergents sont essentielles pour assurer la résilience de la Nation

Si les risques de catastrophes naturelles, exacerbés dans le contexte du changement climatique constituent un enjeu majeur pour la Nation, il est essentiel d'élargir la gestion des risques à l'ensemble des risques extrêmes, qu'ils fassent déjà l'objet de dispositifs de couverture ou qu'ils constituent à ce stade des risques émergents. Il convient ainsi de surveiller afin de pouvoir apporter en temps utile une réponse appropriée.

Les risques de terrorisme et de responsabilité civile des exploitants nucléaires font déjà l'objet de dispositifs de couverture, auxquels CCR contribue

En 2024, le contexte sécuritaire français est resté extrêmement tendu en raison, d'une part, du fait des différents événements organisés en France, notamment les Jeux Olympiques de Paris 2024, et d'autre part, de l'évolution globale de la menace terroriste, élevée au niveau maximal « Urgence attentat » à la suite des attentats de Moscou par l'État islamique en mars 2024¹⁷.

En termes de réassurance, le marché privé s'est organisé depuis 2002 pour mettre en place une solution adaptée à la couverture des dommages causés par des actes terroristes en créant le GIE GAREAT (Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des risques Attentats et Actes de Terrorisme). CCR intervient en réassurance du GIE GAREAT pour la couverture des grands risques (GR)¹⁸ et en réassurance des assureurs ou de groupes d'assureurs pour la couverture des risques petits et moyens (RPM)¹⁹. De premières discussions ont eu lieu en 2024 entre France Assureurs, GAREAT, CCR et l'État au sujet du schéma de réassurance. Ces discussions se sont conclues par le maintien du seuil d'intervention de CCR, à 2,8 Md€, en réassurance de GAREAT pour les grands risques. En ce qui concerne les modalités de couverture des risques petits et moyens pour l'année 2026, celles-ci seront également maintenues avec une clause de revoyure pour l'exercice 2027, afin de mieux prendre en compte l'évolution de l'exposition des portefeuilles d'assurance au risque de terrorisme.

Par ailleurs, depuis 2006, la couverture est élargie aux dommages causés par l'usage d'une bombe sale, utilisant des agents NRBC²⁰. CCR a ainsi réalisé des travaux de modélisation des pertes assurantiels en fonction de plusieurs scénarios. Les résultats montrent par exemple que dans le cas de l'explosion d'une bombe sale d'un kilo au césium 137 sur les Champs-Élysées, les pertes assurantielles s'élèvent à 10,6 Md€²¹.

En matière de responsabilité civile des exploitants nucléaires, la Convention de Paris, révisée de 2004 et entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2022, sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire a élargi les chefs de préjudice à couvrir. Ainsi, les exploitants nucléaires doivent obtenir soit une assurance en RC soit une garantie financière à hauteur de 700 M€ par exploitation nucléaire et par événement. De plus, le délai de prescription pour les dommages corporels en cas d'accidents nucléaires avérés et en cas de rejets autorisés a été allongé de 10 à 30 ans. Cela a engendré des difficultés de couverture, le marché privé n'ayant pas souhaité couvrir le risque au-delà de 10 ans pour les rejets autorisés. Afin de permettre aux exploitants nucléaires de se mettre en conformité avec les conditions de la Convention de Paris révisée de 2004, l'État a missionné CCR pour combler cette carence du marché de l'assurance. CCR œuvre de ce fait à l'assurabilité totale de la filière de la responsabilité civile des exploitants nucléaires, qui relève d'un domaine stratégique pour la France.

¹⁷ Plan Vigipirate: niveau « urgence attentat » - Les services de l'État dans la Manche.

¹⁸ Risques dont la valeur assurée est supérieure ou égale à 20 M€.

¹⁹ Risques dont la valeur assurée est inférieure à 20 M€.

²⁰ Agent nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

²¹ Ce montant correspond aux coûts de décontamination et ne comprend que les dommages aux bâtiments assurés, la perte d'exploitation et les coûts de relogement.

Quelques exemples de risques étudiés pour lesquels des difficultés d'assurabilité pourraient apparaître

Le marché privé de l'assurance et de la réassurance étant de nature évolutive, CCR a développé une méthodologie de surveillance et d'identification des risques émergents afin d'anticiper les éventuels nouveaux besoins de couverture et les éventuelles carences du marché privé. La notion de risques émergents englobe deux définitions :

- Celle consensuelle, sur laquelle s'accordent les sociétés savantes, le marché de la (ré)assurance et plus généralement les acteurs de la gestion des risques : des risques à croissance rapide, récemment identifiés, avec peu de données disponibles et dont les impacts de toute nature

sont difficilement quantifiables, à très forte sévérité et à faible fréquence et qui relèvent de l'environnement, de l'activité humaine, du contexte socio-politique ou de l'évolution technologique.

- Celle propre à CCR et qui correspond à sa raison d'être, dans la mesure où elle intervient en cas de carence de marché : des risques sur lesquels le marché privé est peu présent ; sur lesquels le marché privé est en cours de désengagement, latent, progressif ou accéléré ; ou sur lesquels le marché privé n'est pas présent.

Ainsi, CCR a identifié 15 risques émergents, d'origine naturelle ou anthropique. Certains d'entre eux, dont le niveau de maturité a justifié le démarrage de travaux approfondis au sein de CCR, sont exposés ci-après :

Grèves, Émeutes et Mouvements Populaires (GEMP)

Si le risque GEMP est d'abord un sujet politique, il est également un enjeu financier croissant pour le secteur de l'assurance et de la réassurance. En effet, à la différence des événements de 2005, où les émeutes étaient localisées et limitées dans le temps, les émeutes de 2023 ont été d'une ampleur, qui, jusqu'à maintenant, n'a jamais été observée. Que ce soient les dimensions géographiques, temporelles ou l'intensité des affrontements, les événements de 2023 ont marqué un tournant qui a amorcé une réflexion de la part du marché de l'assurance quant à sa capacité à pouvoir couvrir de tels événements. En 2005, les pertes assurantielles étaient évaluées à 300 M€ (euros courants) alors que les événements de 2023 ont coûté 2,5 fois plus cher. L'évolution des comportements humains et le développement des réseaux sociaux ont profondément transformé ce risque en introduisant un phénomène de contagion et de systémicité. CCR a travaillé sur la création d'un modèle stochastique construit sur les événements passés en France mais aussi à l'étranger qui prend en compte divers facteurs aggravants (développement des zones urbaines, des moyens de télécommunication, de la précarité sociale etc.) permettant de calculer un scénario de référence, un sinistre maximum possible (SMP) et une période de retour.

Ces événements ont mis en lumière les difficultés des collectivités territoriales à s'assurer, comme l'ont relevé les récents rapports Husson²² et Chrétien-Dagès²³ et propulsant le sujet au cœur du débat public. Ce dernier rapport préconise de déconnecter le sujet de la couverture du risque GEMP des difficultés des collectivités tout en renouvelant le dialogue entre assureurs et collectivités. Il propose notamment une meilleure utilisation des dispositifs du Code de la commande publique pour pallier le manque d'informations sur les biens assurés pour que les assureurs puissent mieux évaluer les risques pour lesquels ils sont sollicités. Il apparaît donc avant tout nécessaire de rendre le marché des collectivités territoriales plus attractif en contribuant à un retour à un équilibre technique en révisant notamment les conditions tarifaires pour garantir ainsi l'assurabilité. Ce retour à un équilibre technique nous semble être un préalable, avant d'étudier d'autres solutions préconisées dans les rapports cités plus haut, telle que la mise en place d'une couverture publique pour ce risque. Les réflexions sur ces initiatives sont en cours et les récents événements survenus en Nouvelle-Calédonie (plus de 3 Md€ de pertes économiques et plus de 1 Md€ de pertes assurées)²⁴, dans un contexte territorial et constitutionnel différent de l'Hexagone, jettent une lumière nouvelle sur ce sujet de grande préoccupation.

²² Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales par M. Jean-François Husson, mars 2024.

²³ Rapport sur l'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives par Alain Chrétien et Jean-Yves Dages, avril 2024.

²⁴ Nouvelle-Calédonie, les conséquences pour les assureurs - L'Argus de l'Assurance - 21.08.2024.

Les risques climatiques sur récoltes



La réforme de l'assurance récolte de 2022²⁵, instituant un système à trois étages via le partage des risques climatiques selon leur intensité entre les agriculteurs, les assureurs et l'État dans l'objectif d'atteindre 60 % de surface agricole assurée d'ici 2030 (selon le type de cultures)²⁶, a accéléré le développement de l'assurance récolte. D'après la Commission d'évaluation des politiques publiques relative à la mission Agriculture²⁷, les surfaces couvertes par un contrat d'assurance sont ainsi passées de 4,8 millions d'hectares en 2022 à 6,5 millions en 2023, soit une augmentation de 33 %. Cette progression s'est néanmoins essouffée en 2024 : alors que la météo clémente a limité les pertes de récoltes, les agriculteurs ont montré une certaine réticence à souscrire des contrats d'assurance. Pour sa part, en plus de la gestion comptable et financière du Fonds national pour de gestion des risques en agriculture (FNGRA), CCR réalise des travaux de modélisation des pertes de récoltes en intégrant les paramètres de la réforme et l'impact du changement climatique.

Pour atteindre l'objectif de 30 % à 60 % de surfaces assurées selon les productions d'ici 2030, la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 et l'ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 prévoient la mise en place d'un pool de co-réassurance et la possibilité de mettre en place une couverture de réassurance publique des risques agricoles. À ce jour, le pool est

toujours en cours de constitution et les capacités privées en réassurance restent suffisantes²⁸. L'intervention d'une réassurance publique n'est ainsi pour l'heure pas justifiée.

La grêle

Si la grêle a longtemps été considérée comme un péril secondaire, l'année 2022 a été marquée par une sinistralité exceptionnelle en Europe et, particulièrement en France, atteignant 6,4 Md€²⁹. Cet épisode a pu susciter des interrogations quant à l'assurabilité de ce péril. Le risque de grêle évolue en effet en raison du changement climatique avec d'une part, une hausse de la fréquence et de la taille des grêlons liée au réchauffement climatique, et d'autre part, une extension des zones géographiques touchées par les épisodes de grêle. Les résultats des modélisations confirment effectivement le caractère exceptionnel des événements de 2022 et l'aggravation à venir du fait des effets du changement climatique. Aussi, l'une des spécificités du risque de grêle est, qu'à la différence du péril inondation, il n'est à ce jour pas possible pour les assureurs de sélectionner les risques, les régions exposées à la grêle n'étant pas localisables de façon fiable. Si les capacités privées en réassurance suffisent à ce jour (environ 15 à 16 Md€) et qu'une couverture publique n'est dès lors pas justifiée, la survenance d'un événement similaire ou plus coûteux que celui de l'année 2022 pourrait relancer le débat de la capacité du marché privé à prendre en charge seul ce péril.



²⁵ Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

²⁶ Rapport n° 4874 de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture » Frédéric Descrozaille, Rapport, n° 4874 - 15^e législature - Assemblée nationale.

²⁷ Rapport d'information, n° 2700 - 16^e législature - Assemblée nationale - par la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur la refonte du système assurantiel agricole : évaluation de l'assurance récolte, présenté par M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial

²⁸ Assurance agricole : le pool de coréassurance mis en pause - News Assurance Pro - 25.09.2024.

²⁹ Le coût des catastrophes naturelles en France en 2022 évalué à 10 milliards d'euros par France Assureurs, un record depuis 1999 - Franceinfo avec AFP - 26.01.2023

Le phénomène du recul du trait de côte

Le phénomène du recul du trait de côte a été mis en lumière par la destruction emblématique de l'immeuble « Le Signal » situé à Soulac-sur-Mer (33) propulsant au premier plan les problématiques liées à la hausse du niveau de la mer qui menace les constructions sur le littoral³⁰. Ainsi, une étude du Cerema³¹ montre qu'à horizon 2100, 450 000 logements et 53 000 locaux d'activité pourraient être affectés par le recul du trait de côte, représentant une valeur totale de 86 Md€.

Ce phénomène ne relève pas du régime Cat Nat et plus globalement de mécanisme assurantiel. En effet, il s'agit d'un phénomène certain, qui par conséquent n'est pas assurable.

Phénomène naturel lent, progressif et prévisible, le recul du trait de côte ne relève pas du régime et n'est pas non plus éligible aux subventions du FPRNM, ciblant les zones exposées à un risque majeur pour la sécurité des personnes : les mesures de délocalisation de biens subventionnables par ce fonds ciblent les zones exposées à un aléa naturel. Afin de garder une cohérence des périls couverts par le régime Cat Nat, le financement de l'adaptation au recul du trait de côte devrait donc faire l'objet d'un fonds public séparé³².

La loi du 22 août 2021, dite loi Climat et Résilience, a posé le cadre de l'action gouvernementale visant à renforcer l'adaptation des territoires concernés en zone littorale qui pourraient être touchés par le recul du trait de côte. En application de l'article L321-15 du Code de l'environnement, le décret 2023-698 du 13 juillet 2023 liste 242 communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral et côtière. Pour autant, une réflexion à grande échelle doit être menée notamment en matière de cartographie et de financement de la relocalisation. CCR participe aux réunions du Comité national du trait de côte (CNTC), instance de dialogue lancée en mars 2023 par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires pour la révision de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et la concertation relative à la définition d'un modèle économique pour le recul du trait de côte.

Les feux de forêt

Le taux de pénétration de l'assurance des forêts, exposées aux risques de tempête et d'incendie, est faible : en 2022, seulement 9 % des 17,5 millions d'hectares de forêts françaises étaient assurés³³. Il est néanmoins essentiel de surveiller ce péril : au vu de la hausse considérable de la sinistralité observée dans certains pays en particulier aux États-Unis³⁴ et en Australie et dorénavant en Europe notamment en Grèce, en Espagne et au Portugal, ce péril pourrait contribuer à l'inassurabilité de certains territoires et le retrait des assureurs.

L'étude des feux de forêts est importante non seulement pour évaluer l'impact sur les forêts elles-mêmes, mais également sur le bâti situé à proximité.

Compte tenu du faible taux de pénétration de l'assurance, les valeurs assurées restent limitées. Il est difficile de quantifier financièrement les dommages en cas de feux de forêt compte tenu du peu de données disponibles. De plus, les assureurs ne renseignent pas l'origine d'un incendie en cas de destruction d'un édifice, ce qui ne permet pas de différencier les différentes origines (domestique, criminel ou feux de forêt). À titre d'exemple, il n'existe pas de montant précis sur les incendies de Gironde en 2022. Il conviendrait de travailler à une meilleure restitution chez les assureurs en distinguant clairement les incendies dus aux feux de forêt dans les déclarations des sinistres pour mieux évaluer ce risque, puis intégrer le changement climatique dans la modélisation.

S'il est difficile d'objectiver les éventuelles difficultés en réassurance sur cette branche, CCR a développé de premiers outils de modélisation pour approfondir sa connaissance de ce risque, notamment en modélisant le mode de propagation des feux en fonction d'indicateurs météorologiques et climatiques et en estimant les dommages au niveau de l'arc méditerranéen³⁵. CCR poursuivra ses efforts en intégrant notamment l'imagerie satellite et en récoltant des données sur les pertes historiques.

³⁰ Érosion côtière : lancement des travaux de démolition du Signal, en Gironde - Banquedesterritoires.fr - 03.02.2024.

³¹ Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national, Horizons 2050 et 2100, Cerema, février 2024.

³² Article R561-2 - Code de l'environnement.

³³ Incendies : seulement 9 % des forêts françaises, majoritairement privées, sont assurées - Challenges - 05.08.2022.

³⁴ Climate Change Indicators: Wildfires - United States Environmental Protection Agency.

³⁵ Modélisation des feux de forêts : validation et amélioration d'un module de propagation, Desenfant, Rapport scientifique CCR 2024. Pages 18-21.

L'analyse socio-économique des risques émergents, un outil essentiel pour analyser la pertinence d'une nouvelle garantie publique

CCR porte une attention particulière à la capacité en réassurance déployée par le marché privé, la tarification pratiquée et l'évolution des conditions contractuelles (exclusion, garantie limitée, etc.) et la sinistralité qui peuvent impacter l'assurabilité des risques. Cette activité de vigie s'inscrit dans son rôle de conseil aux pouvoirs publics, qui, jusqu'à peu était surtout orienté vers la couverture et la prévention des catastrophes naturelles et qui est dorénavant plus diversifié.

La méthodologie de détection de ces signaux faibles a été construite autour d'une dizaine de paramètres qui sont classés selon un seuil de criticité plus ou moins élevé. Ils peuvent être qualitatifs et quantitatifs. L'objectif pour CCR est triple :

- Dresser l'inventaire des dénominateurs communs propres à tous les risques sur lesquels les marchés de la (ré)assurance ne parviennent plus à remplir leur rôle pour les raisons susmentionnées afin de dessiner les frontières de l'inassurabilité. Cette démarche permettra de surveiller le risque de saturation des capacités disponibles et de cartographier les branches en tension au regard de leur maturité.
- Proposer la conception d'une couverture publique, soit sous la forme d'une réassurance, soit sous la forme d'un fonds de façon pérenne ou temporaire lorsque le marché privé n'est plus en mesure de soutenir seul l'ensemble des expositions et de la sinistralité sur une branche donnée. Il s'agira pour CCR de démontrer l'utilité sociale et sociétale de la réassurance en jouant pleinement son rôle d'absorbeur de chocs au travers d'un partage du sort entre secteur privé et l'État.

- Anticiper l'évolution d'un risque dont la survenance n'est plus de l'ordre de l'aléatoire mais de la certitude, ce qui le rend inassurable tant par le marché privé seul que par une solution public-privé. Tel est le cas de l'érosion du littoral, comme évoqué plus haut dans ce rapport. Ce type de configuration nécessitera de trouver des solutions de réduction de l'exposition innovante pour ne pas faire subir aux assurés des pertes économiques qui ne pourront être indemnisées.

Dans l'hypothèse où l'appui de l'État au travers l'intervention de CCR est requise, la structuration d'une éventuelle couverture publique pour un risque donné doit s'accompagner d'une analyse socio-économique pour en déterminer l'ensemble des externalités non-financières pour la société française. À ce titre, l'analyse des risques émergents s'inspire des travaux d'analyse des bénéfices de la prévention des catastrophes naturelles consistant à identifier les différentes externalités d'une couverture publique, au-delà de son investissement en terme monétaire.

Si ces analyses socio-économiques (ou analyses multicritères lorsque l'accent est plutôt mis sur des paramètres qualitatifs) sont fréquentes dans le secteur de l'énergie et des transports, leur application à la réassurance publique est plus novatrice, mais pour autant essentielle. CCR prévoit de lancer des chantiers d'expérimentation pour de telles évaluations en s'appuyant sur la méthodologie de France Stratégie qui sera ajustée à ses besoins³⁶.

Anticiper des potentielles défaillances de marché

PRÉCONISATION N° 11

Mettre en place une cartographie des risques émergents, pour lesquels une carence du marché privé existe ou pourrait apparaître à moyen terme et identifier les différents leviers potentiels pour pallier cette éventuelle carence.

PRÉCONISATION N° 12

Avant le déploiement de nouveaux dispositifs publics, en vérifier systématiquement l'impact socio-économique.

³⁶ Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics - Édition 2023 - France Stratégie.

CCR a l'ambition de contribuer à la mise en œuvre d'une gestion nationale intégrée des risques émergents

Au regard de sa proximité avec le marché de l'assurance et de son statut de réassureur public, CCR bénéficie d'un positionnement privilégié qui lui permet d'identifier et d'analyser l'émergence de nouveaux risques. Cette approche lui permet d'échanger non seulement avec les assureurs mais aussi avec des opérateurs sectoriels, voire des assurés. Ainsi, CCR a déployé une lecture transverse qui lui permet d'avoir une compréhension globale des enjeux. En plus du travail d'analyse socio-économique, CCR propose la mise en place d'un forum de dialogue entre acteurs publics travaillant sur l'analyse des risques émergents à l'échelle de la Nation.

CCR a été à plusieurs reprises sollicitée pour faire part de son analyse sur plusieurs possibles risques de carence de couverture durant l'année 2024 : ses conclusions ont le plus souvent été que les difficultés rencontrées étaient liées au marché primaire et non à une carence des capacités de réassurance. Force est de constater que dans certains cas, ces problématiques sont transversales et concernent plusieurs ministères sectoriels. Nous pensons qu'un effort coordonné de remontée d'information aidera à mieux apprécier la pertinence d'une réponse assurantielle ou de promouvoir d'autres types de solutions.

Si CCR tire la légitimité de son action dans l'absence de couverture assurantielle disponible sur un ou des risques donnés, la réassurance publique ne pourra pas être le remède automatique à toutes les situations de carence : il s'agit de savoir si des mesures préalables ne pourraient

pas être mises en place ou des ajustements pour permettre de relancer l'appétit au risque des assureurs avant de considérer l'option de la réassurance ou d'un fonds public. Tout l'intérêt de cette démarche consistera à mieux objectiver l'origine des défaillances de marché et trouver des solutions adéquates pour y remédier.

Enfin, CCR considère que cette initiative s'inscrit dans la suite logique de l'une des recommandations du rapport Chrétien-Dagès en matière de gestion territoriale des risques : celui-ci promeut la création de postes de « risk manager » à l'échelle des collectivités territoriales. Nous considérons aussi que l'État devrait également se doter d'une compétence identique et centralisée pour dresser l'inventaire des risques qui pourrait l'exposer et mieux coordonner son approche pour anticiper des effets qu'il serait trop tard à maîtriser (faillite économique en cascade, attaque cyber majeure, mouvements populaires simultanés, crise sanitaire de type pandémie etc.). Cet inventaire pourrait déboucher sur la constitution d'une cartographie des risques émergents unique à l'échelle nationale, par secteur, en concertation avec des organismes de place, qu'ils soient publics ou privés.

Forte de son expertise sur la modélisation des risques et de son savoir-faire technique, CCR pourra proposer des scénarios de quantification du risque, d'étude des effets en cascade et de calcul de survenance d'un événement lorsque cela sera pertinent.

Renforcer la gouvernance et l'analyse des risques émergents

PRÉCONISATION N° 13

Promouvoir un dialogue productif entre les différentes parties prenantes (publiques et privées) de la gestion des risques émergents.



Affrontements en France entre la police
et des manifestants 29 juin 2023

©Victoria Valdivia / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

**RAPPORT AU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
ÉDITÉ PAR CCR - DÉCEMBRE 2024**

Ce rapport de CCR et tous les éléments scientifiques qu'il contient (notamment les textes, schémas, graphiques, camemberts, tableaux ou éléments cartographiques) sont la propriété exclusive de CCR ou de tiers l'ayant expressément autorisée à les utiliser, et sont protégés par les dispositions du Code de la propriété intellectuelle et les traités internationaux sur le copyright.

Copyright 2024 Caisse Centrale de Réassurance, Paris, France

Crédits photos: Vue aérienne de La Calotterie inondée, dans le Pas-de-Calais, le 10 novembre 2023. ©Anthony Brzeski / AFPTV / AFP (Couverture et 4^e de couverture) - Vue aérienne des inondations autour de la ville de Montcravel (Pas-de-Calais) le 10 novembre 2023. ©Anthony Brzeski / AFP (4) - Vue aérienne de Blendecques (Pas-de-Calais) inondée suite à la crue de l'Aa, le 4 janvier 2024. ©Charles Caby / AFP (14) - En 2023, un champ de fleurs de tournesol desséché par la forte chaleur et un manque d'eau. ©Nicolas Guyonnet / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP (22) - Grêlons de la taille de balles de golf après une violente tempête - 17 juin 2022 - iStock / Getty Images Plus (22).

Conception et réalisation: Laurent Parmentier et Marie-Laure Resca.
Ce rapport a été imprimé en France par l'imprimerie EDGAR.



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

www.ccr.fr - catastrophes-naturelles.ccr.fr

