



Plan d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)

Cahier d'acteur – Caisse centrale de Réassurance (CCR)

Aucun territoire n'est épargné par l'augmentation des catastrophes naturelles. Les dramatiques événements climatiques en Espagne puis en France à Mayotte, le démontrent encore récemment. Faire face aux périls à venir, protéger l'assurabilité et assurer la pérennité du régime public d'indemnisation des catastrophes naturelles français passent nécessairement par le développement de la prévention et l'adaptation dans nos territoires. CCR (Caisse Centrale de réassurance), réassureur public qui agit en France pour l'assurabilité des risques extrêmes et émergents, est la garante du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime Cat Nat). Ce partenariat public-privé créé en 1982, quasi-unique au monde, protège les citoyens et les entreprises contre des phénomènes naturels de grande ampleur. Il fait face à des pressions croissantes, en raison notamment d'une accélération du changement climatique et de ses conséquences humaines, matérielles et financières. Les travaux que CCR mène de longue date 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.

CCR salue la publication du PNACC-3, qui place la France sur une trajectoire d'adaptation nécessaire au changement climatique et marque un tournant à deux titres :

- L'introduction de la TRACC (Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique), référence essentielle à partir de laquelle l'ensemble des actions pourront se décliner.
- L'élargissement du champ d'intervention du PNACC-3 au domaine de l'assurabilité qui marque ainsi une reconnaissance du rôle de l'assurance et de la réassurance, au service de la prévention et de la résilience, dans l'adaptation au changement climatique.

Le PNACC-3 constitue le support d'avancées majeures pour maintenir la possibilité pour chacun de mieux prévenir et de mieux s'assurer contre les risques naturels en modernisant notamment notre système assurantiel, citées parmi les 14 mesures principales du plan :

- Un accroissement de l'enveloppe du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) à 300 M€ en 2025.
- La mise en place de l'observatoire de l'assurabilité et du mécanisme de commissionnement de CCR.
- La création d'une cartographie nationale (annoncée à horizon 2025 pour les périls Cat Nat et 2027 pour l'ensemble des périls).

Par ailleurs, le PNACC-3 contient des éléments structurants :

- Mobiliser et accompagner l'ensemble des parties prenantes dans les démarches d'adaptation (Etat et ses établissements, Opérateurs d'importance vitale (OIV), collectivités territoriales, acteurs économiques dont les assureurs et CCR, exploitations agricoles, gestionnaires de patrimoine culturel, jeunes ...)
- Développer un « réflexe d'adaptation » chez les décideurs publics et privés ainsi qu'une « culture de la résilience » pour tous.
- Déployer des mesures spécifiques selon les territoires, notamment les plus vulnérables comme l'Outre-Mer.



Certaines mesures du PNACC-3 pourraient cependant être renforcées :

- **L'augmentation de l'enveloppe du Fonds Barnier** pour financer la prévention reste aujourd'hui en dessous des attentes d'un certain nombre de parties prenantes et de ce que prévoyait initialement la loi. Les ressources allouées à la prévention (Fonds Barnier et autre dispositif de prévention des catastrophes naturelles) devraient être en adéquation avec le prélèvement de 12% sur la surprime Cat Nat. Ce prélèvement atteindra 450 M€ dès 2025, puis 520 M€ en 2026, selon les estimations de CCR.
- **Les mesures concernant l'adaptation au Retrait-gonflement des argiles (RGA) des maisons existantes, sont insuffisantes** alors que seule la réalisation d'un guide technique est à ce stade prévue. 11 millions de maisons sont concernées en France, il s'agit d'un phénomène majeur. CCR préconise de mettre en place un fonds public dédié au financement de la prévention individuelle du RGA, qui pourrait être alimenté par une partie du prélèvement sur la surprime Cat Nat.

Le principal enjeu de CCR à court terme est la pérennité du régime Cat Nat, maillon central de la résilience et de la solidarité nationale face aux catastrophes naturelles et ainsi « protéger l'assurabilité pour permettre à chacun de se construire un avenir » qui constitue notre raison d'être.

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 réhausse de la surprime Cat Nat au 1er 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, de garantir leur assurabilité et de limiter la hausse des primes d'assurance pour les assurés :

- La politique publique de prévention s'est traduite par des investissements de 4,5 Md€ sur la dernière décennie, par l'État et les collectivités locales. Ces investissements ont permis de contenir la hausse de la sinistralité liée à certains périls comme les inondations par débordement, grâce à la mise en œuvre des Plans de prévention des risques (PPR) et des Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Certains périls tels que la sécheresse géotechnique, les inondations par ruissellement ou les vents cycloniques sont en revanche peu traités par ces efforts de prévention.
- Le renforcement des efforts de prévention à hauteur de la forte croissance des sinistres d'origine climatique est une condition nécessaire pour maintenir l'assurabilité de nos territoires. Ceci vaut notamment pour ceux qui sont très exposés aux aléas naturels, afin que les assureurs puissent continuer d'y jouer leur rôle à l'heure où des signes d'exclusion par le biais de la modulation tarifaire ou la sélection des risques sont observés.
- Quels que soient les efforts de prévention consentis, il convient de s'interroger en parallèle sur le devenir de certaines zones critiques soumises à des phénomènes majeurs de manière récurrente où la question de l'urbanisation et de l'assurabilité futures se pose : sans cette réflexion, la mutualisation prônée pour maintenir l'assurabilité sur le territoire national pourrait en être affectée.
- Par ailleurs, les efforts de prévention individuels doivent être renforcés pour permettre la réduction de la vulnérabilité des biens. Cela passe par la mise en place de dispositifs d'accompagnement des assurés et par des investissements dans une véritable filière de réduction des risques.
- Il s'agit également de responsabiliser l'ensemble des parties prenantes, notamment par le renforcement des dispositifs de prévention et par le suivi de la couverture des particuliers, des entreprises et des collectivités, y compris dans les territoires les plus exposés en France métropolitaine et dans les outre-mer.

Nous sommes convaincus que la dépense publique en matière d'adaptation et de prévention est ultra-rentable pour la collectivité. A titre d'illustration, un euro investi dans la prévention des inondations permet d'éviter trois euros de dommages, et près de huit euros si on prend en compte l'effet de levier des financements locaux.

Il est aujourd'hui nécessaire d'élaborer une stratégie nationale de prévention des catastrophes naturelles s'appuyant sur les avancées significatives du PNACC-3, alliant une prévention individuelle et collective, adossée à une cartographie consolidée des aléas naturels intégrant les impacts du changement climatique.



CCR rappelle ainsi ses préconisations de mise en place de mesures d'adaptation et de prévention innovantes autour de ces 3 axes :

- Renforcer l'investissement dans les mesures collectives
- Promouvoir le financement de la prévention individuelle
- Garantir l'équité d'accès à l'assurance sur le territoire

Les préconisations de CCR de mise en place de mesures d'adaptation et de prévention innovantes :

1. Renforcer l'investissement dans les mesures collectives

Il nous semble 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 à partir du 1^{er} janvier 2025. 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, qu'il s'agisse de mesures de régulation de l'urbanisation dans les zones à risques, de financement d'ouvrages de protection, d'incitation à la prévention individuelle.

Si certaines mesures de prévention ne relèvent pas forcément du Fonds Barnier, les ressources allouées à ce fonds devraient néanmoins significativement augmenter suite à la hausse de la surprime Cat Nat au 1/1/2025.

2. Promouvoir le financement de la prévention individuelle

- **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.** Si dès la loi de 1982, un lien très fort a été fait entre régime d'indemnisation et prévention, la notion « de mesures habituelles de prévention » figurant dans le code des assurances 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 individuelles 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 termes d'évaluation des risques climatiques, CCR offre des services de conseil pour aider les entreprises à mieux gérer les risques répondant à différents enjeux (projets, sites de production, rapports, services, conseil en prévention).
- **Pour renforcer la prévention individuelle, CCR recommande également 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 cas, 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. 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.



- **Afin de développer la prévention individuelle, il est nécessaire de promouvoir une filière française de la réduction des risques naturels.** C'est ainsi que 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.
- **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 la partie du produit de prélèvement de 12 % sur la surprime Cat Nat, non redirigée vers le FPRNM. 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).
- **Enfin, les propositions visant à assurer une cohérence entre mesures d'atténuation et d'adaptation dans un souci d'efficacité des dispositifs publics nous semblent aller dans le bon sens, telles que :**
 - La mise en place d'un « éco prêt taux zéro » pour les particuliers afin de financer des travaux de prévention coûteux.
 - Le conditionnement de la prime de Transition Énergétique (MaPrimeRenov') pour les logements les plus exposés pour le « retrait-gonflement des argiles » (RGA) et qui nécessitent prioritairement des travaux de prévention.

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

Deux actions menées par CCR s'inscrivent pleinement dans la 2e 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 » :

- **CCR a adapté son mécanisme de commissionnement au sein des traités de réassurance pour inciter ses clients assureurs à rester présents 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. Un 1^{er} rapport sera remis en 2025.

- **Au-delà de ces deux actions, CCR, en concertation avec France Assureurs et les assureurs, a proposé un mécanisme à compter du 1er janvier 2025, de couverture spécifique complémentaire au schéma général pour les outre-mer.** 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.
- **Enfin, si le Bureau Central de Tarification (BCT) constitue un mécanisme pertinent pour permettre à chaque personne physique ou morale d'être couverte 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.** 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.

A propos de CCR

CCR est le réassureur public qui agit en France pour l'assurabilité des risques extrêmes et émergents. Créée en 1946, CCR a été conçue dans le cadre du programme du Conseil national de la Résistance pour accompagner et protéger les Français dans la reconstruction d'après-guerre. CCR est la garante du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime Cat Nat) créé en 1982. Acteur incontournable de la réassurance, CCR propose des couvertures de réassurance, avec la garantie de l'État, aux assureurs français et conseille les pouvoirs publics, les acteurs de la prévention et de la gestion des risques en matière de prévention, de modélisation et d'adaptation. CCR associe des capacités de modélisation physique, actuarielle et économique et de multiples expertises pour développer la connaissance des risques naturels et anthropiques, leur prévention et l'adaptation des territoires. Acteur central du régime des catastrophes naturelles, CCR couvre d'autres risques extrêmes, tels que la responsabilité civile des exploitants nucléaires et le risque terroriste.