HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Repenser la mutualisation des risques climatiques

Chaire PARI – 15 septembre 2025

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Mathilde VIENNOT
Cheffe de projet
Département Développement durable et numérique

Marine DE MONTAIGNAC
Cheffe de projet
Département société et politiques sociales

Alice ROBINET
Cheffe de projet
Département Développement durable et numérique

Changement climatique : trois scenarios pour repenser la couverture des logements face aux risques climatiques

1. Introduction générale
2. Un modèle français qui présente des limites importantes
3. Le changement climatique, source de vulnérabilité du système d'assurance
4. Industrialisation vs. réchauffement climatique : le parallèle avec la mutualisation des risques sociaux
5. Vers une refondation du modèle de mutualisation des risques climatiques : trois scenarios

Une réflexion transversale sur la protection des logements face au changement climatique

De nombreux rapports sur les enjeux financiers et les réformes du système Cat Nat, la montée des risques climatiques, le manque d'adaptation des logements

Une démarche originale et des propositions :

- Une analyse des **enjeux aussi climatiques et sociaux** que posent le réchauffement climatique sur l'assurabilité des logements des ménages
- Un parallèle avec la **création de la Sécurité sociale**, et la prise en charge des risques par l'Etat
- Trois scenarios préparés avec le support d'un **groupe de travail** composé d'assureurs, actuaires, chercheurs en assurance, praticiens de la protection sociale, juristes, historiens de la Sécurité sociale, géographes, etc.

Un travail de concertation pendant près de deux années

2023 : 50+ auditions

Assureurs, Réassureurs, Historiens, haut-fonctionnaires ou économistes de la protection sociale, Chercheurs en assurance, en exposition aux risques climatiques, médiateur de l'assurance, …

2024 : Approfondissement des principaux axes de réflexion – 5 séances du GT

Comment et doit-on choisir entre responsabilité et solidarité ?
Comment intégrer la prévention collective et l'adaptation dans un système assurantiel ?
Comment intégrer la dimension territoriale dans la mutualisation des risques climatiques ?
Peut-on caractériser conjointement les risques sociaux et les risques climatiques pour en dessiner la couverture ?
Comment intégrer les plus précaires dans une mutualisation des risques

Echanges sur la construction de scenarii – 3 séances du GT

2025 : Finalisation des scenarios (dont étude des coûts et des modalités de financement)

13 juin : Publication du rapport et de la note de synthèse

16 juin: Conférence avec plus de 500 participants

Termes de la réflexion

- Champs de notre étude : prévention et réparation des dommages aux biens particuliers (logement) suite à un évènement « naturel » (amplifié par le changement climatique à horizon 2050).

- Dommage : préjudice subi par quelqu'un (danger), notions compensation, ; dépasse la notion de sinistre (dommage matériel ou corporel qui fait jouer la garantie d'un contrat entre assureur et assuré).

- Risque : décomposé entre un aléa (en l'occurrence, climatique), un niveau d'exposition, de vulnérabilité.

- La prévention : ensemble de mesures visant à réduire l'une des composantes du risque.

- Mutualisation : choix d'une communauté, de la répartition du risque entre plusieurs personnes. Peut aller vers une socialisation (gestion collective et publique du risque) ou une étatisation (gestion unique par l'Etat).

Un système solidaire et mutualisé qui présente des limites importantes

Un système qui couvre de nombreux risques avec des niveaux de primes qui restent bas

- Un **système public-privé**, avec une logique assurantielle et une garantie de l'Etat
  - qui repose sur l'assurance multirisque habitation, obligatoire pour les locataires
  - deux dispositifs principaux : la garantie « Cat Nat », instaurée en 1982, et la garantie « TGN » (Tempête, Grêle, Neige).

- Une **prévention principalement collective**, qui repose sur une multitude d'acteurs

- Un système qui apparaît particulièrement **mutualisé et solidaire** en comparaison internationale

Un système solidaire et mutualisé qui présente des limites importantes

Mais des limites pour les ménages :

- Des **inégalités entre contrats et entre territoires** :
  - indemnisation incomplète des dommages
  - non-assurance dans certains territoires
  - des risques non couverts (recul du trait de côte)
  - une couverture incertaines d'autres risques (sécheresse)
  - des franchises modulables
- Une **vulnérabilité accrue** pour certains ménages
  - un risque universel sur l'habitation
  - une surexposition des classes moyennes inférieures au risque sur le patrimoine
  - des enjeux particuliers pour les locataires les plus précaires

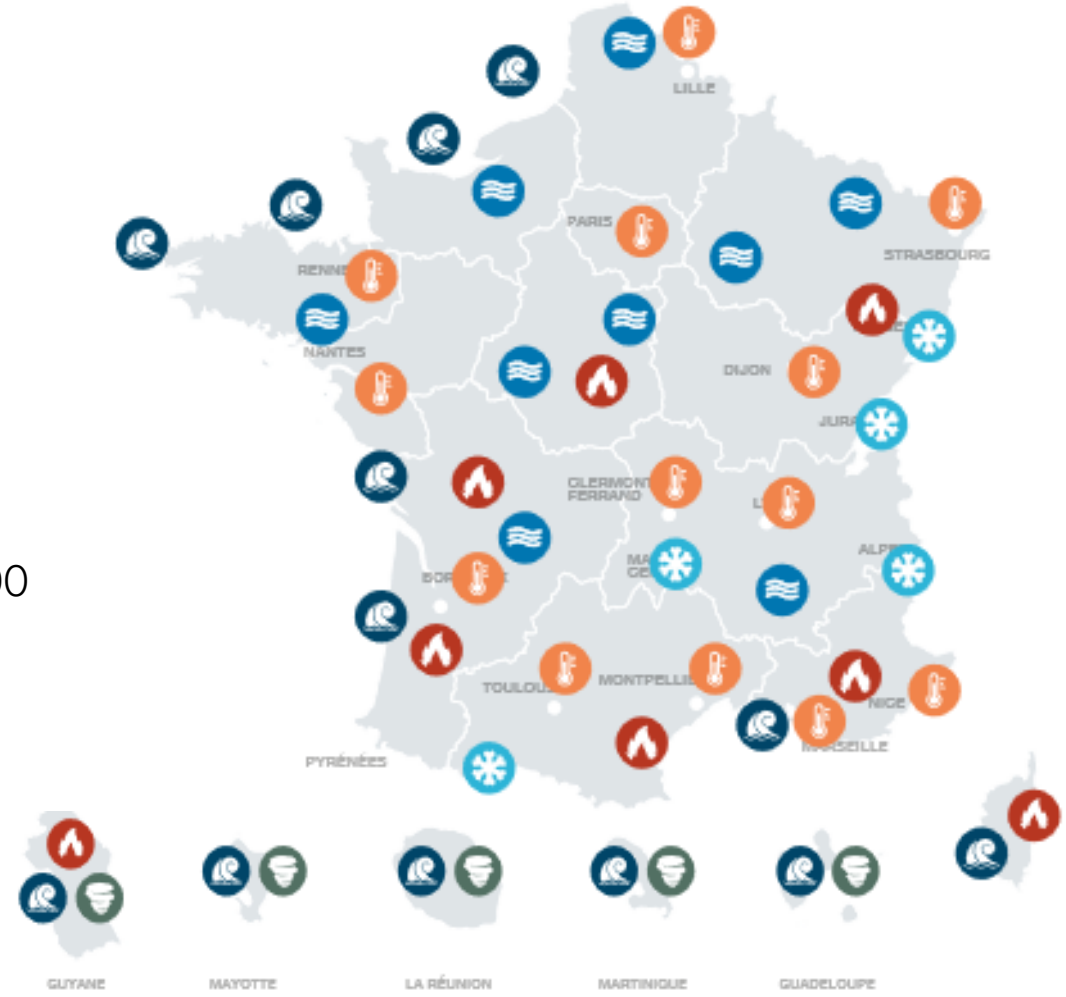
Une résilience territoriale face à la montée des risques climatiques à questionner

- Une exposition croissante à des phénomènes extrêmes, sur tout le territoire

- Un cadre pour la **prévention** des risques naturels bien installé (cartographies, plans de prévention des risques, programmes d'actions, loi Elan (RGA)…) mais insuffisant dans un climat qui change, et inégal selon les territoires et les risques

- Des moyens humains et financiers insuffisants (Fonds Barnier : 300 M€ depuis 2025 ; fonds Vert; Gemapi…) et orientés sur la prévention collective

Une politique de prévention séparée de l'indemnisation



FONTE DES GLACIERS, BAISSE DE L'ENNEIGEMENT
ÎLOT DE CHALEUR
INTENSIFICATION DES CYCLONES ET OURAGANS
INONDATIONS (CRUES, RUISSELLEMENT…)
FEUX DE FORÊTS (AUGMENTATION DU RISQUE)
SUBMERSIONS

Source : Réseau Action Climat, 2024

Le changement climatique, source de vulnérabilité du système d'assurance

- Un coût moyen de la sinistralité entre 2019 et 2023 **10 à 20% supérieur** à la sinistralité moyenne depuis 40 ans
- Une difficulté à évaluer le coût global de l'inaction
- Des **projections à l'horizon 2050** du secteur de l'assurance variables, mais incertaines, parfois inférieurs aux niveaux déjà constatés aujourd'hui

Aléa climatique	Sinistralité moyenne annuelle 2019-2023[1]	Coût annuel moyen estimé en 2050 *Coût annuel moyen en l'absence d'évolution de l'aléa*				
		CCR[2]		ACPR[3]	FA[4]	Covea[5]
		RCP4.5	RCP8.5	RCP4.5	RCP8.5	RCP8.5
Sécheresse	[1,3 – 1,4]	1,16 *0,84*	2,1 *0,93*	1,65 *1,24*	1,61 *0,96*	0,93
Inondations	0,5	1,4 *1,21*	1,25 *1,19*	0,74 *0,6*	1,87 *1,75*	1,65
Vents cycloniques	0,12	0,55[6] *0,47*		-	-	-
Submersions marines		0,15 *0,09*	0,14 *0,09*	0,06 *0,01*	0,17 *0,07*	-
Autres périls			-	0,37	-	-
Total Cat Nat (A)	**[1,8 – 2,3]***	**3,26** ***2,61***	**4** ***1,29***	**2,82** ***1,9***	**3,65** ***2,78***	**2,61**
Tempêtes	1,22	-	-	-	1,72 *1,72*	1,22
Grêle	0,96	-	-	-	-	1,15 *1,06*
Total TGN (dont neige) (B)	**2,16**	**-**	**-**	**-**	**1,72**	**2,37**
Total Cat Nat + TGN (A) + (B)	**[4,04 – 4,5]**	**-**	**-**	**-**	**5,37**	**4,98**

Le changement climatique, amplificateur des failles du marché de l'assurance :

- Un risque de **retrait des assureurs** (sorties de marché), de **hausse des primes** (antisélection), de **baisse de la qualité** de l'assurance (contrats)

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

Un parallèle historique avec la construction progressive des assurances sociales

Industrialisation et responsabilité collective

- Débats anciens sur la **responsabilité, la solidarité, la place de l'Etat** dans la protection
- Tournant de la **Sécurité sociale en 1945** : prise en charge publique, universelle et obligatoire de risques jusqu'alors laissés à l'initiative privée

Les risques climatiques sont-ils des risques sociaux ? La nécessité d'une réponse publique structurée

- Systémiques, inégalement répartis, largement hors de contrôle individuel
- **Limites structurelles du marché** : incertitude, horizon de long terme, enjeu d'exclusion

Vers une « Sécu des risques climatiques ? » Un choix politique fondamental

- Quelle intervention de l'État ?
- Penser un **nouveau régime de solidarité climatique** : ce qu'on rend assurable, comment on partage les charges de l'adaptation, quelle place on donne à l'Etat, aux collectivités, aux citoyens

La protection sociale : inspiration pour les mécanismes (outils, redistribution, contributivité, etc.)

De l'Etat régulateur à une « Sécurité sociale climatique »

Trois scénarios, construits avec un groupe de travail, qui se différencient selon la place de l'Etat, le degré de socialisation (indemnisation et prévention) et l'assurabilité des risques climatiques

- Premier scénario – l'Etat régulateur du marché de l'assurance
- Deuxième scénario – l'Etat garant des risques climatiques
- Troisième scénario – l'Etat assureur des risques climatiques : vers une « Sécurité sociale climatique »

Un socle de mesures communes pour améliorer le système actuel en matière de :

- Pilotage : mise à disposition d'une cartographie précise, évolutive, commune et publique des risques climatiques sur le territoire (obligation de remontée des données)
- Concertation : concertation renforcée des acteurs de la mutualisation des risques pour gérer le système
- Prévention : mise en place d'un calendrier de révision des PPR 'dynamique', réallocation de l'espace habitable hors des zones à risque élevé, amélioration de la culture du risque
- Expertise: encadrement et certification des experts et des artisans (réparation)

Scénario 1 – l'Etat régulateur du marché de l'assurance

Architecture du système

- Identique au système actuel : partage marché de l'assurance / Etat

Couverture des dommages

- **Mise en place d'un « contrat responsable »** avec des garanties minimales (relogement, évaluation des besoins en prévention, « contre-expertise », biens de première nécessité, résilience dans les travaux de réparation)
- **Recul du trait de côte** : aide financière exceptionnelle pour le rachat à l'amiable des biens à risque d'ici 2030 (modulable, plafond relevé, résidences principales, cf. Sc. 1)
- **Aide à l'assurance** pour les plus précaires
- Mécanisme de **péréquation vers les zones à risque** pour pallier les sorties du marché des assureurs privés

Prévention

- **Garantie décennale** du constructeur pour les dommages liés au RGA
- Couverture ou franchise conditionnée à la réalisation des travaux en contrepartie d'un renforcement du fonds Barnier pour la **prévention individuelle**

Financement

- **+2 Md€** par rapport à aujourd'hui (extension couverture et prévention)
- Réaffectation et augmentation du prélèvement Barnier ; taxe Gemapi

Scénario 2 – l'Etat garant des risques climatiques

Architecture du système : un Cat Nat unifié

- Extension de la **réassurance publique à tous les évènements** naturels
- **Suppression du fonctionnement par arrêtés**
- **Sortie du RGA** du système Cat Nat et **élargissement du Fonds Barnier en fonds d'adaptation des logements**

Couverture des dommages

- **Obligation de souscription à une assurance MRH** pour tous
- **Recul du trait de côte** : rachat à l'amiable des biens à risque d'ici 2030, modalités pour les biens exposés à horizon 2050
- **Prestation « RGA » pour travaux de résilience,** avant ou après un sinistre, modulée selon les revenus des ménages

Prévention / Adaptation

- Continuum entre couverture et adaptation (RGA)
- Marges de manœuvre pour la prévention collective (érosion)

Financement

- **+5 Md€** par rapport à aujourd'hui
- **Contribution pour la prévention des risques climatiques** prélevée sur base foncière, pour financer le transfert privé-public et l'élargissement de la couverture
- Contribution additionnelle pour les **résidences secondaires** et **logements vacants**

Scénario 3 – l'Etat assureur des risques climatiques : vers une « Sécurité sociale climatique »

Architecture

- **Système socialisé et unifié** de couverture des risques climatiques et d'adaptation des logements

Couverture des dommages et prévention

- **Affiliation automatique** à ce système pour tous
- Organisation de la **couverture selon les types de risques**, avec planchers et plafonds
  - « branche zone inhabitable » : aléas à cinétique lente et probabilité forte (trait de côte, ..)
  - « branche sécheresse » : aléas à cinétique lente et probabilité faible (RGA)
  - « branche météo » : aléas à cinétique rapide et probabilité faible ou forte (tempête, orage, grêle, cyclone..)
- Allocation d'une **subvention de prévention collective** aux communes
- Couverture universelle, redistribution en dépenses et en recettes

Financement

- Coût supplémentaire : **+5 Md€** par rapport à aujourd'hui
- **Cotisations climatiques** en lieu et place des primes d'assurance et pour financer l'élargissement de la couverture (prévention et indemnisation)

Conclusion

Trois grandes orientations pour les années à venir

- Clarifier progressivement les grands scénarios pour 2050

- Un débat qui doit cependant avoir lieu dès maintenant
  - Un arbitrage politique
  - Une situation récurrente de mise en tension du système à chaque catastrophe

  → Pour une « **Conférence nationale sur le changement climatique** » et les risques associés

- Une première brique vers un réflexion unifiée pour les entreprises et les collectivités

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Merci
pour votre attention

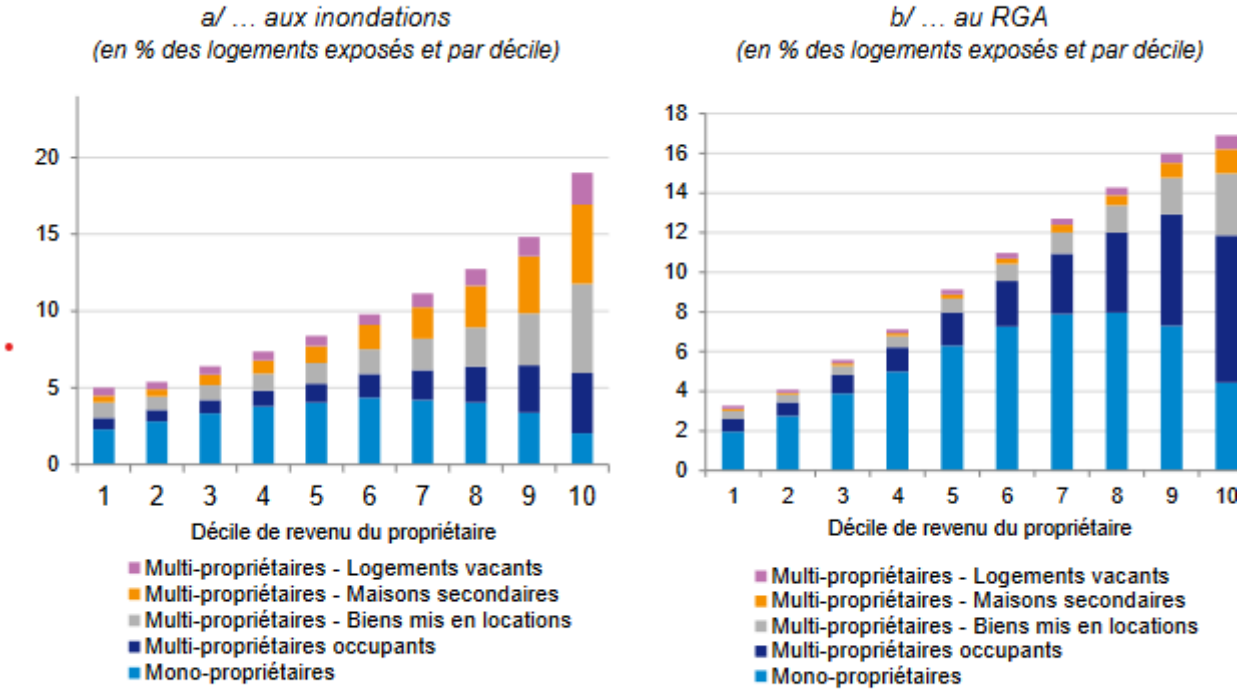
HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Annexes

Exposition des ménages aux inondations et au RGA

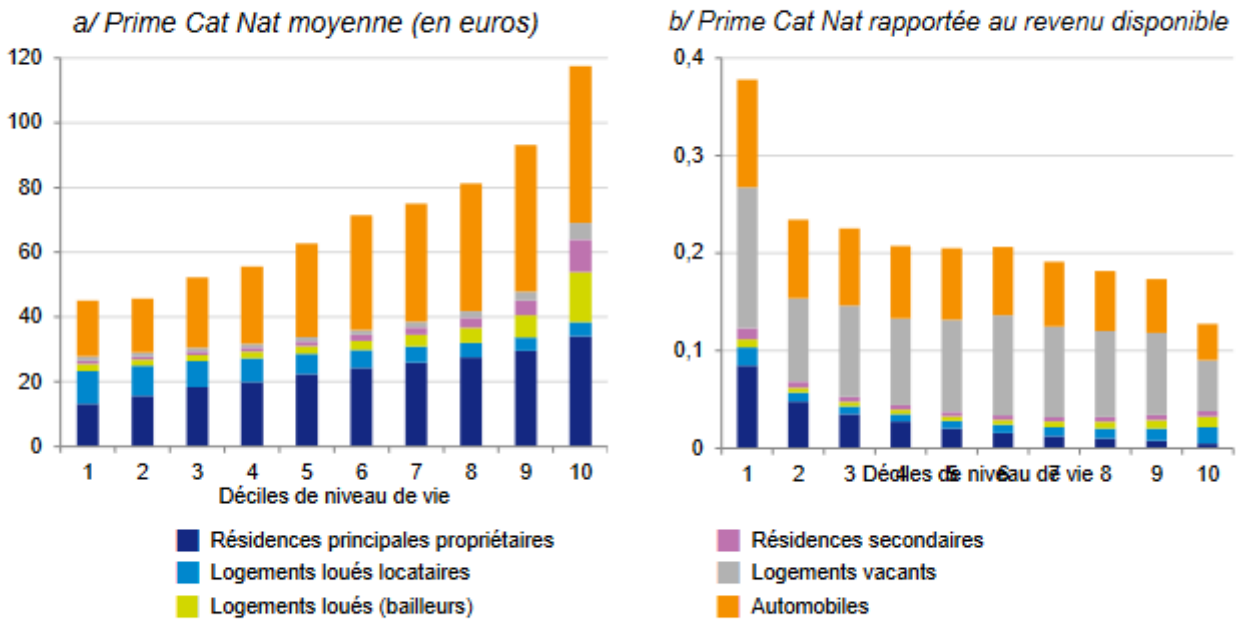
Graphique 24 – Niveau de revenu disponible des ménages exposés…



Source : Bézy T. (à paraître), « Real estate wealth inequality and exposure to natural disasters », PSE Working Paper

Hausse des primes et budget contraint

Graphique 28 – Primes Cat Nat en euros et en pourcentage du revenu disponible, par déciles de niveau de vie



Source : Bézy T. (à paraître), « Real estate wealth inequality and exposure to natural disasters », PSE Working Paper

Synthèse financière des scénarios

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

Récapitulatif des prestations des « branches » du Scénario 3

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