



Livre blanc agéa
*sur les enjeux assurantiels
liés au climat*

Avant-propos

Mis en place en octobre 2022, le groupe de travail sur le climat d'ag a étudie les enjeux assurantiels liés au risque climatique. En effet, ag a considère qu'il est nécessaire d'adapter le secteur de l'assurance au changement climatique actuellement à l'œuvre. Les agents généraux étant directement confrontés à ces réalités concrètes, la Fédération travaille à leur compréhension et à la recherche de solutions aux problèmes qu'ils soulèvent.

Remerciements

ag a remercie chaleureusement les membres de son groupe de travail sur le climat, qui ont permis, par la qualité de leurs échanges et de leurs réflexions, d'aboutir à ce Livre blanc.

ag a remercie Thomas Alvarez pour la qualité de son travail de rédaction et de recherche pour la création de ce Livre blanc.

La Fédération remercie également Julien Arnoult, Florent Dumoulin, Marianne Le Person et Aurélie Robert pour leur participation.



L'édito de Pascal Chapelon, président d'agéa



Le secteur de l'assurance est à un tournant majeur de son histoire. Dans un contexte de hausse préoccupante de la sinistralité d'origine naturelle, nous devons relever le défi de la transition écologique. Et nous ne sommes pas au bout de nos peines ! Mais des solutions existent.

Ce n'est un secret pour personne, la facture s'alourdit pour les assureurs. Avec une hausse du coût cumulé de la sinistralité naturelle estimée à 17,5 milliards d'euros d'ici 2050, c'est notre modèle économique qui est en danger dans les années futures. Henri de Castries, ancien président d'Axa, l'avait déclaré : « *un monde à + 2° C pourrait encore être assurable, un monde à + 4° C ne le serait certainement pas* ». Il est urgent pour nous, acteurs de l'assurance, de prendre conscience de l'épée de Damoclès qui menace notre profession.

Je ne crois pas à la fatalité. Nous avons la capacité d'agir pour continuer de protéger et d'accompagner les Français. Nous possédons un régime d'indemnisation des catastrophes naturelles unique au monde, qui a permis jusque-là de mutualiser les risques climatiques sans coût excessif pour les assurés, et de protéger les finances publiques face aux sinistres d'origine naturelle. Ce dispositif est une chance sur laquelle nous devons capitaliser pour faire face aux enjeux climatiques de demain, à condition de le réformer et de l'adapter aux nouvelles réalités qui nous affectent. Il est inconcevable, qu'aujourd'hui, de nombreux Français ne puissent pas s'assurer en raison d'une trop grande exposition à la sinistralité naturelle. Nous devons engager la transition écologique de notre profession, pour favoriser celle du pays, dans un esprit de mutualisation accrue des risques climatiques et de développement d'une prévention adaptée.

La facture sera salée ! France Stratégie table sur 66 milliards d'euros d'investissements par an jusqu'en 2030 pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris de 2015, dont la moitié serait portée par les finances publiques. Pour le reste, le secteur de l'assurance doit se mobiliser pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain. La hausse des primes d'assurance et la mobilisation de l'argent public ne pourront pas être les seules réponses. Les entreprises d'assurance doivent réformer leur conception de la couverture des risques, en collaboration avec les acteurs de terrain que nous sommes. Elles doivent aussi adapter leurs produits d'épargne au financement de la transition écologique. Nous, agents généraux, liés par notre devoir de conseil, avons notre mot à dire dans cette réflexion, alors que le sujet est déjà dans le viseur des pouvoirs publics. Enfin, nous ne devons pas perdre de vue l'importance de la prévention. Plus le sinistre sera anticipé, moins il coûtera cher aux assurés et aux assureurs !

Encore faut-il engager une réflexion globale. C'est notre objectif. Nous avons lancé, en octobre 2022, notre groupe de travail sur le climat. Ce groupe est l'occasion d'échanger avec des experts, des scientifiques, des assureurs, des professionnels du bâtiment et des représentants d'institutions publiques, dont les auditions ont nourri notre Livre blanc sur les enjeux assurantiels liés au climat. Ce travail de longue haleine permet de nourrir la réflexion des assureurs et des décideurs publics pour faire évoluer notre régime assurantiel. Par ailleurs, nous avons été reçus par le Gouvernement et par les parlementaires à plusieurs reprises, pour alimenter les prochaines réformes sur l'assurabilité des risques climatiques. Nous nous tenons aux côtés des décideurs publics, dans l'optique d'un dialogue permanent avec ceux qui créent les lois qui affectent notre profession. En point d'orgue de notre réflexion, notre Convention Climat du 28 mars 2024 regroupe les acteurs du secteur de l'assurance et les représentants des pouvoirs publics. Nous sommes fiers d'avoir tissé ce lien de confiance entre les décideurs publics et les agents généraux. À travers ces travaux, nous souhaitons jouer notre rôle de relais et de porteurs de solutions sur les enjeux climatiques qui affectent les Français. Les agents généraux sont des acteurs à part entière de la transition écologique.



Table des matières

Liste des abréviations	5
1. Synthèse du <i>Livre blanc agéa sur les enjeux assurantiels liés au climat</i>	6
1.1. Le constat : une sinistralité naturelle en forte hausse depuis plusieurs années.....	6
1.2. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles : une réussite à préserver.....	6
1.3. Les pouvoirs publics s'emparent du sujet.....	7
1.4. Les points faibles du régime assurantiel français face au changement climatique	8
1.5. Un manque de solutions assurantielles pour de nombreux Français	8
1.6. Les travaux d'agéa sur le climat.....	9
1.7. Les propositions d'agéa	10
2. La lutte contre les risques climatiques	12
2.1. La hausse des risques climatiques en France	12
2.1.1. L'évolution de la sécheresse	13
2.1.2. L'évolution des inondations.....	14
2.1.3. L'évolution de la submersion marine	16
2.1.4. L'évolution des tempêtes	16
2.1.5. L'évolution inégale des risques.....	17
2.2. La gestion des risques naturels en France	19
2.2.1. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.....	19
2.2.2. La réassurance	21
2.2.3. Le fonds Barnier	22
2.3. L'actualité législative et réglementaire liées aux enjeux assurantiels et au climat.....	23
3. Les points faibles du régime assurantiel français en matière de sinistralité naturelle	28
3.1. Les outre-mer.....	28
3.2. La filière agricole	32
3.3. Le retrait-gonflement des sols argileux	35
3.4. Les espaces forestiers	41
3.5. La prévention face aux risques naturels	43
3.5.1. La prévention des entreprises contre le risque d'incendie	47
3.5.2. La prévention des entreprises contre le risque de tempête	47
3.5.3. La prévention des entreprises contre le risque de grêle.....	48
3.5.4. La prévention des entreprises contre le risque d'inondation	49
3.5.5. La prévention des entreprises contre le risque de sécheresse	49



3.6. La grêle	50
3.7. Le recul du trait de côte	52
4. Un manque de solutions assurantielles pour de nombreux Français.....	57
4.1. La perspective croissante de zones sans couverture assurantielle	57
4.2. La filière photovoltaïque dans l'impasse	60
4.3. Le casse-tête assurantiel des nouveaux matériaux de construction.....	62
4.4. Le problème des pertes d'exploitation pour cause de restriction d'usage de l'eau	68
5. Les travaux d'agés sur le climat	72
5.1. L'audition par la mission gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques	72
5.2. L'organisation de la Convention Climat 2024.....	72
5.3. L'audition par la mission parlementaire sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique	73
5.4. Le lancement du Campus Climat	74
6. Les propositions d'agés au Gouvernement	75
6.1. Développer la finance verte et les pratiques d'épargne vertueuse	76
6.2. Assurer la pérennité financière du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ..	77
6.3. Permettre une couverture assurantielle pour tous face aux catastrophes naturelles	78
6.4. Cartographier la sinistralité naturelle et l'état de l'offre assurantielle.....	79
6.5. Renforcer la réglementation et la formation des experts d'assurance.....	80
6.6. Faire du fonds Barnier un acteur majeur de la prévention	81
6.7. Responsabiliser les différents acteurs face à la prévention des risques	82
6.8. Faire évoluer les pratiques assurantielles en matière d'étude des sols.....	83
6.9. Faire évoluer les pratiques de réparation post-sinistre	84
6.10. Inciter les collectivités à investir dans des mesures de prévention des risques	85
6.11. Rendre assurable la filière photovoltaïque.....	86
6.12. Promouvoir l'expérimentation en matière de nouvelles techniques de construction	87
6.13. Développer l'assurabilité de la filière bois.....	88
6.14. Assurer la protection des exploitations agricoles.....	89
6.15. Assurer la protection des filières économiques françaises en manque d'assurance.....	90
7. Bibliographie	91
8. Annexe 1 – Membres du groupe de travail d'agés sur le climat	96
9. Annexe 2 – Auditions par le groupe de travail d'agés sur le climat	97



Liste des abréviations

- ACPR : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.
- Ademe : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
- AFNOR : Association française de normalisation.
- Agira : Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance.
- Anah : Agence nationale pour l'habitat.
- AQC : Agence Qualité Construction.
- ATec : avis technique.
- ATex : avis technique d'expérimentation.
- BCT : Bureau centrale de tarification.
- BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières.
- C2P : commission prévention produits (Agence Qualité Construction).
- Cat Nat : catastrophe naturelle.
- CCFAT : commission chargée de formuler les avis techniques.
- CCR : Caisse centrale de réassurance.
- CNGRA : comité national de gestion des risques en agriculture.
- CODAR : commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes.
- CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment.
- DTA : document technique d'application.
- ETI : entreprise de taille intermédiaire.
- FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural.
- FEDER : fonds européen de développement régional.
- FFB : fédération française du bâtiment.
- FNCOFOR : fédération nationale des communes forestières.
- FNGRA : fonds national de gestion des risques en agriculture.
- FSOM : fonds de secours pour l'outre-mer.
- IGN : Institut national de l'information géographique et forestière.
- ISR : investissement socialement responsable.
- MRH : multirisque habitation.
- MRP : multirisque professionnel.
- ONF : Office national des forêts.
- PCS : plan communal de sauvegarde.
- PEAC : plan épargne avenir climat.
- PME : petite et moyenne entreprise.
- PPA : projet partenarial d'aménagement.
- PPRN : plan de prévention des risques naturels.
- Régime « Cat Nat » : régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.
- RGA : retrait-gonflement des argiles.
- TGN : tempête-grêle-neige.



1. Synthèse du *Livre blanc agéa sur les enjeux assurantiels liés au climat*

Nous résumons ici les principaux points d'attentions et conclusions issus des travaux d'agéa sur les enjeux assurantiels liés au climat.

1.1. Le constat : une sinistralité naturelle en forte hausse depuis plusieurs années

- La moitié des dommages en France est liée au changement climatique. Si l'augmentation moyenne des phénomènes climatiques n'est pas préoccupante en soi, leur intensité et leur brutalité posent des problèmes pour le secteur de l'assurance.
- La sinistralité naturelle a été exceptionnelle en 2022, avec 10 milliards d'euros de coûts engendrés. Elle est par ailleurs très importante sur la période 2016-2022, à cause du cyclone Irma (2 milliards d'euros) et une succession d'épisodes intenses de sécheresse (1,2 milliard d'euros par an en moyenne).
- Du côté du secteur agricole, le rapport moyen entre le montant des sinistres et celui des primes (S/P) de l'assurance multirisque sur les récoltes a augmenté de 136 % sur la période 2016-2022.
- Enfin, la sinistralité liée aux catastrophes naturelles devrait augmenter de 50 % d'ici 2050, avec une concentration des bâtiments accrue de 15 % dans les zones à risque.
- Les dégâts cumulés causés par les aléas naturels atteindraient 143 milliards d'euros sur la période 2020-2050, contre 74,1 milliards d'euros sur la période 1989-2019, soit une hausse de 93 %. La croissance serait plus forte pour la sécheresse (+ 215 %) que pour les inondations (+ 87 %) et les tempêtes (+ 46 %).

1.2. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles : une réussite à préserver

Le bilan du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime « Cat Nat ») est globalement satisfaisant depuis sa création en 1982, pour trois raisons :

- le taux de pénétration de la garantie « catastrophe naturelle » est très élevé, avec plus de 90 % des particuliers et des professionnels qui ont souscrit un contrat comprenant cette garantie ;
- le régime « Cat Nat » a permis de maintenir un coût abordable de la sinistralité naturelle pour les Français, avec un prix moyen de 22 euros par an par habitation ;
- le mode de financement du régime « Cat Nat » a permis de préserver les finances publiques.

Pourtant, le régime « Cat Nat » n'est plus adapté à la hausse de la sinistralité naturelle dans les prochaines années, car :

- selon la Caisse centrale de réassurance, le régime « Cat Nat » ne dégagera plus assez de réserves pour couvrir les seuls épisodes de sécheresse à l'horizon 2040 ;
- les réassureurs durcissent les conditions d'accès des assureurs à la réassurance, afin de protéger leur rendement ;



- avec 200 millions d’euros de budget annuel, le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier » n’est pas en mesure de financer des grands projets de prévention des risques naturels, pourtant nécessaires pour lutter contre ces risques dans les prochaines années. De plus, plusieurs risques naturels majeurs, comme l’érosion ou le retrait-gonflement des argiles, passent sous les radars du fonds Barnier.

1.3. Les pouvoirs publics s’emparent du sujet

L’ordonnance du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences du retrait-gonflement des argiles (RGA) vise à assouplir le mécanisme de reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle, à limiter les indemnités aux dommages qui entravent la solidité du bâti à la suite d’un sinistre RGA et à obliger les assurés bénéficiaires de ces indemnités à les utiliser exclusivement pour réparer les dommages liés aux sinistres.

La proposition de loi du 21 février 2023 visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l’argile, portée par la députée Europe Écologie-Les Verts de Paris Sandrine Rousseau, vise à assouplir d’autant plus le mécanisme de reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle et à renverser la charge de la preuve entre l’assureur et l’assuré. Ainsi, tout dommage serait d’office considéré comme étant lié à l’aléa en question, à moins que soit prouvé le contraire au cours d’une expertise menée par l’assureur. Enfin, la proposition de loi vise à encadrer la profession des experts d’assurance et à permettre aux assurés d’utiliser les indemnités y compris en cas de déménagement si le bâti est déclaré inhabitable à la suite d’un sinistre RGA. La proposition de loi a été adoptée à l’Assemblée nationale et est maintenant en attente d’examen au Sénat.

Le 10 octobre 2023, Vincent Ledoux, député Renaissance du Nord, a remis au Gouvernement un rapport d’information sur le suivi du phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA). Outre des mesures de raccourcissement des délais de prise en charge des dossiers de RGA et de déploiement de mesures de prévention contre ce risque, le député propose deux réformes novatrices :

- la création d’un bouclier « Cat Nat » contre les frais liés à la propriété sinistrée lorsque celle-ci est déclarée inhabitable ;
- un mécanisme de « rattrapage » des années précédentes pour les communes reconnues en état de catastrophe naturelle, ainsi que pour des biens endommagés par des phénomènes de RGA dans des communes non reconnues en état de catastrophe naturelle. Le surcoût induit par cette réforme serait compensé en partie par la hausse de la surprime « Cat Nat ».

Enfin, le Gouvernement a rédigé la loi du 23 octobre 2023 relative à l’industrie verte, qui prévoit la création d’un plan épargne avenir climat (PEAC) qui comprend des actifs estampillés de labels écologiques reconnus, ainsi qu’une part minimale d’actifs de petites et moyennes entreprises (PME) et d’entreprises de taille intermédiaire (ETI) impliquées dans la transition écologique, au sein des fonds proposés dans les contrats d’assurance-vie et de plan épargne retraite.



1.4. Les points faibles du régime assurantiel français face au changement climatique

- Les outre-mer sont deux fois plus soumis aux aléas climatiques que l'Hexagone, mais sont deux fois moins assurés, avec des assureurs qui se retirent progressivement de ces territoires.
- La filière agricole est très exposée au changement climatique, mais faiblement protégée, avec uniquement 17 % de la surface agricole utile assurée en 2022 sur l'ensemble du territoire. Les acteurs de la filière agricole et les assureurs attendent les implications de la réforme de l'assurance agricole, en cours de mise en œuvre.
- Le phénomène de retrait-gonflement des sols argileux est difficile à appréhender par le régime assurantiel français, car c'est un risque qui ne présente pas d'unité de temps, de lieu et d'action. Pourtant, la moitié des sols du pays connaît une exposition moyenne ou forte au risque RGA, avec dix millions d'habitations individuelles exposées sur le territoire.
- Seules 9 % de l'ensemble des forêts hexagonales, et 5 % des forêts privées, sont assurées en France. Il existe de nombreux biais du côté des assurés, qui ne voient pas l'intérêt de souscrire une assurance sur le risque d'incendie des forêts.
- La prévention contre les aléas naturels est insuffisante en France. Si les outils existent, ils sont mal exploités car considérés comme des contraintes par les élus locaux et les entreprises. Il est nécessaire de démocratiser la culture du risque naturel, notamment via la modernisation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) et le développement des plans communaux de sauvegarde (PCS). L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a lancé des exercices de stress-test climatique auprès des assureurs, qui révèlent déjà de nombreuses faiblesses du régime assurantiel français, notamment en matière de prévention et de sinistralité naturelle.
- L'année 2022 a été marquée par une sinistralité grêle très élevée, avec 10 milliards d'euros de dommages liés au changement climatique, dont la moitié correspondait au péril grêle. Or, il est difficile d'analyser et de prévenir la formation de la grêle.
- Le risque de recul du trait de côte est actuellement exclu du champ d'intervention du régime « Cat Nat » et du fonds Barnier, car il s'agit d'un risque annoncé qui dépasse les prérogatives des acteurs de l'assurance. De plus, il existe une opposition entre l'accélération du phénomène d'érosion côtière et la stratégie gouvernementale de la zéro artificialisation nette.

1.5. Un manque de solutions assurantielles pour de nombreux Français

Plusieurs entreprises d'assurance se retirent de certaines zones géographiques qu'elles considèrent comme trop sinistrées, via deux comportements :

- un retrait implicite, en augmentant les primes d'assurance de manière déraisonnable. En effet, l'ACPR prévoit une hausse des primes de 130 % à 200 % d'ici 2050 ;
- un retrait explicite, avec des assureurs qui résilient des contrats et retirent leur offre de souscription dans certaines zones bien identifiées, notamment au moyen d'outils de cartographie très précis.

De plus, alors que les pouvoirs publics cherchent à développer la couverture photovoltaïque en France, il apparaît que l'ensemble de la filière se heurte à de nombreux obstacles pour trouver un assureur :



- les constructeurs de panneaux photovoltaïques ont du mal à souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle ;
- les installateurs de panneaux photovoltaïques rencontrent des difficultés pour souscrire une assurance responsabilité civile décennale ;
- les exploitants de panneaux photovoltaïques ont du mal à assurer leur équipement, car il fait grimper le prix de l'assurance multirisque habitation.

Dans le cadre de la transition écologique du bâti, de nouveaux matériaux de construction innovants voient le jour (béton de chanvre, isolants en paille, plaques en fibres de cellulose, etc.). Ces matériaux rencontrent des difficultés d'assurabilité en raison du manque de garanties sur le long terme sur leur viabilité et leur efficacité. On constate des difficultés d'assurabilité similaires sur les matériaux réemployés, réutilisés et recyclés, notamment par crainte de voir leur fiabilité et leur efficacité altérées par le processus de réemploi. Pourtant, l'utilisation de produits issus du réemploi améliore le score carbone d'un bâtiment. La Fédération française du bâtiment (FFB) discute avec les acteurs de l'assurance pour rendre la filière davantage assurable dans les années futures.

Enfin, la disponibilité en eau liquide en France a diminué de 14 % entre la période 1990-2001 et celle de 2002-2018. En 2022, la quasi-totalité des départements hexagonaux ont connu des arrêtés préfectoraux de restriction de l'usage de l'eau. Les filières fortement dépendantes à la ressource en eau (chimie, énergie, bois, agriculture, etc.) connaissent des pertes d'exploitation liées à ces restrictions. En l'absence de dommages matériels directs et de réglementation claire et uniforme sur la question, beaucoup d'entreprises ne peuvent faire valoir ces pertes d'exploitation auprès de leur assureur, et ne peuvent donc être indemnisées pour cela.

1.6. Les travaux d'agéa sur le climat

La Fédération a été auditionnée le 22 septembre 2023 dans le cadre de la mission gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques, menée par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. La fédération a formulé plusieurs propositions, qui sont détaillées dans le présent Livre blanc.

agéa organise sa Convention Climat, qui se tient le 28 mars 2024 aux Docks de Paris. L'évènement sera consacré aux enjeux d'adaptation du régime assurantiel français face au changement climatique, ainsi que des moyens de financer cette transition. La fédération attend 1 500 agents généraux et acteurs de l'assurance sur une journée, ainsi que des membres du Gouvernement, des parlementaires, des économistes, des scientifiques et des représentants d'assurés.

La Fédération a été auditionnée le 20 septembre 2023 dans le cadre de la mission parlementaire sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique, lancée le 15 mai 2023.

agéa envisage plusieurs pistes pour adapter le régime assurantiel français au changement climatique, que nous détaillerons plus bas. Les agents généraux, en raison de leur position d'intermédiaires, jouent un rôle de lanceurs d'alerte auprès des compagnies et des mutuelles



d'assurance et des décideurs publics. S'ils ne créent pas les produits d'assurance, les agents généraux jouent un rôle fondamental au sein de la filière assurantielle, notamment par leur proximité avec les assurés. En effet, liés par leur devoir de conseil, ils sensibilisent leurs clients aux outils de prévention et de couverture face aux risques climatiques. Ils sont donc les mieux placés pour comprendre les besoins des assurés et inventer les solutions pour leur venir en aide face à la hausse de la sinistralité naturelle.

1.7. Les propositions d'agéa

agéa a formulé différentes propositions, dont une partie a été adressée au Gouvernement dans le cadre de la mission gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques :

1. Accentuer la formation des professionnels de l'assurance sur les enjeux de finance verte et sur le rôle de l'épargne dans la transition écologique.
2. Revaloriser la surprime « catastrophe naturelle » en fonction de la sinistralité réelle.
3. Maintenir une offre assurantielle en MRH et en MRP sur tout le territoire pour bénéficier du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ces mesures devront être adaptées dans les territoires ultramarins, en raison de leur situation spécifique.
4. Créer un Observatoire sur l'assurabilité des risques climatiques, afin de centraliser les données sur la sinistralité et l'offre assurantielle sur le territoire national.
5. Engager une réflexion globale pour mettre en œuvre des formes de réglementation de la profession d'expert d'assurance, via notamment la perspective d'une formation homogène et reconnue pour tous les professionnels du secteur.
6. Augmenter le budget alloué au fonds Barnier et inclure le risque d'érosion dans son champ de compétence.
7. Créer, pour chaque bien immobilier et foncier, un diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels, sur le même modèle que celui sur la performance énergétique, qui influencerait sur les conditions d'accès aux contrats MRH et MRP.
8. Instaurer un seuil minimum de niveau d'étude des sols à partir duquel un assureur doit proposer une offre assurantielle pour des travaux de construction ou de maîtrise d'œuvre dans une zone exposée au risque de retrait-gonflement des sols argileux.
9. Dans certains cas particuliers où le bâti et/ou la zone géographique sont trop sinistrés, modifier l'article L125-2 du code des assurances pour permettre aux sinistrés à la suite d'un phénomène de retrait-gonflement des sols argileux d'utiliser leurs indemnités pour déménager.
10. Mettre à disposition des assureurs les projets de prévention des risques et de renaturation mis en place par les collectivités territoriales, pour moduler les primes d'assurance des contrats dans ces collectivités.
11. Inclure les professionnels de l'assurance au sein d'une grande stratégie industrielle nationale en matière de panneaux photovoltaïques, pour assainir et pérenniser la filière, et la rendre plus assurable.
12. Promouvoir l'expérimentation en matière de nouvelles techniques de construction, via l'instauration d'un dialogue permanent entre les professionnels de l'assurance et du bâtiment, les organismes de certification des produits et des procédés de construction, et les pouvoirs publics.



13. Étendre la réduction fiscale prévue pour la souscription d'un contrat d'assurance tempête pour la forêt aux contrats d'assurance tempête-incendie pour la forêt.
14. Créer un système d'amortissement financier pour les exploitants agricoles qui ont besoin de trésorerie entre le paiement de leur prime d'assurance et le versement de la subvention.
15. Simplifier les démarches d'indemnisation des exploitants agricoles.
16. Prévoir un système d'indemnisation des pertes agricoles sur le modèle de la garantie pour perte d'exploitation.
17. Créer un médiateur de l'assurance compétitivité-industrie, sur le modèle du médiateur du crédit, pour trouver des solutions assurantielles pour toutes les filières économiques.



2. La lutte contre les risques climatiques

2.1. La hausse des risques climatiques en France

La moitié des dommages en France est liée au changement climatique¹. Si l'augmentation moyenne des phénomènes climatiques n'est pas préoccupante en soi, leur intensité et leur brutalité posent des problèmes aux acteurs de l'assurance.

La sinistralité naturelle a été exceptionnelle en 2022, avec 10 milliards d'euros de coûts engendrés. Elle a par ailleurs été très importante sur la période 2016-2022, à cause du cyclone Irma (2 milliards d'euros) et une succession d'épisodes intenses de sécheresse (1,2 milliard d'euros par an en moyenne)².

Du côté de l'assurance agricole, le rapport moyen entre le montant des sinistres et celui des primes (S/P) de l'assurance multirisque sur les récoltes a augmenté de 136 % sur la période 2016-2022³.

Enfin, la sinistralité liée aux catastrophes naturelles devrait augmenter de 50 % d'ici 2050, principalement à cause de la concentration des bâtiments qui devrait augmenter de 15 % dans les zones à risque d'ici 2050⁴.

Les secteurs économiques les plus touchés par le changement climatique⁵

Le bâti :

- le phénomène de retrait-gonflement des sols argileux menace 10,4 millions de maisons en France, soit 54,2 % de l'habitat individuel ;
- les dégâts cumulés sur le bâti augmenteraient de 93 % d'ici 2050 par rapport à la période 1989-2019. L'augmentation des valeurs assurées compte pour plus de la moitié de cette hausse des coûts de la sinistralité.

La ressource en eau :

- 2,8 % des besoins en eau des acteurs industriels pourraient être insatisfaits d'ici 2050, contre 0,31 % en 2006 ;
- Entre 5 et 10 milliards d'euros de coûts devraient être engendrés par le déficit en eau d'ici 2050 ;

L'agriculture :

- l'offre de produits agricoles cultivés en France devrait diminuer de 23 % ;
- le changement climatique serait responsable de 30 % à 70 % de la stagnation du niveau de rendement du blé en France d'ici 2050 ;

¹ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

² *Ibid.*

³ Sources internes.

⁴ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

⁵ Delahais, Adrien et Robinet, Alice, *Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?*, France Stratégie, mars 2023.



- environ 3 milliards d’euros par an de coûts des impacts du changement climatique et des solutions d’adaptation sur la filière agricole.

La forêt :

- les surfaces brûlées en zone méditerranéenne pourraient augmenter de 80 % d’ici 2050 ;
- 316 sites industriels qui présentent un risque technologique classé Seveso ont été menacés par des feux de forêts en 2022.

Les risques littoraux :

- entre 5 000 et 50 000 logements menacés par le recul du trait de côte d’ici 2100, pour une valeur des dommages estimée entre 0,8 et 8 milliards d’euros ;
- environ 100 millions d’euros de dommages annuels supplémentaires sur la période 2020-2050 à cause des submersions marines.

D’après les données de France Assureurs⁶, entre 1990 et 2021, les assureurs ont indemnisé en moyenne annuelle un peu plus de 416 000 sinistres pour un montant de 2,4 milliards d’euros de dommages matériels. Sur l’ensemble de ces indemnisations, la majorité des sinistres couverts sont des tempêtes (43 %), puis les inondations (39 %) et enfin les épisodes de sécheresse (18 %). Le montant des indemnisations au titre des catastrophes naturelles a été de 2 milliards d’euros entre 1990 et 2009 – hors tempêtes Lothar et Martin –, de 2,8 milliards d’euros entre 2010 et 2019, et de 3,8 milliards d’euros entre 2016 et 2019. La sinistralité assurantielle est donc en hausse constante depuis 1989.

2.1.1. L’évolution de la sécheresse

S’agissant de la sécheresse, le coût cumulé de la sinistralité a été de 13,8 milliards d’euros entre 1989⁷ et 2019, d’après France Assureurs⁸. Ce coût devrait tripler à l’horizon 2050, avec une estimation de 43 milliards d’euros sur la période 2020-2050. Actuellement, cinq départements concentrent les deux tiers de la hausse de la sinistralité : la Haute-Garonne (23 %), la Gironde (19 %), les Bouches-du-Rhône, le Tarn-et-Garonne et le Tarn (8 %). Par ailleurs, dans l’hypothèse d’une accélération de l’étalement urbain, le coût total de la sinistralité sécheresse devrait continuer à augmenter significativement⁹.



Champs de tournesols subissant la sécheresse

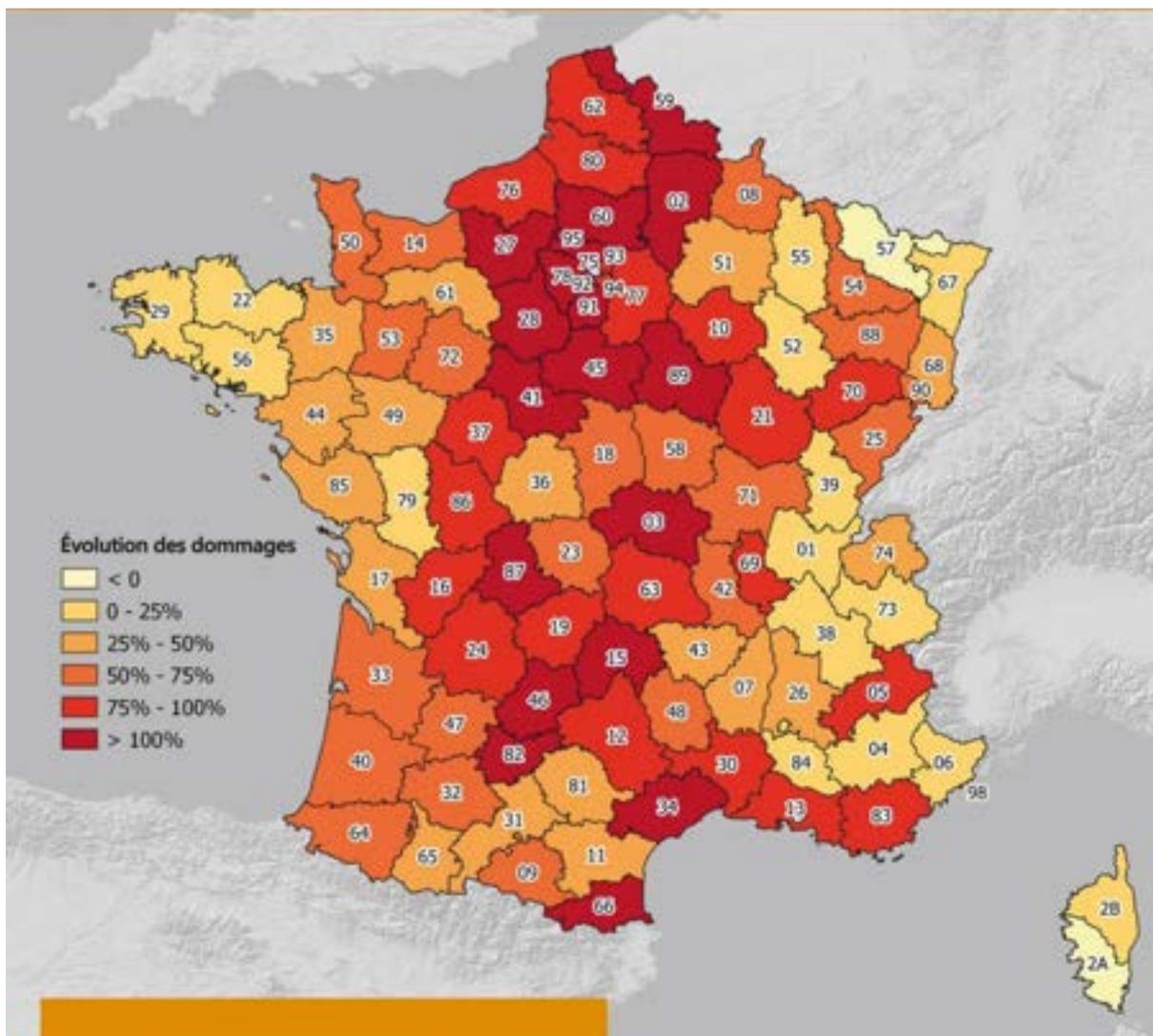
⁶ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l’assurance à l’horizon 2050*, 28 octobre 2021.

⁷ Date à laquelle le risque de retrait-gonflement des sols argileux a été intégré au régime d’indemnisation des catastrophes naturelles.

⁸ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l’assurance à l’horizon 2050*, 28 octobre 2021.

⁹ Gourdière, S. et Plat, E., « Impact du changement climatique sur la sinistralité due au retrait-gonflement des argiles », *Journées Nationales de Géotechnique et Géologie de l’Ingénieur*. Juin 2018.





Évolution des dommages dus à la sécheresse sous le scénario RCP 8.5 à l'horizon 2050.
 Source : Covéa et Risk Weather Tech, janvier 2022.

2.1.2. L'évolution des inondations

S'agissant des inondations, le coût cumulé de la sinistralité a été de 27,6 milliards d'euros entre 1989 et 2019, d'après les données de France Assureurs¹⁰. Sur la période 2020-2050, ce coût augmenterait de 81 % pour atteindre 50 milliards d'euros. Dans le cas des inondations, la hausse du coût de la sinistralité est surtout liée à l'augmentation de la concentration des entreprises et des logements dans les zones inondables. Il est important de noter que les données de France Assureurs portent sur les inondations issues des cours d'eau, excluant celles issues de la mer. En effet, la question des submersions marines relève du problème de l'élévation du niveau de la mer, qui dépasse les indicateurs climatiques étudiés dans le modèle utilisé par France



Inondations à Triel sur Seine (2018)

¹⁰ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.



Assureurs. Ainsi, on compte deux principaux types d'inondation provoqués par des événements météorologiques :

- les crues lentes de plaine, qui surviennent lorsque le débit des cours d'eau augmente en raison de pluies abondantes et/ou durables. C'est ce qu'on appelle les inondations par ruissellement, dont le coût moyen est de 8 000 euros par sinistre¹¹ ;
- les crues torrentielles, qui sont générées par des précipitations intenses et brèves dans le temps et qui sont caractérisées par une montée des eaux très rapide. C'est ce qu'on appelle les inondations par débordement, dont le coût moyen est de 14 000 euros par sinistre¹².

Une tendance généralisée à l'augmentation des débits est observée en France, avec des augmentations jusqu'à 30 % dans le sud de la France et dans le quart nord-est du territoire (bassins versant de la Seine, de la Saône, de la Moselle et du Rhin). De plus, Risk Weather Tech¹³ estime que les précipitations seront plus fréquentes et plus intenses dans les prochaines décennies. Par exemple, des précipitations aujourd'hui décennales se produiront tous les quatre à cinq ans, alors que les précipitations aujourd'hui vicennales se produiront tous les sept ans, et les précipitations aujourd'hui cinquantennales se produiront tous les onze ans. Ainsi, Covéa et Risk Weather Tech tablent sur une augmentation de la sinistralité de l'ordre de 110 % d'ici 2050, pour le seul risque de crue lentes.



Source : ministère de l'Écologie et de la Cohésion des territoires

¹¹ Moncoulon, D., Marchal, R. et Onfroy, T., « Les risques liés au ruissellement, l'apport des données de sinistralité », *La Houille Blanche*. 21 mai 2021.

¹² *Ibid*

¹³ André, Gilles et Marteau, Romain, *Changement climatique & assurance : quelles conséquences sur la sinistralité à l'horizon 2050 ?*, Covéa-RiskWeatherTech, janvier 2022.



2.1.3. L'évolution de la submersion marine



Installations préventives sur une plage de Gironde

mer¹⁵. Par ailleurs, le risque de submersion marine concerne également des zones non côtières, comme Bordeaux, Calais ou Pointe-à-Pitre.

2.1.4. L'évolution des tempêtes

S'agissant des tempêtes, entre 1990 et 2021, la sinistralité a constitué le péril le plus coûteux pour les assureurs, notamment en raison des tempêtes Lothar et Martin en 1999¹⁶. Le coût cumulé de la sinistralité tempête a été de 31,6 milliards d'euros entre 1989 et 2019. Sur la période 2020-2050, ce coût augmenterait de 46 %, pour atteindre 46 milliards d'euros. Pour les départements des outre-mer, d'après une étude menée par la Caisse centrale de réassurance, Météo-France et Risk Weather Tech, la sinistralité tempête augmenterait de 20 % d'ici 2050, du fait de l'accroissement de la fréquence moyenne des cyclones dans ces territoires¹⁷.



Vague déclenchée par la tempête Ciaran

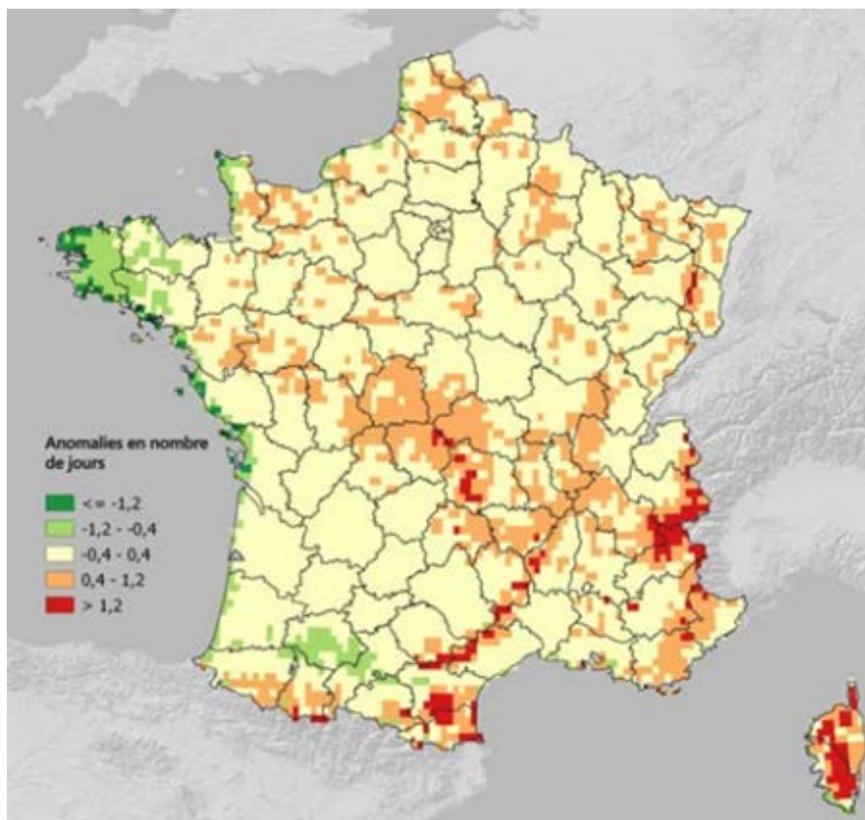
¹⁴ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ *Ibid*.





Évolution de la fréquence de jours tempétueux (> 89 km/h) en anomalie de nombre de jours par an à l'horizon 2050 par rapport à la période de référence (1989-2020).
Source : Covéa et Risk Weather Tech, janvier 2022.

2.1.5. Une évolution inégale des risques

Il est intéressant de noter que si tous les risques liés au climat augmenteront dans les prochaines années, il peut exister de grandes disparités d'évolution entre les différentes sinistralités.

La sinistralité qui augmenterait le plus d'ici 2050 serait le péril sécheresse, en particulier en raison du retrait-gonflement des sols argileux, pour un montant de dégâts supplémentaires estimé à 17 milliards d'euros d'ici 2050¹⁸.

La submersion marine constituerait le deuxième péril avec la plus forte dynamique de croissance, avec une estimation de 4 milliards d'euros de dégâts supplémentaires d'ici 2050, contre 1,2 milliard d'euros sur la période passée, provenant essentiellement de l'évènement Xynthia¹⁹.

Ainsi, les dégâts cumulés causés par les aléas naturels atteindraient 143 milliards d'euros sur la période 2020-2050, contre 74,1 milliards d'euros sur la période 1989-2019, soit une hausse de 93 %. La croissance serait plus forte pour la sécheresse (+ 215 %) que pour les inondations (+ 87 %) et les tempêtes (+ 46 %)²⁰.

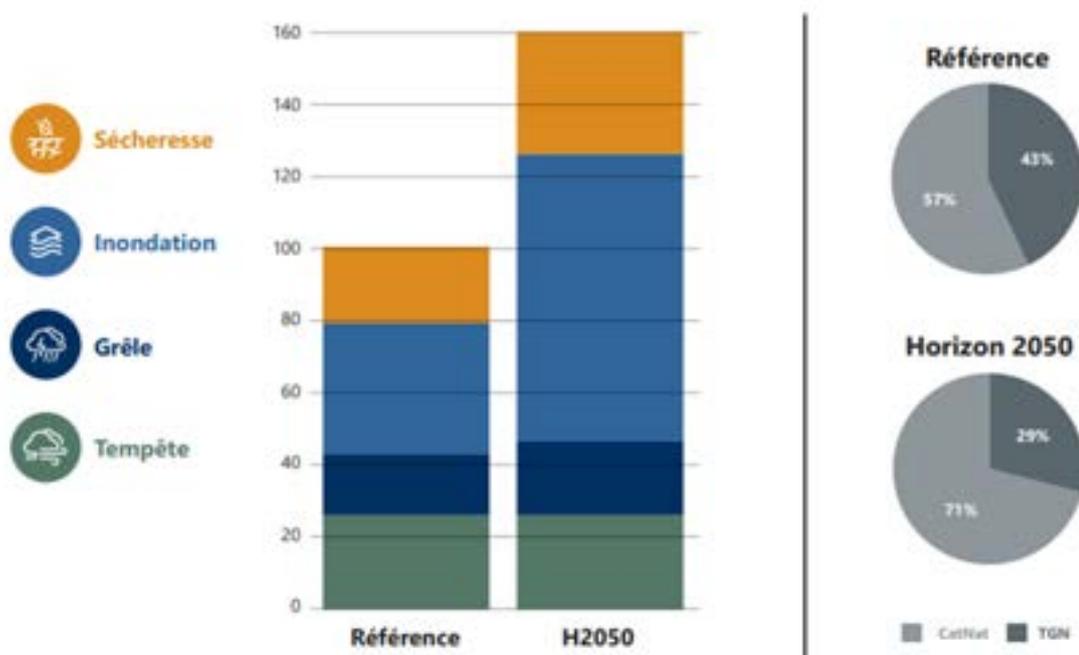
¹⁸ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*



Au niveau départemental, la charge moyenne annuelle du coût de la sinistralité serait multipliée par près de deux sur la période 2020-2050, par rapport à la période 1989-2019. Pour autant, on observe des disparités entre les départements²¹. En effet, cette charge moyenne annuelle est multipliée par trois en Haute-Garonne, dans le Tarn-et-Garonne et en Loire-Atlantique, qui concentrent la plus forte hausse de la sinistralité²². De plus, du fait de la prise en compte d'une potentielle crue exceptionnelle de la Seine, Paris, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne verraient également leur charge multipliée par trois dans les années futures²³.



Évolution de la répartition de la charge sinistre climatique entre la période 1989-2019 (référence) et l'année 2050 (H2050).

Source : Covéa et Risk Weather Tech, janvier 2022.

Enfin, les principaux facteurs d'augmentation de la sinistralité naturelle en France sont les suivants²⁴ :

- la concentration croissante du bâti (53 %), notamment la densité et la valeur moyenne des logements, des entreprises et des biens des collectivités territoriales ;
- le changement climatique (35 %) ;
- la variabilité naturelle du climat (7 %) ;
- l'effet de répartition (5 %), qui combine les migrations de population entre départements et la proportion de logements en zone à risque.

²¹ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*



2.2. La gestion des risques naturels en France

2.2.1. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

L'assurabilité du territoire français est gérée conjointement par un grand nombre d'acteurs. Les missions sont nombreuses, entre réassurance, financement de la prévention des risques, délocalisation et réparation des biens les plus exposés, ou encore mutualisation de la prise en charge des risques entre les assureurs. Pour organiser la couverture assurantielle du territoire national, les pouvoirs publics ont créé deux catégories de risques :

- les risques qui peuvent être couverts par des mécanismes assurantiels classiques, comme les tempêtes, la grêle et la neige (TGN) ;
- les risques qui nécessitent des systèmes assurantiels spécifiques, comme le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit régime « Cat Nat », créé en 1982, ou encore le système de gestion des risques en agriculture.

Les catastrophes naturelles couvertes par le régime « Cat Nat »

Pour mémoire, tous les sinistres engendrés par un phénomène naturel ne sont pas des catastrophes naturelles. L'état de catastrophe naturelle correspond à une définition juridique. Il est constaté par un arrêté interministériel, qui ouvre droit à une indemnisation des assurés couverts au titre des catastrophes naturelles.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles couvre les risques suivants :

- des inondations (par ruissellement, par débordement de cours d'eau ou par remontée de nappe phréatique) ;
- des phénomènes liés à l'action de la mer (submersion marine, fortes vagues, etc.) ;
- des phénomènes de sécheresse, dont fait partie le RGA ;
- des mouvements de terrain et des séismes ;
- des avalanches ;
- des éruptions volcaniques ;
- des cyclones et des ouragans (vents supérieurs à 145 km/h en moyenne sur 10 minutes, ou 215 km/h en rafales).

Le régime « Cat Nat » ne couvre pas les dommages provoqués par les feux de forêts, par les vents violents (hors cyclones et ouragans), par la grêle ou par la neige. Ces dégâts sont couverts par d'autres garanties, généralement facultatives. De plus, le phénomène d'érosion n'est pas pris en charge par le régime « Cat Nat ». En effet, en raison de son caractère inéluctable, il ne s'agit pas d'un aléa.

Le financement du régime « Cat Nat » repose sur une surprime prélevée sur la garantie « catastrophe naturelle », qui est une extension de garantie obligatoire pour tous les contrats d'assurance de dommages (multirisque habitation, risques automobiles, local professionnel, etc.), hors les contrats d'assurance de bateaux. Cette extension donne lieu au paiement par les assurés d'une surprime uniforme sur l'ensemble du territoire, dont le taux est fixé par l'État. Ce taux est de 12 % de la prime afférente aux garanties dommages



du contrat de base pour les biens autres que les véhicules à moteur, et de 6 % des primes vol et incendie pour les véhicules terrestres à moteur.

La garantie « catastrophe naturelle » prévoit la prise en charge des dommages matériels directs causés uniquement aux biens assurés, via les modalités suivantes :

- les dommages aux bâtiments, au matériel et au mobilier ;
- les honoraires d'architecte, de décorateur, de contrôle technique ;
- les frais de démolition et de déblais des biens assurés sinistrés ;
- les dommages imputables à l'humidité ou à la condensation consécutive à la stagnation de l'eau dans les locaux ;
- les frais de pompage, de nettoyage et de désinfection des locaux sinistrés et toute mesure de sauvetage ;
- les frais d'études géotechniques nécessaires à la remise en état des biens garantis ;
- les véhicules assurés en dommages ;
- les frais d'architecte et de maîtrise d'ouvrage obligatoires (depuis le 1^{er} janvier 2024) ;
- les frais de relogement d'urgence pour la résidence principale (depuis le 1^{er} janvier 2024).

Pour que l'assuré puisse bénéficier des indemnisations dues par le régime « Cat Nat », deux conditions sont nécessaires :

- l'assuré doit avoir souscrit un contrat d'assurance qui comprend une garantie « catastrophe naturelle » ;
- l'état de catastrophe naturelle doit avoir été officiellement reconnu via un arrêté interministériel.

Le régime « Cat Nat » prévoit un mécanisme de franchises à payer par les assurés en cas de sinistre lié à une catastrophe naturelle. Ces franchises, fixées par l'État, sont obligatoires et non rachetables. Depuis le 1^{er} janvier 2024, elles sont fixées comme suit²⁵ :

- pour les biens à usage d'habitation et les véhicules autonomes : 380 euros ;
- pour les biens à usage professionnel : 10 % des dommages subis, avec un minimum de 1 140 euros ;
- pour les pertes d'exploitation : 1 140 euros minimum, valable sous trois jours ouvrés.

Il existe un régime d'exception pour les franchises en cas de sinistre lié au retrait-gonflement des sols argileux²⁶ :

- pour les biens à usage d'habitation et les véhicules autonomes : 1 520 euros ;
- pour les biens à usage professionnel : 10 % des dommages subis, avec un minimum de 3 050 euros ;
- pour les pertes d'exploitation : 3 050 euros minimum, valable sous trois ouvrés.

La création d'un système d'indemnisation spécifique aux risques naturels répond à plusieurs problèmes.

²⁵ Dauvergne, Géraldine, « Réforme du régime Cat Nat : de nouvelles règles pour les franchises », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 21 août 2023.

²⁶ *Ibid*



D’abord, le risque de cumul du coût des risques. Dans les périodes de forte sinistralité, comme en cas d’une crue décennale de la Seine ou en cas d’épisodes de sécheresse importants, les assureurs peuvent se retrouver dans l’incapacité de financer les indemnisations prévues aux assurés pour ces sinistres. Il faut éviter la faillite des professionnels de l’assurance face à ces évènements climatiques de plus en plus fréquents et intenses. La mutualisation de la charge du risque via le régime « Cat Nat » est une solution.

Ensuite, le risque de sélection des assurés par les assureurs. En effet, en l’absence de garanties « catastrophe naturelle » obligatoires, seuls les assurés les plus exposés aux risques naturels seraient incités à souscrire à ces garanties. De fait, les tarifs des contrats d’assurance seraient financièrement dissuasifs pour ces assurés en zones exposées, les privant d’un accès à l’assurabilité pour leurs biens. En mutualisant le financement du régime « Cat Nat » entre tous les contrats d’assurance de dommages, le fonctionnement du régime ne coûte que vingt-deux euros par an en moyenne pour un ménage français.

Enfin, le risque d’aléa moral. En l’absence de régime « Cat Nat », les assurés les plus exposés aux risques naturels pourraient faire le choix de ne pas s’assurer, en étant persuadés que l’État interviendrait financièrement en cas de sinistres importants. Ce type de comportement s’est avéré durant plusieurs années dans le cas de l’assurance des risques agricoles. En effet, de nombreux exploitants agricoles refusaient de souscrire un contrat d’assurance, car ils étaient habitués aux soutiens publics en cas de perte de leur exploitation. En mutualisant la gestion des risques naturels via des garanties obligatoires, on exclut le risque d’aléa moral.

2.2.2. La réassurance

Le régime « Cat Nat » fonctionne avec un système de réassurance spécifique. Pour mémoire, la réassurance consiste en une opération par laquelle un assureur fait garantir par un autre assureur – considéré comme un réassureur – tout ou partie des risques qu’il a lui-même couverts. En France, la moitié de la réassurance est assurée par la Caisse centrale de réassurance.

La Caisse centrale de réassurance (CCR)

La CCR est une société anonyme détenue à 100 % par l’État, sous tutelle du ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. Elle représente les assureurs, les salariés et l’État. Elle couvre la moitié de la réassurance en France, mais sa participation peut grimper à 90 % dans le cadre d’un évènement exceptionnel, comme une crue de la Seine par exemple.

La CCR cherche un équilibre technique, afin de dégager des bénéfices pour constituer des réserves et faire face aux catastrophes futures. Elle n’est pas subventionnée et peut même verser des dividendes à l’État. Les finances publiques peuvent appuyer la CCR en cas d’évènement exceptionnel, comme un séisme ou une crue majeure. En 2023, le seuil de déclenchement à partir duquel l’État prenait le relais de la CCR était fixé à deux milliards d’euros²⁷.

²⁷ Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l’Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.



La CCR propose aux assureurs un contrat de réassurance spécifique aux catastrophes naturelles, qui comprend deux sous-contrats indissociables :

- un contrat en « quote-part » par lequel l'assureur verse à la CCR 50 % des surprimes « catastrophes naturelles » collectées, en échange du remboursement de 50 % des indemnisations versées en cas de sinistre reconnu comme une catastrophe naturelle²⁸ ;
- un contrat en *stop-loss*, dont le coût correspond à 1,5 % des surprimes « catastrophes naturelles » collectées par l'assureur, en échange de la garantie que sa charge de sinistres ne dépasse pas 200 % des surprimes « catastrophes naturelles » conservées par l'assureur²⁹.

À travers ces mécanismes de financement, la CCR a touché 758 millions d'euros de primes nettes en 2022³⁰.

Les réassurances publiques avec garantie de l'État couvrent :

- les risques de catastrophes naturelles, avec le régime « Cat Nat » ;
- les risques d'attentats, mais pas les dommages corporels liés au terrorisme ;
- la responsabilité civile des exploitants nucléaires.

Pour les pouvoirs publics et la CCR, le bilan du régime « Cat Nat » est globalement satisfaisant, et ce pour trois raisons :

- le taux de pénétration de la garantie « catastrophe naturelle » est très élevé, avec 97 % des particuliers et 100 % des entreprises qui ont souscrit un contrat comprenant obligatoirement cette garantie³¹ ;
- le régime « Cat Nat » a permis de maintenir un coût abordable de la sinistralité naturelle pour les Français, avec un prix moyen de vingt-deux euros par an par habitation³² ;
- le mode de financement du régime « Cat Nat » a permis de protéger les finances publiques.

La CCR remplit un rôle de réassurance fondamental dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, notamment en raison de la garantie illimitée de l'État dont elle bénéficie. Cependant, les assureurs peuvent également faire appel, en complément de la CCR, à des réassureurs privés. Dans ce cas, les surprimes « catastrophes naturelles » collectées par les assureurs ne peuvent pas servir à la réassurance d'origine privée.

2.2.3. Le fonds Barnier

L'autre acteur majeur de la gestion des risques naturels en France est le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier ». Créé en 1995, ce dispositif permet de soutenir financièrement des mesures de prévention ou de protection des personnes et

²⁸ Cazaux, E., Meur-Ferec, C. et Peinturier, C., « Le régime d'assurance des catastrophes naturelles à l'épreuve des risques côtiers. Aléas versus aménités, le cas particulier des territoires littoraux », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Espace, Société, Territoire, document 898, mis en ligne le 23 mai 2019.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.

³¹ Données issues des auditions du groupe de travail d'agés sur le climat.

³² Sources internes.



des biens exposés aux risques naturels majeurs. Il est géré par la CCR, sous l'égide du ministère de la Transition écologique et de de la Cohésion des territoires.

Ce fonds peut être demandé par les collectivités territoriales, les entreprises de moins de vingt salariés, les particuliers, les établissements publics fonciers et les services de l'État. Il est destiné aux propriétaires non-assurés contre les risques naturels majeurs, ainsi qu'aux communes ou communautés de communes victimes d'une catastrophe naturelle ou souhaitant réaliser des travaux préventifs contre les risques naturels.

Le fonds Barnier disposait de plus de 200 millions d'euros de budget annuel en 2023³³. Jusqu'en 2021, le fonds était financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie « catastrophe naturelle », qui représente elle-même une surprime de 12 % ou 6 %. À l'époque, l'État pouvait avancer les sommes nécessaires au fonds, ou recourir au fonds européen de développement régional (FEDER). La loi de finances de 2021 a totalement intégré le fonds Barnier au budget de l'État, au sein du programme 181 « Prévention des risques »³⁴.

Le fonds Barnier intervient également pour permettre à des personnes résidant dans des zones particulièrement exposées aux risques naturels de se réinstaller en dehors des zones à risques et assurer la mise en sécurité des sites libérés.

Si le modèle français de gestion de l'assurabilité des risques naturels est unique et repose sur une grande mutualisation des risques entre différents acteurs, sa pérennité pose question au regard de la hausse prévue de la sinistralité naturelle dans les prochaines années. De fait, les pouvoirs publics s'emparent progressivement du sujet afin de pallier les risques qui pèsent sur la viabilité du régime « Cat Nat » sur le long terme.

2.3. L'actualité législative et réglementaire liée aux catastrophes naturelles et au climat

Au cours de l'année 2023, les parlementaires et le Gouvernement se sont emparés des enjeux liés aux catastrophes naturelles et aux risques climatiques.

Le Gouvernement a édicté l'ordonnance du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences du retrait-gonflement des argiles, qui apporte les éléments suivants³⁵ :

- est automatiquement reconnu comme une catastrophe naturelle toute « *succession anormale d'évènements de sécheresse d'ampleur significative* » ;
- l'indemnisation en cas de sinistre de RGA est limitée aux dommages qui affectent la solidité du bâti ou entravent l'usage normal du bâtiment (les dommages esthétiques ne sont donc plus pris en charge par les garanties « catastrophe naturelle ») ;

³³ Bouissou, A. et Mignaux, L., « Le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Améliorer la sécurité des personnes et protéger les biens face aux risques naturels ». Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Mai 2022.

³⁴ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³⁵ Ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.



- les indemnités dues par l'assureur au titre des dommages liés aux catastrophes naturelles doivent être utilisées par l'assuré pour réparer les dommages liés au sinistre. L'assuré qui souhaite déménager ne peut pas utiliser ces indemnités dans ce but ;
- l'ordonnance encadre et contrôle davantage le travail des experts mandatés par les assureurs en cas de dommages directs non assurables à la suite d'un sinistre de RGA, via la création d'une autorité administrative compétente par décret ultérieurement ;
- la garantie « catastrophe naturelle » prend dorénavant en compte le remboursement des frais d'architecte et de maîtrise d'œuvre associés à la remise en état d'un bien sinistré, lorsque ceux-ci sont nécessaires ;
- sont exclues du bénéfice des garanties « catastrophe naturelle » les bâtiments construits sans permis de construire et les bâtiments construits dans les zones argileuses, définies par arrêté ministériel, dont le dépôt du permis de construire a été effectué après le 1^{er} janvier 2024.

Ensuite, la députée Europe Écologie-Les Verts de Paris, Sandrine Rousseau, a rédigé une proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile³⁶, déposée le 21 février 2023 à l'Assemblée nationale. Les députés signataires de la proposition de loi dénoncent le fait que le mécanisme d'indemnisation dépend de deux conditions difficiles à obtenir selon eux : l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, et la preuve du phénomène de RGA comme cause déterminante des dommages. Selon ces parlementaires, le mécanisme d'indemnisation est inefficace, alors que les propriétaires sans recours se multiplient.

La proposition a été adoptée à l'Assemblée nationale le 6 avril 2023 et est en attente d'examen au Sénat. Si elle était adoptée en l'état actuel, elle apporterait les éléments suivants³⁷ :

- tout dommage à la suite d'un phénomène de RGA serait d'office considéré comme étant lié au sinistre de RGA, à moins que soit prouvé le contraire au cours d'une expertise ;
- l'assureur devrait réaliser une expertise, sur la base obligatoire d'une étude des sols de type G5, pour déterminer si le phénomène de RGA constitue le facteur déclenchant du sinistre constaté. De plus, les honoraires de l'expert d'assuré seraient pris en charge par l'assureur ;
- l'aggravation d'une fissure suite à un phénomène de RGA serait automatiquement considérée comme un élément nouveau « *ouvrant droit à indemnisation* », y compris si des microfissures étaient déjà présentes avant le déclenchement du sinistre ;
- l'état de catastrophe naturelle serait automatiquement reconnu, dès lors que l'année considérée se situe parmi les dix années avec le taux d'humidité des sols les plus faibles, sur une période d'observation de cinquante années antérieures à l'année considérée. Les mesures d'humidité des sols seraient réalisées par Météo-France ;
- la proposition de loi créerait deux labels certifiants, pour les experts mandatés qui ont reçu une formation spécifique relative au phénomène de RGA, et pour les entreprises responsables des travaux post-sinistre de RGA.
- enfin, la proposition de loi vise à modifier l'ordonnance sur le phénomène de RGA précédemment citée, en faisant en sorte que l'assuré puisse utiliser l'indemnité de

³⁶ Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile, n° 513, déposée le vendredi 7 avril 2023.

³⁷ *Ibid.*



l'assurance pour se faire construire ou acquérir un autre logement, si le bâti sinistré est déclaré inhabitable.

L'objectif de cette proposition de loi est clair : augmenter le nombre d'indemnisations à la suite d'un sinistre de RGA, en cherchant à s'appuyer sur des critères présentés comme objectifs (études des sols, comparaison sur plusieurs années, etc.) pour entraîner des reconnaissances automatiques d'état de catastrophe naturelle. La volonté des députés favorables au texte est donc de contourner les deux principaux obstacles, selon eux, aux indemnisations : les autorités administratives et les assureurs.

En parallèle, le Gouvernement a mandaté le député Renaissance du Nord Vincent Ledoux pour une mission temporaire sur le suivi du phénomène de retrait-gonflement des argiles. Le rapport a été remis à la Première ministre le 10 octobre 2023. Il comporte les éléments suivants³⁸ :

- des mesures pour raccourcir les délais de traitement des dossiers RGA (réformer la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, délais pour les rapports d'expertise, s'assurer de la coordination des assureurs lorsque plusieurs maisons mitoyennes sont touchées par le RGA, etc.) ;
- des mesures pour restaurer la confiance des assurés envers les assureurs et les experts (exigences de formation renforcées, garanties d'indépendance des experts d'assurance vis-à-vis des assureurs, transmission du dossier complet à l'assuré, etc.) ;
- la nécessité de clarifier la notion de « cause déterminante » entre les dommages et le phénomène de RGA, demandée par les assureurs pour déclencher les indemnisations ;
- un mécanisme de « rattrapage » des années précédentes pour les communes reconnues en état de catastrophe naturelle, ainsi que pour des biens endommagés par des phénomènes de RGA dans des communes non reconnues en état de catastrophe naturelle. Le surcoût induit par cette réforme serait compensé en partie par la hausse de la surprime « Cat Nat » ;
- la création d'un bouclier « Cat Nat » contre les frais liés à la propriété sinistrée lorsque celle-ci est déclarée inhabitable : dans le cas où le propriétaire sinistré ne peut plus habiter dans sa résidence principale (en particulier en cas d'arrêt de péril), prévoir la suspension des remboursements de crédits bancaires et de la taxe foncière ;
- l'extension de la période de prise en charge du relogement des sinistrés par l'assureur, pour toute la durée pendant laquelle le sinistré ne peut plus habiter dans sa résidence principale ;
- la création d'une instance gouvernementale de pilotage et de coordination nationale, afin de coordonner les efforts de prévention et de lutte contre le phénomène de RGA. Cette instance aurait des liens permanents avec les assureurs, les géotechniciens et les experts d'assurance ;
- le déblocage et l'articulation des financements en faveur de la prévention contre le phénomène de RGA, par exemple en élargissant les aides « MaPrimeRénov' » et les éco-prêts à taux zéro aux travaux de prévention contre la sécheresse ;
- la possibilité d'ouvrir un contrat préalable sur l'étude géotechnique de conception (G2 PRO) lors de la construction d'une maison individuelle ;

³⁸ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.



- l'obligation d'ajouter l'état du risque de RGA dans l'état des risques obligatoire pour les transactions immobilières, notamment dans les zones moyennement ou fortement exposées au risque de RGA.

Si le rapport n'est pas critique à l'égard des assureurs, il vise à rendre la filière assurantielle plus transparente et plus automatique vis-à-vis des assurés. Dans la continuité de la proposition de loi de la députée écologiste, la mission cherche à replacer l'assuré au cœur du processus et à défendre ses intérêts face aux acteurs de la filière du RGA. Le député Vincent Ledoux reste mesuré dans les solutions qu'il propose. En revanche, les deux parlementaires ne chiffrent pas l'ensemble de leurs propositions de réformes. Enfin, le rapport de Vincent Ledoux vise à traiter la question du RGA de manière particulière, tout en maintenant le risque au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Le rapporteur ne propose donc pas de réforme en profondeur du régime « Cat Nat », au contraire de la députée Sandrine Rousseau.

Le seul point de vigilance reste le mécanisme de « rattrapage » de l'état de catastrophe naturelle des années précédentes, qui pose question dans sa faisabilité et sa pertinence. En effet, pour les sinistres non indemnisés sur la période 2017-2019 en raison de leur non-reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, l'Inspection générale des finances avait estimé le coût de ces indemnisations potentielles entre 630 et 840 millions d'euros, pour une sinistralité annuelle de 900 millions d'euros sur la période³⁹.

Enfin, au-delà du sujet des catastrophes naturelles, le gouvernement a élaboré la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, dont plusieurs dispositions ont trait aux enjeux climatiques. La loi apporte deux éléments principaux sur les sujets climatiques⁴⁰ :

- la création d'un plan épargne avenir climat (PEAC), réservé aux personnes de moins de vingt-et-un ans, qui pourra être souscrit dès la naissance et dont les plus-values sur les placements seront exonérées de prélèvements sociaux et d'impôts. Le livret d'épargne sera plafonné à 23 000 euros, et devra obligatoirement contenir des actifs estampillés de labels écologiques reconnus (ISR, Greenfin, etc.). Des retraits partiels seront possibles si le titulaire du contrat a atteint 18 ans et si l'ouverture du plan remonte à plus de cinq ans. Le PEAC doit entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2024 au plus tard. En parallèle, le Gouvernement souhaite interdire les plans épargne retraite pour les mineurs, afin d'aiguiller l'épargne des mineurs vers le PEAC ;
- une part minimale d'actifs non-côtés de petites et moyennes entreprises (PME) et d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) impliquées dans la transition écologique, au sein des fonds proposés dans les contrats d'assurance-vie et de plan épargne retraite.

Dans ce dernier cas, rappelons que les assureurs ont l'obligation de restituer le capital sous deux mois après le rachat du contrat d'assurance-vie, mais il n'est pas toujours possible de le faire puisque la valeur liquidative des actifs non-côtés est établie au mieux trimestriellement. Ainsi, le gestionnaire de fonds devra proposer une valeur estimative des actifs non-côtés. À l'issue d'une opération d'achat d'un actif non-côté, s'il est constaté une différence d'au moins 5 % entre la valeur estimative et la valeur liquidative de l'actif, alors l'assureur reversera au souscripteur un pourcentage, défini par décret, de cette différence de valeur⁴¹.

³⁹ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁴⁰ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

⁴¹ *Ibid*



Face à la hausse significative de la sinistralité naturelle dans les prochaines années, il est fondamental de réformer le régime assurantiel français en matière de catastrophes naturelles, afin de garantir sa pérennité et la protection des assurés. Pour cela, il est important d'en identifier les points faibles avant de proposer des solutions mesurées et valables pour toute la filière.



3. Les points faibles du régime assurantiel français en matière de sinistralité naturelle

Jusqu'à maintenant, le régime assurantiel national a su faire face à la sinistralité climatique, en protégeant à la fois les Français et les finances publiques. Cependant, la hausse actuelle de la sinistralité d'origine naturelle, principalement due au changement climatique, met en lumière ses points faibles. agéa a identifié les principaux points de friction qui mettent en danger l'assurabilité des risques naturels dans les prochaines années.

3.1. Les outre-mer

Les outre-mer ne se distinguent pas du territoire hexagonal en matière de coût de la sinistralité naturelle. Ainsi, avant l'ouragan Irma, sur la période 1995-2016, la part de la sinistralité liée aux catastrophes naturelles au sein des départements ultramarins représentait 4,5 % de la sinistralité nationale⁴². Par ailleurs, la population outre-mer représentant 4,2 % de la population nationale, le poids des sinistres d'origine naturelle par rapport au nombre d'habitants n'était donc pas significativement plus important qu'en métropole⁴³. Par exemple, le département de l'Aude représente 0,5 % de la population nationale et 2,5 % de la sinistralité liée aux catastrophes naturelles en France⁴⁴.

En revanche, les outre-mer sont caractérisées par une grande volatilité et une intensité importante des sinistres naturels. De plus, compte tenu de l'exiguïté des territoires ultramarins, ces événements sont généralisés, alors que la métropole connaît des phénomènes réguliers mais limités à une région. Ainsi, l'ouragan Irma a changé la donne, en faisant passer les outre-mer à 13,3 % de la sinistralité naturelle en France⁴⁵. Du fait d'une seule catastrophe naturelle, la sinistralité « Cat Nat » des outre-mer cumulée depuis 1990 a donc triplé⁴⁶.

⁴² Colrat, A., Jagorel, Q., Mars, G. et Banoun, S., *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer*. Inspection général des finances. Janvier 2020.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*



Nombre d'arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle depuis 1990 dans les départements d'outre-mer

Année	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Total général
1990				34		34
1991	9	3				12
1993			52	19		71
1994			25		11	36
1995	52		3	55		110
1996		4	2			6
1997		1				1
1998			11			11
1999	29			11		40
2000	3	6		6		15
2002		1	46			47
2003			2			2
2004				3		3
2005	54		7	6		67
2006			11	2		13
2007	21	1	28	34		84
2008	2		2	15		19
2009	12		5	25	2	44
2010	4		1	1		6
2011	10		9	12		31
2012	1		1	8	2	12
2013	18	2	2	3		25
2014			27	5	2	34
2015				16		16
2016			2	15	4	21
2017	78			27		105
2018	3		34	12		49
2019				1		1
Total général	296	18	270	310	21	915

Source : rapport d'information n° 122, Sénat, 14 novembre 2019.

Le principal problème lié à la gestion de la sinistralité naturelle dans ces territoires reste le manque de couverture assurantielle. Ainsi, en 2020, le taux d'assurance dommage était de l'ordre de 50 % dans les outre-mer (40 % à Mayotte, à Saint-Martin et en Guyane, de 50 % en Guadeloupe



et en Martinique, de 60 % à La Réunion et Saint-Barthélemy⁴⁷), contre 96 % dans l'Hexagone⁴⁸. Dans le cas de l'assurance habitation, en 2019, le taux de couverture assurantielle était de 80 % à La Réunion et de 50 % à Saint-Martin, contre 98 % dans l'Hexagone⁴⁹.

Au-delà des aspects culturels et d'une moindre tradition de souscription à des contrats d'assurance, la situation des biens est préoccupante. En effet, beaucoup d'habitations au sein de ces territoires ne respectent pas les normes de construction ou sont construites sans droit ni titre et ne peuvent, en conséquence, être assurées. Ainsi, la préfecture de Mayotte soulignait en 2019 que 37 % du parc de logements de l'île est considéré comme des habitations « de fortune »⁵⁰. En Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique⁵¹. De plus, 47 % des logements guyanais présentent un défaut grave⁵². Dans l'ensemble de ces territoires, l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements, soit 12 % du parc total⁵³.

Parallèlement au manque de couverture assurantielle des biens ultramarins, la question du processus d'évaluation des dommages pose également des problèmes. À la suite de l'ouragan Irma de 2017, la préfecture de Guadeloupe avait souligné les défaillances des assureurs pour accéder aux territoires très sinistrés. Philippe Gustin, préfet de Guadeloupe de l'époque, avait ainsi déclaré que « *en métropole, une journée suffit pour que les experts aboutissent dans leurs travaux. Cela a pris ici trois semaines* »⁵⁴. Il a également pointé du doigt le fait que « *les entreprises de Saint-Martin n'étaient pas en situation de répondre aux demandes [des assureurs] et les devis ont été largement négligés* »⁵⁵. Ainsi, l'ensemble du processus d'évaluation des dommages est entravé dans les territoires ultramarins, en raison de leurs spécificités géographiques et logistiques.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est pourtant très bénéfique pour la couverture assurantielle des sinistrés des outre-mer. Ainsi, à la suite de l'ouragan Irma de 2017, la Caisse centrale de réassurance avait couvert 80 % du coût du sinistre, pour un bilan net de 1,5 milliards d'euros de coût pour le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles⁵⁶. Le régime « Cat Nat » s'applique dans les départements et collectivités des outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Wallis-et-Futuna. En revanche, il ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, en raison de leur statut.

Même dans les territoires ultramarins où il s'applique, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'est pas adapté aux réalités de ces régions. Ainsi, le régime exclut de son champ de compétence les dommages sur les véhicules aériens et maritimes. Si cette règle n'est pas propre à l'outre-mer, elle est d'autant plus contraignante dans ces territoires compte tenu de leur configuration souvent insulaire. Par exemple, lors du passage de l'ouragan Irma en 2017,

⁴⁷ Colrat, A., Jagorel, Q., Mars, G. et Banoun, S., *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer*. Inspection général des finances. Janvier 2020.

⁴⁸ Arnell, G., Hassani, A. et Rapin, J.-F., *Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer. Rapport d'information n° 122*, Sénat. 14 novembre 2019.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Baronnet, Juliette et Tomé, Marie-Caroline, *Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer. État des lieux 2023*. Fondation Abbé Pierre. Février 2023.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Arnell, G., Hassani, A. et Rapin, J.-F., *Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer. Rapport d'information n° 122*, Sénat. 14 novembre 2019.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*



plusieurs bateaux n'ont pas pu être mis hors de la zone sinistrée et ont ainsi été endommagés voire détruits, entraînant un coût encore plus important pour les assureurs⁵⁷.

En Nouvelle-Calédonie, aucun cadre réglementaire ne ressemble au régime « Cat Nat ». Ainsi, si un « état de catastrophe », prévu par certains textes réglementaires locaux, peut être déclaré par un arrêté du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, il ne déclenche aucun dispositif de soutien financier. Cependant, les catastrophes naturelles sont mentionnées dans plusieurs dispositions du droit local calédonien et peuvent influencer sur les conditions d'application ou d'appréciation de certains dispositifs réglementaires. Ainsi, selon la délibération n° 591 du 1^{er} décembre 1983, l'obligation d'assurance s'applique à la réparation des dommages résultant des effets du vent, à condition que celui-ci n'excède pas 150 km/h, ou 200 km/h pour les éléments structuraux⁵⁸.

En Polynésie française, le cadre juridique relatif aux catastrophes naturelles est plus unifié, et ressemble davantage au régime « Cat Nat » national. Ainsi, l'état de catastrophe naturelle existe également dans le droit local polynésien. Il est souvent référé en tant que « calamité naturelle ». En revanche, si l'état de calamité naturelle est déclaré par un arrêté du conseil du gouvernement polynésien, il ne déclenche pas de mécanisme assurantiel comme dans l'Hexagone. Il s'agit plutôt d'un ensemble de mécanismes de solidarité territoriaux⁵⁹.

Pour pallier l'inadaptation du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dans les territoires ultramarins, les pouvoirs publics ont cherché à créer des dispositifs publics complémentaires pour aider les sinistrés.

Les dispositifs publics de soutien aux sinistrés ultramarins

Le fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM) vise à indemniser les sinistrés ultramarins à la suite d'un événement naturel d'une intensité exceptionnelle. Il est dédié à l'indemnisation des biens non assurables. Le fonds est entré en application en 1999 et est doté d'un budget initial de 10 millions d'euros, avec des possibilités de crédits supplémentaires. Mais la difficile mobilisation des crédits et la faiblesse des montants alloués appellent à être recalibrés afin de permettre au ministère des outre-mer d'être un réel appui aux territoires sinistrés. De plus, ce dispositif a longtemps été perçu comme un recours post-catastrophe pour les populations locales. Il est donc possible qu'il ait découragé plusieurs habitants des territoires ultramarins de souscrire un contrat d'assurance⁶⁰.

S'agissant de la couverture des exploitations agricoles, le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) ne s'applique pas dans les territoires ultramarins. Cependant, la législation française prévoit l'existence de fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'outre-mer⁶¹. Mais ces derniers n'ont pas trouvé d'application, comme le précise le ministère des outre-mer, puisque qu'ils étaient destinés aux souscripteurs d'une assurance couvrant les dommages touchant aux exploitations agricoles, alors que cette couverture assurantielle est faible voire nulle dans les territoires

⁵⁷ Arnell, G., Hassani, A. et Rapin, J.-F., *Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer. Rapport d'information n° 122*, Sénat. 14 novembre 2019.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Article L371-9 du code rural et de la pêche maritime.



ultramarins⁶². Ainsi, c'est le FSOM qui vient souvent pallier le manque de couverture des exploitations agricoles. Le taux moyen de l'aide du FSOM pour les dommages agricoles est de 30 % pour les pertes de récolte ou de production et de 35 % pour les pertes de fond⁶³. Pour les indemnisations liées aux pertes de fond, le montant minimal en valeur absolue de perte requis est fixé à 300 euros⁶⁴.

Enfin, il existe le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui comprend une mesure sur la « *reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place de mesures de prévention appropriées* »⁶⁵. Ce fonds, doté de 16,6 milliards d'euros au niveau européen, peut être mobilisé en complément du FSOM, notamment pour l'indemnisation des pertes de fond⁶⁶. Au niveau des départements d'outre-mer, cette mesure est inscrite dans les programmes de développement rural régionaux de Guadeloupe, de La Réunion, de Martinique et de Mayotte, au travers de dispositifs d'aide visant à financer des actions préventives d'une part, et à réhabiliter le potentiel de production en cas de survenance de tels événements d'autre part⁶⁷.

Les outre-mer sont donc des espaces variés, encore plus sensibles et fragiles en matière de gestion de la sinistralité naturelle. Le manque de culture assurantielle, l'importance de l'habitat informel, l'inadaptation des dispositifs publics de soutien financier aux réalités locales et les freins au processus d'évaluation des dommages sont autant de causes qui expliquent la faible couverture assurantielle des territoires ultramarins.

3.2. La filière agricole

La filière agricole française, très exposée au changement climatique, reste encore faiblement assurée. En effet, seulement 17 % de la surface agricole utile était assurée en 2022⁶⁸. Depuis le transfert de la responsabilité de l'assurance multirisque de l'État vers les assureurs en 2005, le taux de couverture assurantielle de la filière n'a pas beaucoup évolué et reste faible.

La loi du 2 mars 2022 sur l'assurance récolte⁶⁹, complétée par l'ordonnance du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture⁷⁰, apporte les éléments suivants :

⁶² Arnell, G., Hassani, A. et Rapin, J.-F., *Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer. Rapport d'information n° 122*, Sénat. 14 novembre 2019.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Arnell, G., Hassani, A. et Rapin, J.-F., *Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer. Rapport d'information n° 122*, Sénat. 14 novembre 2019.

⁶⁸ « La réforme de l'assurance récolte », Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire [en ligne]. 21 février 2023.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.



- la hausse de la subvention de l'assurance multirisque climatique des récoltes (70 %) et baisse de la franchise subventionnée (20 %) ;
- le passage à un système de couverture à trois étages, avec le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), les entreprises d'assurance et les agriculteurs ;
- la mise en place d'un interlocuteur unique pour les exploitants agricoles, mis en place par les assureurs à partir de 2024 ;
- la création d'une nouvelle instance de dialogue au sein du comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA) : la commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes (CODAR) ;
- l'élargissement des missions de la CCR en matière d'assurance récolte ;
- la possibilité de créer un pool de co-réassurance.

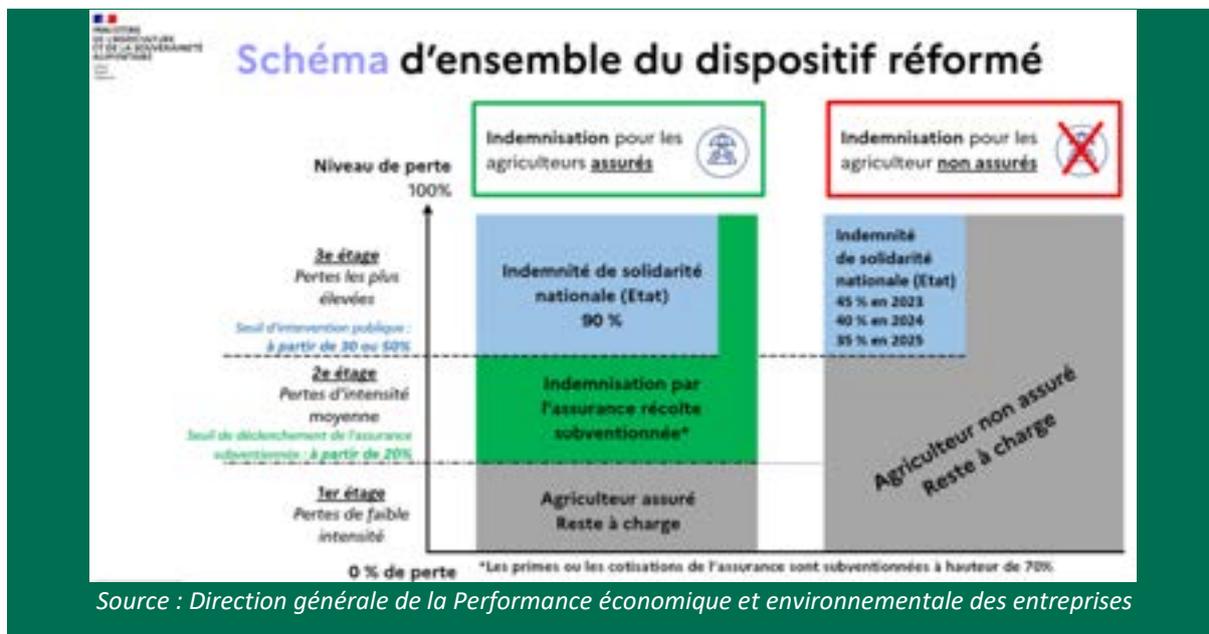
La réforme de l'assurance récolte⁷¹

La réforme de l'assurance multirisque des récoltes crée un nouveau système d'indemnisation des exploitants agricoles, dit « à trois étages » :

- les aléas courants (1^{er} étage) sont assumés par les agriculteurs, qui peuvent s'appuyer sur d'autres outils (comme la dotation pour épargne de précaution) et des aides publiques à l'investissement dans du matériel de protection pour améliorer la résilience de leur exploitation face aux aléas climatiques ;
- les aléas significatifs (2^e étage), c'est-à-dire qui entraînent une perte d'au moins 20 % des récoltes, sont pris en charge par l'assurance multirisque climatiques subventionnée, pour les agriculteurs qui ont fait le choix de s'assurer ;
- les aléas exceptionnels (3^e étage), c'est-à-dire qui entraînent une perte d'au moins 30 % ou 50 % des récoltes, déclenchent une intervention de l'État, via la solidarité nationale, y compris pour les agriculteurs non assurés. C'est le FNGRA, dont le budget annuel est de 680 millions d'euros, qui gère cet étage du dispositif. Le seuil de déclenchement de la solidarité nationale, et la franchise correspondante, varient selon les critères :
 - à partir de 50 % de pertes de récolte pour les grandes cultures, les cultures industrielles, les légumes et la viticulture ;
 - à partir de 30 % de pertes de récolte pour l'arboriculture, les petits fruits, les prairies et les cultures spécialisées (plantes à parfum, aromatiques et médicinales, apiculture, horticulture, héliiculture, pépinières).

⁷¹ « La réforme de l'assurance récolte », Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire [en ligne]. 21 février 2023.





À date, deux éléments de la réforme de l'assurance récolte n'ont toujours pas été mis en œuvre : l'interlocuteur unique agréé pour les exploitants agricoles et le pool des assureurs. Cependant, concernant le pool de co-réassurance, il semble qu'un compromis soit en cours de finalisation entre les principaux assureurs du secteur agricole, notamment Groupama et Pacifica (Crédit Agricole), et ceux qui ne sont pas autant implantés sur ce marché.

agéa salue l'action des pouvoirs publics pour réformer le régime de l'assurance multirisque des récoltes. La Fédération soutient toute action en faveur du développement de l'assurabilité des exploitations agricoles et qui vise à inciter les agriculteurs à s'assurer davantage. Afin d'accompagner la réflexion des décideurs publics, agéa souhaite intégrer la CODAR, pour apporter son expérience de terrain et son expertise sur ces enjeux.

Lors de son audition par le groupe de travail d'agéa sur le climat, France Assureurs a expliqué le faible taux de pénétration de l'assurance récolte par les déséquilibres financiers de certains assureurs sur ces contrats. Ainsi, les assureurs qui souscrivent peu d'assurance récolte sont très sélectifs sur le choix de leurs assurés. De plus, comme nous l'avons vu précédemment avec la question du risque d'aléa moral, les agriculteurs sont généralement habitués à être assistés par l'État en cas de sinistre, d'où un manque de culture assurantielle de la part des professionnels de la filière agricole.

Un autre problème s'agissant de l'assurabilité de la filière agricole est celui de la moyenne olympique pour le calcul du potentiel de rendement agricole. Mis en place par les accords de Marrakech en 1994, ce référentiel s'appuie sur une période d'observation des cinq dernières années en enlevant la meilleure et la moins bonne en matière de rendement. Cette moyenne sert de base de calcul au rendement des exploitations agricoles, afin de déterminer le montant des indemnités auxquelles peuvent prétendre les agriculteurs en cas de perte de récoltes. Mais le dispositif pose des problèmes.

Pour illustrer notre propos, nous prendrons l'exemple invoqué par Denis Bouad, sénateur socialiste du Gard, dans le cadre d'une question parlementaire sur la réforme de la moyenne olympique, posée le 6 octobre 2022 au Sénat. L'écu évoque l'exemple d'un viticulteur gardois qui



a été affecté par le gel de ses vignobles lors des récoltes de 2017, 2019 et 2021 et qui, en 2022, doit faire face à une forte baisse de rendement en raison de la sécheresse. Le calcul du montant de son indemnisation dans le cadre de sa perte de récolte en 2022 devra donc prendre en compte une baisse importante du rendement assurable résultant de la référence olympique. Une fois pris en compte le montant de la franchise, l'indemnisation à laquelle il peut prétendre sera donc dérisoire voire nulle.

agéa estime que ce système est obsolète dans le cadre du changement climatique, alors que les exploitants agricoles sont confrontés à une succession d'évènements climatiques.

3.3. Le retrait-gonflement des sols argileux

Le phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) intervient sur des terrains argileux superficiels dont les conditions climatiques font varier le volume. Lors des périodes de sécheresse, ces sols se rétractent. Lors d'inondations ou de fortes pluies, ces sols se gonflent à nouveau. Ces variations de volumes peuvent entraîner des désordres, comme des fissures, des décollements entre des éléments jointifs (garages, perrons, terrasses, etc.), des distorsions de portes et de fenêtres ou la rupture de canalisations enterrées. Pour qu'une maison se fende, il suffit d'un mouvement de terrain de 1,5 à 2 millimètres. Ainsi, trois facteurs d'instabilité sont responsables de l'apparition de ce phénomène :

- le facteur de prédisposition : la nature des sols argileux, qui présentent une structure minéralogique « en feuillet », qui favorise le phénomène de RGA ;
- les facteurs déclenchants : l'état d'hydratation des sols, qui varie avec les précipitations et l'évapotranspiration ;
- les facteurs aggravants : les travaux d'aménagement qui peuvent modifier la teneur en eau du sous-sol, les actions de drainage du sol, de pompage, de plantation, une fuite, voire la rupture d'un réseau enterré humide ou une infiltration d'eaux pluviales.

En 2022, la moitié des sols du pays connaissait une exposition moyenne ou forte au risque de RGA, avec plus de dix millions de maisons individuelles exposées sur le territoire⁷². Dans 75 % des communes françaises, plus de la moitié des habitations sont exposées au risque de retrait-gonflement des sols argileux⁷³. De plus, entre 1982 et 2021, la sinistralité de RGA a représenté 37 % de l'ensemble de la sinistralité prise en charge par le régime « Cat Nat », soit le deuxième poste de dépenses, derrière les inondations (53 %)⁷⁴.

La sécheresse est difficile à appréhender pour les assureurs, car il s'agit d'un risque qui ne présente pas d'unité de temps, de lieu et d'action. C'est pourquoi seulement la moitié des communes françaises ayant déposé une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au titre des sécheresses de 2019 et 2020 l'ont obtenue. Et au sein de ces communes, la moitié des dossiers d'indemnisation déposés par les personnes victimes d'un sinistre RGA a été classée sans suite par les experts mandatés par les sociétés d'assurance, soit 25 % des sinistrés⁷⁵. De plus, dans 45 % des situations, les sinistres liés au phénomène de RGA sont vécus de manière

⁷² France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

⁷³ Joly, Guillaume, « Retrait-gonflement des argiles », *Les Horizons* [en ligne]. 2 novembre 2022.

⁷⁴ Lavarde, Christine, *La sécheresse ébranle les fondations du régime Cat Nat. Rapport d'information n° 354*, Sénat, 15 février 2023.

⁷⁵ *Ibid.*



isolée, avec souvent des procédures qui peuvent durer plusieurs années⁷⁶. Ces réalités peuvent entacher durablement l'image des assureurs et créent un climat de défiance entre les sinistrés et les sociétés d'assurance.

Depuis 2019, deux nouveaux critères de reconnaissance pour la sécheresse ont été mis en place⁷⁷. Le premier est le critère géotechnique, qui définit que la surface en risque de RGA avéré d'une commune doit être supérieure à 3 % de la surface totale de la commune. Le second est le critère météorologique, qui se base sur la mesure de l'intensité du déficit hydrique des sols selon les critères suivants :

- le niveau d'humidité du sol, via l'indice SWI ;
- un seuil unique pour qualifier le caractère anormal d'une sécheresse au sens de l'article L.125-1 du code des assurances. Le caractère anormal de la sécheresse est déclaré lorsque l'indicateur d'humidité des sols présente une durée de retour supérieure ou égale à vingt-cinq ans.

De plus, l'ordonnance du 8 février 2023 est venue réviser l'article L125-1 du code des assurances, en prévoyant la couverture des conséquences « *d'une succession anormale d'évènements de sécheresse d'ampleur significative* »⁷⁸. Une circulaire est attendue pour préciser les nouveaux critères de reconnaissance.

Par ailleurs, il est nécessaire, pour bénéficier des indemnités liées aux catastrophes naturelles, que l'agent naturel soit reconnu comme la « *cause déterminante* »⁷⁹ des dommages constatés sur les bâtiments. Cependant, cette notion n'étant pas juridiquement explicite, elle pose plusieurs problèmes de traitement de certains dossiers liés au RGA. Ainsi, 52 % des causes des sinistres classées sans suite sont liées à l'absence de lien de causalité entre les dommages et la sécheresse⁸⁰.

Le coût de la sinistralité sécheresse est estimé par France Assureurs à 43 milliards d'euros entre 2020 et 2050, soit un triplement du coût par rapport aux trois décennies précédentes⁸¹. Selon la Caisse centrale de réassurance, le régime « Cat Nat » ne dégagera plus assez de réserves pour couvrir ces sinistres à l'horizon 2040⁸².

⁷⁶ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁷⁷ Circulaire n° INTE1911312C. Procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle – Révision des critères permettant de caractériser l'intensité des épisodes de sécheresse-réhydratation des sols à l'origine de mouvements de terrain différentiels. Ministère de l'Intérieur, 2019.

⁷⁸ Ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

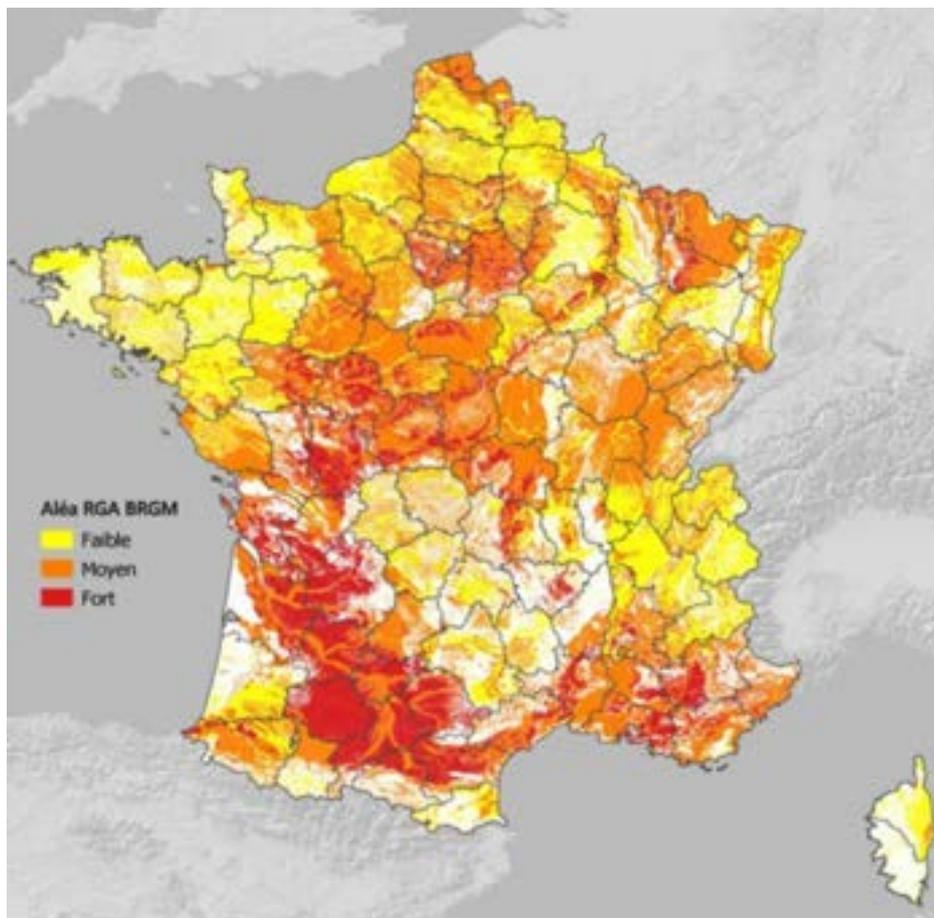
⁷⁹ Article L125-1 du code des assurances.

⁸⁰ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁸¹ France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.

⁸² Direction des réassurances et des fonds publics, *Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Caisse centrale de réassurance, décembre 2022.





Carte de susceptibilité au retrait-gonflement des argiles.

Source : BRGM, 2019.

Malgré l'ampleur du phénomène de RGA, il apparaît que les sinistres liés au RGA ne sont pas traités avec autant de considération et d'effort. Ce manque de traitement particulier peut créer un sentiment d'abandon et de solitude pour les sinistrés. Ainsi, le député Vincent Ledoux propose de développer une prise en charge particulière du risque de retrait-gonflement des sols argileux en France, via les mesures suivantes⁸³ :

- créer, dans chaque département touché par le risque de RGA, une cellule de crise pilotée par l'État et réunissant les collectivités territoriales, les bailleurs et les assureurs pour aborder en six mois les situations les plus difficiles sur le territoire ;
- prioriser localement l'accès des victimes du RGA au parc social, y compris lorsqu'elles sont propriétaires de leur logement, lorsque le maintien dans leur logement devient difficile voire impossible (travaux de plus de six mois, arrêté de péril, etc.) ;
- créer un bouclier « Cat Nat » contre les frais liés à la maison sinistrée lorsque celle-ci est devenue inhabitable : dans le cas où le propriétaire sinistré ne peut plus habiter dans sa résidence principale, prévoir la suspension des remboursements de crédit bancaire et de la taxe foncière ;
- étendre la période de prise en charge du relogement par l'assurance à toute la durée pendant laquelle le sinistré ne peut plus habiter dans sa résidence principale.

⁸³ Direction des réassurances et des fonds publics, *Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Caisse centrale de réassurance, décembre 2022.



Les données issues de la Mission Risques Naturels et du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) révèlent les réalités suivantes⁸⁴ :

- 21 % des sinistres sont survenus sur des maisons construites entre 1946 et 1975 ;
- 68 % des sinistres sont survenus sur des maisons construites après 1975.

Les maisons très anciennes, en pierre ou en meulière, possèdent une cave et donc des fondations très profondes : elles résistent mieux et sont peu exposées. Les maisons plus récentes sont bâties avec des matériaux plus légers, souvent avec une surface imperméabilisée comme une terrasse ou un arbre. De plus, les maisons construites à bas coût dans les années 1970 sont particulièrement concernées par le phénomène de RGA, en raison de fondations trop superficielles notamment. Le rapporteur Vincent Ledoux souhaite ainsi cartographier plus finement les maisons individuelles les plus à risque en intégrant les caractéristiques du bâti, voire de l’environnement de la maison, et pas uniquement la nature des sols⁸⁵. Par ailleurs, l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe) a lancé un appel à projet dédié au risque de retrait-gonflement des sols argileux en février 2023, dans le cadre du plan « France 2030 », afin de soutenir la recherche sur l’efficacité des différentes techniques de prévention et de remédiation sur les bâtiments soumis au risque de RGA⁸⁶. Deux vagues de sélection des projets sont organisées, la dernière se clôturant le 15 novembre 2023⁸⁷.

Principaux types de mesure de prévention et de remédiation

Principe	Les techniques utilisées
Agir sur l'environnement proche de l'habitation Solution « horizontales » (solutions globalement assez peu coûteuses et peu invasives pour le bâti)	Retirer/élaguer les arbres
	Couper les racines
	Poser des écrans anti-racines
	Collecter et évacuer les eaux de toiture
	Vérifier l'étanchéité des réseaux
	Membrane d'imperméabilisation périmétrique
	Réaliser un drainage périphérique
Agir sur les fondations Solutions « verticales »	Réhydratation des sols
	Réaliser une reprise en sous-œuvre pour approfondir le niveau de fondation par des : - plots jointifs réalisés par phases alternées ; - plots discontinus reliés ou non par une longrine ; - micropieux.
	Injections de résine sous fondations
	Reprise en sous-œuvre partielle
Agir sur la structure de l'habitation	Renforcement par chaînage

Source : MTE (retravaillé par la mission)

Source : Mission temporaire sur le suivi du phénomène de retrait-gonflement des argiles, 2023.

Vincent Ledoux, dans le cadre de sa mission dédiée au risque de RGA, propose les réformes suivantes afin d’améliorer la prévention et la remédiation des bâtiments soumis au risque de RGA⁸⁸ :

⁸⁴ Ledoux, Vincent, *RGA – N’attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*



- faire évoluer les missions de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) pour y inclure l'adaptation des logements à la prévention ou au traitement des désordres liés au changement climatique, notamment au risque de RGA ;
- intégrer explicitement le risque de RGA aux documents d'urbanisme ;
- mieux informer les maires sur le phénomène de RGA, ses implications pour l'aménagement du territoire et sur leurs responsabilités dans le cadre du processus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle des communes ;
- créer une obligation, sauf opposition des sinistrés concernés, pour les assureurs de tenir informés les maires sur les suites données aux dossiers des sinistrés, à la suite de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle de leur commune ;
- éduquer au risque de RGA dans les écoles ;
- accompagner de manière renforcée des territoires expérimentateurs volontaires.

Par ailleurs, le député Renaissance du Nord souhaite que le suivi du risque de retrait-gonflement des sols argileux soit intégré dans l'état des risques connus d'un bien immobilier⁸⁹. Aujourd'hui, la présence d'un bien dans une zone d'exposition moyenne ou forte au risque de RGA ne rend pas obligatoire l'information aux acquéreurs. En effet, l'état des risques ne requiert l'information de l'exposition du bien au risque de RGA que s'il existe un plan de prévention des risques spécifique au RGA⁹⁰. Le député souhaite ajouter l'état du risque de RGA à l'état des risques obligatoire pour les transactions immobilières⁹¹. De plus, il souhaite rendre visible au sein de la matrice « Géorisques » les données de sinistralité liée au RGA dont disposent les assureurs⁹². Enfin, le député souhaite, au moment de la vente d'un bien immobilier, prévoir la possibilité pour les vendeurs de procéder à un diagnostic facultatif de leur maison, débouchant sur un label confortant la valeur du bien⁹³.

Par ailleurs, s'agissant des mesures préventives face au risque de RGA sur le stock de maisons existantes, France Assureurs recommande de⁹⁴ :

- supprimer toute végétation trop proche des façades quand cela est possible (à titre indicatif, la distance de sécurité est de 1,5 fois la hauteur d'un arbre à maturité) ;
- remplacer la haie par une clôture non végétale, métallique ou en bois par exemple, quand cela est possible ;
- vérifier régulièrement l'état des réseaux d'assainissement pour prévenir les fuites dues à la vétusté ou la fissuration des canalisations enterrées ;
- écarter, quand cela est possible, les réseaux enterrés par rapport aux façades pour éviter, en cas de fuites, l'incidence sur les fondations en attendant la rénovation des canalisations endommagées ;
- face à un terrain en pente et un pourtour nu exposé, appliquer les recommandations disponibles pour l'étanchéification horizontale périphérique et pour le drainage des eaux adéquat.

⁸⁹ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁹⁰ Article 125-5 du code de l'environnement.

⁹¹ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.



Au-delà de la prévention du risque de RGA sur le bâti existant, il est nécessaire de s'intéresser aux constructions neuves sur les terrains argileux. La loi Elan du 23 novembre 2018⁹⁵ a permis la mise en place de dispositifs visant à la prévention de cet aléa pour les bâtiments neufs. Ainsi, la loi ELAN prévoit les éléments suivants⁹⁶ :

- en cas de vente d'un terrain non bâti constructible en zone moyennement à fortement exposée au risque de RGA, le vendeur doit fournir une étude géotechnique préalable de type G1 ;
- avant la conclusion d'un contrat ayant pour objet des travaux de construction ou la maîtrise d'œuvre d'une habitation sur un terrain situé en zone d'aléa moyen ou fort au phénomène de RGA, le maître d'ouvrage doit faire réaliser une étude géotechnique de conception de type G2.

Cependant, certains assureurs considèrent que l'étude G2 n'est pas suffisante pour estimer avec précision le niveau de risque d'un sol argileux. Ces assureurs demandent alors une étude des sols de type G2 PRO, plus précise mais aussi plus coûteuse pour le propriétaire. En effet, alors qu'une étude des sols G2 classique coûte entre 1 500 et 4 500 euros, le tarif pour une étude G2 PRO est compris entre 2 500 et 5 500 euros⁹⁷. Beaucoup de propriétaires n'ont pas les moyens de réaliser des études de sol G2 PRO, et se retrouvent donc face à un refus d'assurance de la part de certains assureurs. Or, sans protection assurantielle, ces propriétaires ne peuvent engager de travaux. L'enjeu est donc à la fois économique et social, afin de pérenniser la filière du bâtiment et de permettre aux assurés de développer leurs habitations.

Par ailleurs, il faudrait également que les professionnels du bâtiment soient suffisamment sensibilisés pour respecter la réglementation en vigueur et pour mettre en œuvre les travaux préventifs adaptés aux résultats de l'étude de sol et à la configuration de l'environnement proche de la future maison. Ainsi, le député Vincent Ledoux propose de cartographier plus finement les maisons individuelles les plus à risque en intégrant les caractéristiques du bâti et de l'environnement de la maison, et pas uniquement la nature des sols⁹⁸. En parallèle, France Assureurs recommande de⁹⁹ :

- réaliser une étude de sol permettant, entre autres, de caractériser la minéralogie des sols argileux en place pour adapter les fondations ;
- gérer correctement les eaux autour de la maison, y compris pendant les travaux car une arrivée et/ou une stagnation importante d'eau pendant les travaux peut être préjudiciable pour le bâti ;
- éviter de planter une végétation trop proche des fondations en respectant les distances de sécurité recommandées et éviter les clôtures végétales ;
- éviter de poser les canalisations d'eau enterrées au droit des fondations en les éloignant en fonction de l'espace disponible ;
- veiller à ce que le pourtour de la maison ne favorise pas la stagnation des eaux avec le temps et idéalement, quand cela est possible, à le rendre étanche à l'eau et à l'air pour protéger l'état hydrique du sol proche des fondations.

⁹⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ « Étude de sol G2 : est-ce obligatoire avant de faire construire ? », Habitatpresto [en ligne]. 10 juillet 2023.

⁹⁸ Ledoux, Vincent, *RGA – N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.

⁹⁹ Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.



Ainsi, la filière du RGA reste un angle mort du régime assurantiel français en matière de catastrophes naturelles. Pourtant, il est l'un des risques climatiques qui progressera le plus dans les prochaines années. Il est donc urgent de trouver des solutions pour améliorer la prise en charge des sinistrés des phénomènes de RGA.

3.4. Les espaces forestiers

En France, les forêts sont régies par le code forestier, qui définit les dispositions communes à tous les bois et forêts, dont les dispositions relatives à l'assurance.

Sur les 17 millions d'hectares de forêts sur le territoire métropolitain, les trois-quarts sont des propriétés privées, selon l'inventaire forestier de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)¹⁰⁰.

La forêt publique est, quant à elle, gérée par l'Office national des forêts (ONF) et représente un quart des forêts métropolitaines. Elles se répartissent entre :

- les forêts communales (2,7 millions d'hectares)¹⁰¹, qui appartiennent aux collectivités territoriales ;
- les forêts domaniales (1,5 millions d'hectares)¹⁰², qui appartiennent à l'État.

Au sein du code forestier, les dispositions relatives à l'assurance des forêts contre le risque de tempête et d'autres sinistres naturels ne concernent pas les forêts publiques, qui bénéficient du régime forestier¹⁰³. Ces dispositions ne concernent donc que les forêts privées qui, depuis 2017, ne peuvent plus faire l'objet d'une prise en charge par l'État des travaux de nettoyage et de reconstitution des peuplements forestiers après une tempête, si la forêt est considérée comme assurable contre ce risque¹⁰⁴. Pour mémoire, sont considérées comme assurables toutes les forêts pour lesquelles il existe des possibilités de couverture contre le risque de tempête au moyen de produits d'assurance¹⁰⁵. Un décret conjoint des ministres chargés des forêts, de l'économie et du budget définit les forêts concernées, après avis du comité national de la gestion des risques en forêts¹⁰⁶.

La question spécifique de l'assurance des forêts publiques

Les collectivités territoriales souscrivent généralement une assurance responsabilité civile pour la protection de leurs biens. À la suite d'une demande de la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) en avril 2016, le ministère de l'Agriculture a confirmé que l'assurance responsabilité civile des collectivités territoriales englobe l'ensemble des biens de ladite collectivité, y compris les forêts communales¹⁰⁷. Il n'est donc pas nécessaire pour

¹⁰⁰ « Les forêts appartiennent-elles à tout le monde ? », Office National des Forêts.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Articles L211-1 à L215-3 du code forestier.

¹⁰⁴ Article L351-2 du code forestier.

¹⁰⁵ Article L351-1 du code forestier.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ « Assurance des forêts communales : quelques précisions », Fédération nationale des communes forestières.



les communes forestières de souscrire une assurance responsabilité civile spécifique à la forêt.

Dans le cas des forêts domaniales, il semble que leur gestion assurantielle soit gérée par l'État. Mais les informations en la matière demeurent floues et peu transparentes.

Selon une étude d'Assurland de 2022, environ 9 % de l'ensemble des forêts françaises, et seulement 5 % des forêts privées, sont aujourd'hui assurées¹⁰⁸. À titre d'exemple, cette couverture assurantielle des forêts est de 60 % au Chili, de 55 % en Nouvelle-Zélande et de 10 % au Japon¹⁰⁹. Cette faible couverture assurantielle s'explique de plusieurs façons.

D'abord, les primes d'assurance sont trop élevées par rapport aux revenus générés par l'exploitation du bois, qui sont souvent irréguliers. Ainsi, pour un contrat d'assurance d'une vingtaine d'euros par hectare par an, les assureurs indemnisent en moyenne entre 1 000 et 5 000 euros par hectare assuré en cas d'incendie, alors que le reboisement nécessaire à la suite de ce sinistre coûte en moyenne entre 3 000 et 8 000 euros par hectare, selon les données d'Assurland¹¹⁰.

De plus, les propriétaires fonciers sont souvent mal renseignés sur les enjeux assurantiels de leurs parcelles, selon les conclusions du rapport d'information sénatorial sur les feux de forêt et la végétation conduit par les sénateurs Jean Bacci (Les Républicains – Var), Anne-Catherine Loisier (Union centriste – Côte-d'Or), Pascal Martin (Union centriste – Seine-Maritime) et Olivier Rietmann (Les Républicains – Haute-Saône)¹¹¹. En effet, les rapporteurs estiment que les propriétaires de forêts privées n'ont pas réellement conscience de l'ensemble des risques qui pèsent sur un espace forestier, ni des outils assurantiels et de prévention qui existent pour prévenir et lutter contre ces risques. Par exemple, dans son bilan sur l'état des forêts françaises en 2021, l'IGN constate une augmentation du nombre d'arbres morts entre 2015 et 2018, et dénombre 104 millions de mètres cubes d'arbres morts sur cette période¹¹². Cette situation aggrave d'autant plus les risques d'incendie.

Pour mémoire, en France, trois acteurs dominent le marché de l'assurance des espaces forestiers :

- XLB Pacifica, qui appartient au groupe Crédit Agricole ;
- Groupama ;
- Sylvassur, qui appartient à la Fédération nationale des syndicats de forestiers privés, et qui propose des contrats d'assurance via un partenariat entre le courtier français Verspieren et l'assureur britannique des Lloyd's.

¹⁰⁸ Adrast, Marion, « Incendies : seulement 9 % des forêts françaises, majoritairement privées, sont assurées », *Challenges* [en ligne]. 5 août 2022.

¹⁰⁹ Brunette, Marielle et Couture, Stéphane, « L'assurance contre les risques naturels en forêt : une synthèse de la littérature en économie », INRAE Sciences Sociales, n° 2-3, juin 2023.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Bacci, Jean, Loisier, Anne-Catherine, Martin, Pascal et Rietmann, Olivier, *Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement. Rapport d'information n° 856*, Sénat, 3 août 2022.

¹¹² Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.



Un exemple : l'assurance forêt en Belgique¹¹³

La Société royale forestière de Belgique a conclu un contrat d'assurance collective en responsabilité civile sur les forêts, avec la compagnie Axa. Cette assurance bénéficie aux membres de la SRFB qui en font la demande et se sont acquittés du montant de la prime, qui est de 1,28 euro par hectare de forêts – soit 15,6 fois moins cher que la prime d'assurance forêt moyenne en France – avec un minimum de 25 euros par dossier. La police d'assurance couvre la responsabilité civile extracontractuelle des assurés, pour les dommages causés aux tiers, en leur qualité de propriétaire, usufruitier, gardien ou gérant des forêts. La garantie couvre :

- les dommages corporels, matériels et immatériels ;
- les dommages résultant de la gestion des forêts ;
- les dommages matériels subis par les préposés pendant ou à l'occasion de leur fonction ;
- les dommages matériels causés aux biens d'autrui par un incendie ou une explosion dont les assurés seraient reconnus responsables.

La garantie est exclue pour tous les dommages causés directement par un acte d'exploitation forestière, tels que l'abattage, le débardage, le transport des arbres effectué par l'assuré ou son préposé en vue de la vente.

Pour la période 2007-2018, les 17 millions d'hectares de la forêt française hexagonale ont subi 4 000 feux qui ont ravagé en moyenne 11 000 ha de forêt par an¹¹⁴. De plus, durant l'été 2022, 65 000 ha de forêt ont brûlé, principalement en raison de la sécheresse¹¹⁵. La situation, qui va s'empirer au cours des prochaines années, est déjà préoccupante. Face à cette réalité, il est nécessaire de promouvoir la couverture assurantielle de ces espaces, pour protéger les propriétaires forestiers et préserver notre patrimoine naturel.

3.5. La prévention face aux risques naturels

La prévention contre les aléas naturels est insuffisante en France. Les outils existent, mais ils sont mal exploités car souvent considérés comme des contraintes par les élus locaux et les entreprises. Il est nécessaire de démocratiser la culture du risque naturel, notamment via la modernisation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) et le développement des plans communaux de sauvegarde (PCS).

¹¹³ (de) Wouters, P., Bienfait, O. et Bodson, G., « Les assurances forestières », Société royale forestière de Belgique [en ligne]. Novembre 2018.

¹¹⁴ Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.

¹¹⁵ *Ibid.*



Les plans de prévention¹¹⁶

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN), élaborés par les préfetures, définissent les zones géographiques exposées à des risques naturels afin d'y prescrire des mesures permettant de réduire les risques encourus pour protéger les personnes, les biens et l'environnement. Ces plans sont juridiquement opposables à tout projet d'aménagement ou de construction. On distingue divers plans de prévention des risques spécifiques :

- les plans de prévention des risques incendie de forêt ;
- les plans de prévention des risques d'inondation ;
- les plans de prévention des risques miniers ;
- les plans de prévention des risques d'avalanche ;
- les plans de prévention contre la sécheresse ;
- les plans de prévention des risques des littoraux et de submersion marine ;
- les plans de prévention des risques liés au sol (séismes, mouvements de terrain, éruptions volcaniques, etc.).

À l'échelle communale, la prévention des risques est assurée par des PCS. Il s'agit d'un document, obligatoire pour les communes concernées par un PPRN, qui rassemble les politiques locales en matière de prévention des risques naturels et de gestion des situations de crise.

La CCR, dans un rapport publié en octobre 2023, est revenue sur les mesures de prévention des risques naturels qui ont été déployées avec succès en France au cours des vingt-cinq dernières années¹¹⁷. Ainsi, la CCR salue les dispositifs suivants¹¹⁸ :

- sans les plans de prévention des risques d'inondation, déployés depuis 1995, les inondations coûteraient plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires chaque année ;
- le maintien du niveau actuel des investissements du fonds Barnier en matière de confortement des ouvrages hydrauliques (96 millions d'euros par an) permet une réduction de la sinistralité annuelle moyenne à hauteur de 130 millions d'euros à l'horizon 2050 ;
- les dispositions de la loi Elan sur la construction des maisons neuves en zone argileuse, en vigueur depuis 2020, devraient permettre d'économiser environ 100 à 200 millions d'euros par an sur la sinistralité due à la sécheresse géotechnique.

Néanmoins, la Caisse centrale de réassurance alerte sur le fait qu'une simple prolongation des efforts actuels en matière de prévention des risques naturels ne suffira pas à endiguer l'augmentation du coût des dommages des catastrophes naturelles d'ici 2050¹¹⁹.

¹¹⁶ Olei, Sarah, « Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN ou PPRNP) », Cerema [en ligne]. 5 mai 2021.

¹¹⁷ Direction des réassurances et des fonds publics, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à l'horizon 2050*, Caisse centrale de réassurance. 17 octobre 2023.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*



Il est parfois difficile de bien cerner le rôle des différents acteurs de l'aménagement du territoire et de la prévention des risques. Et il n'est pas rare de constater des conflits entre les assureurs et les pouvoirs publics en la matière. La loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, dite « loi Baudu »¹²⁰, prévoit qu'après un dommage sur le bâti, l'assureur empêche l'apparition d'un nouveau sinistre, via la réparation améliorée des bâtiments notamment. Cependant, plusieurs professionnels de l'assurance estiment que l'aménagement du territoire dépasse le domaine d'action des assureurs, notamment lorsque les habitations sinistrées se situent dans des zones vulnérables aux aléas naturels, alors que les propriétaires connaissaient la situation au moment de l'acquisition du bien. Ils estiment en effet que l'aménagement du territoire doit se faire au niveau local, sous la responsabilité des préfets et des élus locaux. Par exemple, après la tempête Xynthia de 2010, les pouvoirs publics avaient décidé de ne pas reconstruire certains bâtiments sinistrés, car ils se situaient dans des zones risquées. Les autorités publiques avaient ainsi instauré une zone de solidarité, au sein de laquelle le fonds Barnier disposait du droit de racheter les biens trop sinistrés, sans passer par une procédure d'expropriation. Le fonds Barnier avait alors racheté plusieurs terrains sinistrés, sans négociation avec les propriétaires et les assureurs¹²¹.

Par ailleurs, les assureurs jouent un véritable rôle d'information auprès des assurés, notamment par rapport aux risques auxquels ils sont exposés. Ainsi, les assureurs proposent des matrices de cartographie des risques naturels ou des dispositifs d'information des assurés en temps réel.

S'agissant des cartographies des risques, les pouvoirs publics proposent déjà la matrice Géorisques, mise en place depuis 2014, qui permet, à partir d'une adresse donnée, de cartographier les risques naturels et industriels, de répertorier les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dans la commune, ou encore de repérer les plans de prévention des risques mis en place dans la commune. Certains assureurs proposent leur propre cartographie. Ainsi, la Maif s'appuie sur les données de Géorisques pour alimenter sa matrice « Aux Alentours », en y ajoutant un état des lieux du prix de l'immobilier local et d'autres informations en lien avec les risques qui affectent les assurés (lignes électriques, cavités souterraines, etc.).

L'assureur Generali a mis en place, depuis 2015, le Generali Climate Lab, qui est une équipe pluridisciplinaire d'experts de haut niveau (ingénieurs hydrologues, docteurs en géographie, actuaires, ingénieurs en sciences sociales, data scientists et assureurs). Cette structure vise à¹²² :

- réaliser une cartographie détaillée des risques naturels, mise en place sur la France et les territoires ultramarins pour mieux diagnostiquer les types de risque par zone géographique et ainsi mieux les anticiper ;
- alerter en temps réel les assurés, via des SMS aux personnes menacées par un épisode climatique dit « à risque » avec des conseils pour adopter les bons gestes et limiter les dommages potentiels. Ainsi, en octobre 2020, plus de 180 000 SMS ont été diffusés aux personnes vivant en Bretagne et dans les Alpes-Maritimes, juste avant le passage de la violente tempête Alex ;
- nourrir la réflexion sur les risques naturels liés au changement climatique, notamment via une page LinkedIn dédiée.

¹²⁰ Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

¹²¹ Monard, Laurence, « Que sont devenus les terrains touchés par Xynthia ? », *Ouest-France* [en ligne]. 26 février 2014.

¹²² Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.



Ainsi, les assureurs participent à la prévention des risques naturels auprès des assurés, via la mise en place de cartographies idoines, et de dispositifs d'information et d'alerte auprès des assurés. Mais il est intéressant de noter que tous les Français n'ont pas la même perception des risques auxquels ils sont exposés. Il apparaît que les populations littorales sont davantage conscientes des risques naturels aux zones côtières que les autres catégories de populations¹²³.

Enfin, les autorités de supervision des acteurs de l'assurance ont pris conscience des risques qui pèsent sur l'équilibre technique des assureurs, dans ce contexte de changement climatique. Par exemple, l'ACPR a mené un exercice pilote de stress-test climatique en 2020-2021, qui réunissait alors neuf établissements bancaires (85 % du total en France) et vingt-deux entreprises d'assurance (75 % du total des provisions techniques en France)¹²⁴. L'exercice a été reconduit en 2023, avec des résultats attendus pour le mois de mai 2024¹²⁵. Cet exercice, qui porte sur une période qui s'étend de 2025 à 2050, répond à différents objectifs¹²⁶ :

- affiner et compléter le cadre méthodologique de l'exercice pilote ;
- poursuivre l'effort d'intégration stratégique du risque climatique par les assureurs ;
- actualiser la mesure des vulnérabilités des assureurs face au risque climatique ;
- mener une première évaluation de l'impact du risque climatique sur la solvabilité des institutions financières.

Les risques couverts par l'exercice sont les suivants¹²⁷ :

- les risques de marché, notamment les risques de dévalorisation des actifs des assureurs dans le cadre de politiques de transition ou de leur anticipation ;
- les risques physiques, notamment l'évolution des activités de dommages aux biens et de santé.

Ces exercices permettront notamment d'évaluer le niveau de préparation et d'adaptation des assureurs face aux risques climatiques. Ils seront fondamentaux dans la transition du secteur de l'assurance face aux risques climatiques.

Par ailleurs, il est intéressant de se pencher sur la question de la prévention des risques climatiques par les entreprises. En effet, les sinistres liés au changement climatique affectent les entreprises comme les particuliers, notamment à cause des dommages matériels directs sur les biens de l'entreprise et à cause des pertes d'exploitation qui résultent de la fermeture de l'entreprise consécutive au sinistre. Ainsi, la prévention de ces risques dans les entreprises est une nécessité dans le contexte du changement climatique.

¹²³ Navarro, Oscar. « Partie 2. Évaluer les risques, faire face aux changements environnementaux », , *Psychologie environnementale. Enjeux environnementaux, risques et qualité de vie*, sous la direction de Navarro Oscar. De Boeck Supérieur, 2022, pp. 23-68.

¹²⁴ Clerc, Laurent, *Présentation des hypothèses de l'exercice climatique assurances 2023*. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Juillet 2023.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*



3.5.1. La prévention des entreprises contre le risque d'incendie

Le coût moyen d'un incendie pour une entreprise est d'environ 18 000 euros par sinistre, dont 76 % liés aux dommages directs aux biens et 24 % liés à la perte d'exploitation à l'issue du sinistre¹²⁸. Goodwill Management a proposé différentes mesures de prévention contre ce risque, classées en fonction de leur efficacité et de leur coût :



Les actions d'adaptation des PME face au risque d'incendie.
Source : Goodwill-Management, septembre 2023.

3.5.2. La prévention des entreprises contre le risque de tempête

Le coût moyen d'une tempête pour une entreprise est d'environ 7 900 euros par sinistre, dont 89 % liés aux dommages directs aux biens et 11 % liés à la perte d'exploitation à l'issue du sinistre¹²⁹. Goodwill Management a proposé différentes mesures de prévention contre ce risque :

¹²⁸ Moiroud, L., Guignard, B., Richomme, M., Brunet, J. et Gama, S., *TPE, PME : Les solutions concrètes pour prévenir des risques climatiques*. Goodwill-Management. Septembre 2023.

¹²⁹ *Ibid.*





Les actions d'adaptation des PME face au risque de tempête.
 Source : Goodwill-Management, septembre 2023.

3.5.3. La prévention des entreprises contre le risque de grêle

Le coût moyen d'un épisode de grêle pour une entreprise est d'environ 17 000 euros par sinistre, dont 89 % liés aux dommages directs aux biens et 11 % liés à la perte d'exploitation à l'issue du sinistre¹³⁰. Goodwill Management a proposé différentes mesures de prévention contre ce risque :



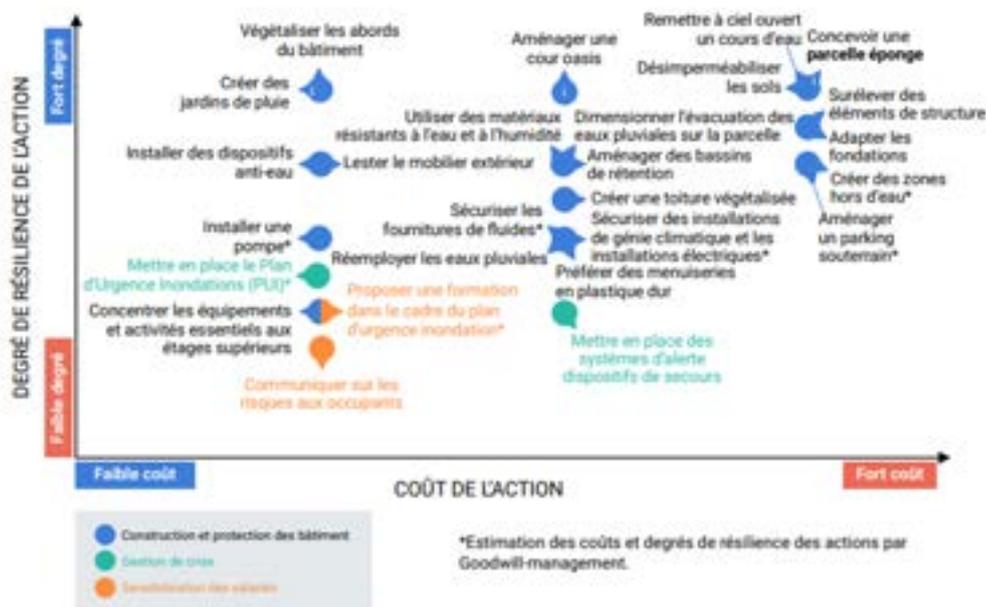
Les actions d'adaptation des PME face au risque de grêle.
 Source : Goodwill-Management, septembre 2023.

¹³⁰ Moiroud, L., Guignard, B., Richomme, M., Brunet, J. et Gama, S., TPE, PME : Les solutions concrètes pour prévenir des risques climatiques. Goodwill-Management. Septembre 2023.



3.5.4. La prévention des entreprises contre le risque d'inondation

Le coût moyen d'une inondation pour une entreprise est d'environ 30 000 euros par sinistre, dont 91 % liés aux dommages directs aux biens et 9 % liés à la perte d'exploitation à l'issue du sinistre¹³¹. Goodwill Management a proposé différentes mesures de prévention contre ce risque :



Les actions d'adaptation des PME face au risque d'inondation.
Source : Goodwill-Management, septembre 2023.

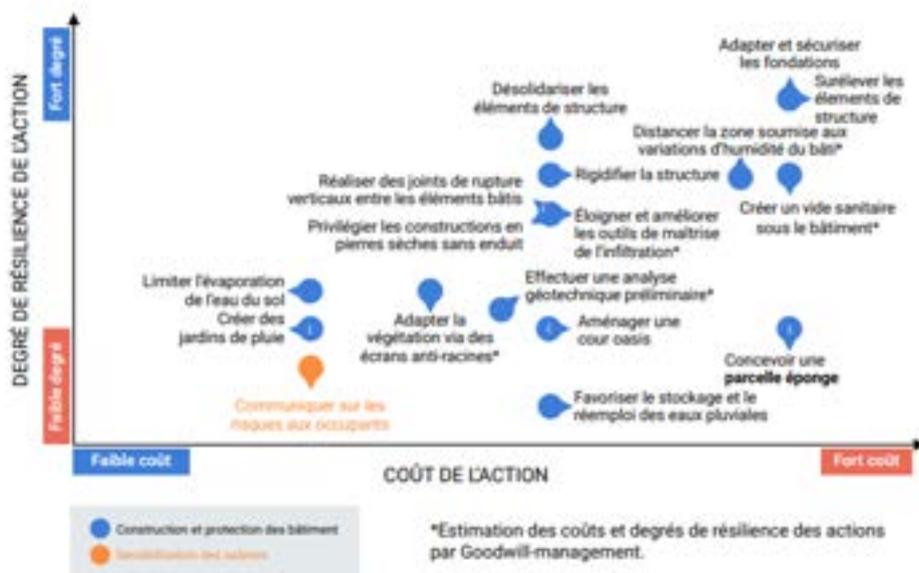
3.5.5. La prévention des entreprises contre le risque de sécheresse

Le coût moyen d'un épisode de sécheresse pour une entreprise est d'environ 17 400 euros par sinistre, dont 91 % liés aux dommages directs aux biens et 9 % liés à la perte d'exploitation à l'issue du sinistre¹³². Goodwill Management a proposé différentes mesures de prévention contre ce risque :

¹³¹ Moiroud, L., Guignard, B., Richomme, M., Brunet, J. et Gama, S., *TPE, PME : Les solutions concrètes pour prévenir des risques climatiques*. Goodwill-Management. Septembre 2023.

¹³² *Ibid.*





Les actions d'adaptation des PME face au risque de sécheresse.

Source : Goodwill-Management, septembre 2023.

Ainsi, les entreprises sont, comme les particuliers, confrontées à une sinistralité climatique croissante. Les mesures de prévention destinées aux professionnels existent déjà mais sont souvent considérées comme des contraintes ou des charges supplémentaires par les concernés. Il est nécessaire de promouvoir ces actions d'adaptation des entreprises face aux sinistres naturels, pour la pérennité de l'économie française face au changement climatique. Le 13 octobre, journée mondiale de la prévention contre les risques naturels, est l'occasion pour les assureurs d'être davantage visibles sur le sujet. La prévention doit d'abord être une initiative collective, et les assureurs ont leur rôle à jouer dans ce processus.

3.6. La grêle



Pare-brise fracturé par un grêlon

L'année 2022 a été marquée par une sinistralité grêle très élevée, avec des épisodes plus fréquents – 11 épisodes avec des grêlons de plus de cinq centimètres de diamètre contre 5 en 2021 – et plus intenses¹³³. La taille des grêlons observés a dépassé à plusieurs reprises les dix centimètres de diamètre, en particulier pendant les mois de mai et de juin¹³⁴. Pour mémoire, la taille maximale des grêlons enregistrés en 2019 et 2021 était respectivement de neuf et sept centimètres¹³⁵. De plus, ces épisodes de grêle se caractérisent par une conjugaison de phénomènes accentuant d'autant plus les dégâts. Ainsi, les épisodes du mois de juin ont été accompagnés d'inondations et de rafales de vent¹³⁶. Enfin, sur les 10 milliards

¹³³ Gerin-Chassang, Sarah, *Bilan annuel des principaux évènements Cat-Nat et climatiques*. Mission Risques Naturels. Février 2023.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

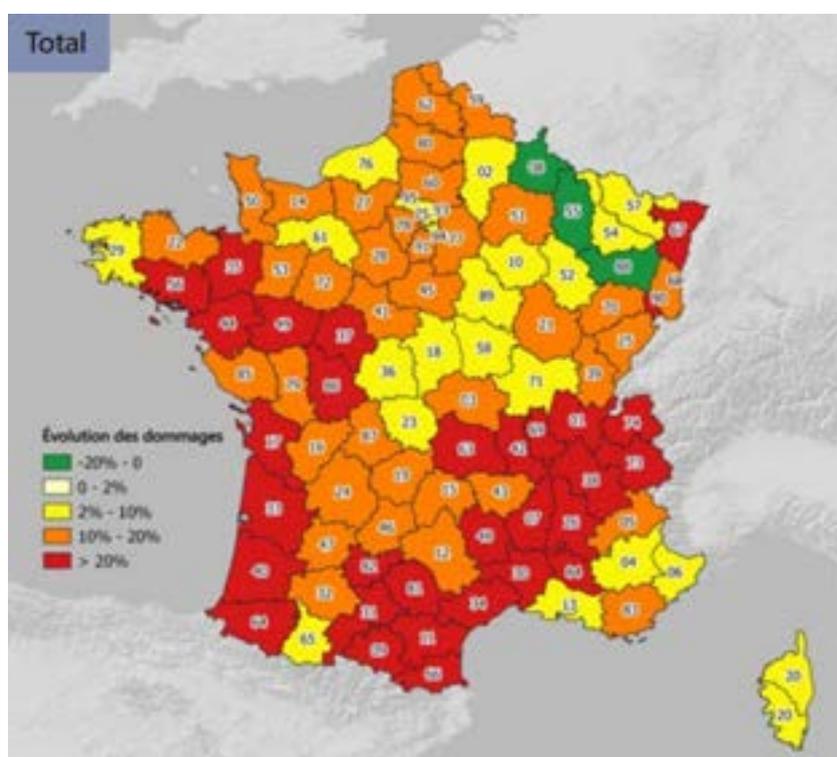
¹³⁶ *Ibid.*

d'euros de dommages assurés en 2022, environ 6,4 milliards d'euros étaient liés aux épisodes de tempête et de grêle entre mai et juillet 2022¹³⁷.

Il est aujourd'hui difficile d'analyser et de prévenir la formation des grêlons. En effet, le phénomène est complexe à observer et à retracer à partir des différents paramètres atmosphériques. Il faut attendre l'année 2015 pour constater les premiers travaux de recherche qui s'intéressent à l'impact du changement climatique sur cet aléa.

On utilise aujourd'hui deux critères météorologiques pour identifier les situations grêligènes : l'indice de soulèvement « *Lift Index* » et le cisaillement vertical du vent. Le calcul du premier s'effectue à partir de la température et de l'humidité spécifique entre deux niveaux atmosphériques, à savoir 850 hectopascals (hPa) et 500 hPa. Le calcul du cisaillement vertical du vent s'effectue à partir de l'analyse du vent zonal et méridional entre 850 hPa et 500 hPa¹³⁸.

Les travaux menés par Rädler en 2019¹³⁹ montrent une augmentation de 40 % des situations orageuses grêligènes sur le territoire à l'horizon 2050. D'après les données de Covéa et Risk Weather Tech, il faudrait s'attendre à une augmentation de l'ordre de 20 % de la sinistralité liée à la grêle pour les dommages aux biens à l'horizon 2050¹⁴⁰.



Évolution de la sinistralité annuelle moyenne « grêle » par département à l'horizon 2050.

Source : Covéa et Risk Weather Tech, janvier 2022.

¹³⁷ (de) Meyer, Bertrand, « Les catastrophes naturelles ont coûté 10 milliards aux assureurs français en 2022 », *L'Agefi* [en ligne]. 27 janvier 2023.

¹³⁸ André, Gilles et Marteau, Romain, *Changement climatique & assurance : quelles conséquences sur la sinistralité à l'horizon 2050 ?*, Covéa-RiskWeatherTech, janvier 2022.

¹³⁹ Rädler A.T., Groenemeijer P.H., Faust E., Sausen R., Pucik T., « Frequency of severe thunderstorms across Europe expected to increase in the 21st Century due to rising instability », *Climate and Atmospheric Science*, 2:30, 27 août 2019.

¹⁴⁰ André, Gilles et Marteau, Romain, *Changement climatique & assurance : quelles conséquences sur la sinistralité à l'horizon 2050 ?*, Covéa-RiskWeatherTech, janvier 2022.



Au-delà des problèmes d'anticipation de la formation des orages grêligènes, il est aujourd'hui difficile de lutter directement contre ces phénomènes. Pourtant, plusieurs méthodes existent :

- le canon à grêle, qui lance un diffuseur conique qui contient de l'acétylène, un gaz extrêmement explosif. Le rayon couvert par l'explosion est de 80 hectares¹⁴¹ ;
- les générateurs à iodure d'argent, qui permet de forcer la formation de cristaux de grêle dans les nuages, les rendant plus nombreux mais plus petits et donc moins dangereux. Aujourd'hui, 143 appareils couvrent la Bourgogne, 28 générateurs sont installés dans les vignobles d'Indre-et-Loire et 108 appareils protègent le Bordelais¹⁴² ;
- des ballons gonflables chargés de sels hygroscopiques, qui permettent également la formation de petits grêlons moins résistants et donc moins dangereux.

Le problème de ces méthodes de lutte contre les orages grêligènes est que leur efficacité est souvent relative. Par exemple, l'efficacité des systèmes de diffusion des iodures d'argent dépasse rarement les 50 %¹⁴³. De plus, l'impact environnemental de ces solutions est parfois critiqué par des associations de protection de l'environnement. D'autres solutions, moins invasives, existent. C'est le cas notamment des filets anti-grêle, autorisés sur toutes les parcelles AOP en France depuis juillet 2018¹⁴⁴. Il s'agit de filets tricotés dans une maille qui laisse passer le soleil et les traitements, d'une hauteur de 0,5 et 1 mètre, qu'on pose de chaque côté des rangs de vigne. Cette technique est encore peu appliquée en viticulture car l'installation est coûteuse, entre 15 000 et 25 000 euros par hectare, et demande une main-d'œuvre supplémentaire pour la pose et pour l'entretien¹⁴⁵.

Il apparaît donc nécessaire de développer des techniques de lutte contre les orages grêligènes, qui soient inoffensives pour l'environnement et suffisamment efficaces contre ces phénomènes dévastateurs.

Face aux difficultés pour cartographier et lutter contre les épisodes de grêle, les assureurs, comme les assurés, se retrouvent souvent démunis. De plus, les dégâts nombreux et diffus occasionnés rendent les biens d'autant plus difficiles à assurer.

3.7. Le recul du trait de côte

Le trait de côte correspond à la ligne qui marque la limite jusqu'à laquelle peuvent parvenir les eaux marines par temps calme. Il représente symboliquement la limite entre la terre et la mer. En France, il s'agit de la limite du domaine public maritime. Souvent, le trait de côte pris en référence est le tracé Histolitt, produit par le Shom et l'Ifremer, qui présente l'avantage de fournir un tracé continu et homogène sur la majorité des littoraux français.

Par ailleurs, le trait de côte n'est pas un objet géographique immuable : il peut reculer lorsque le littoral est soumis à des effets d'érosion, ou avancer lorsque des sédiments s'accumulent

¹⁴¹ « Les différents modes de lutte contre la grêle au vignoble », Derenoncourt Consultants [en ligne]. Consulté le 15 décembre 2023.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Hinckel, Christine et Deboeuf, Jérôme, « Orages : des diffuseurs d'iodure d'argent permettent de lutter contre la grêle dans les vignobles charentais », *France-Info*, mise à jour le 12 juin 2020.

¹⁴⁴ « Les différents modes de lutte contre la grêle au vignoble », Derenoncourt Consultants [en ligne]. Consulté le 15 décembre 2023.

¹⁴⁵ *Ibid.*



ou que les humains cherchent à étendre artificiellement les espaces terrestres¹⁴⁶. Ainsi, sur les quelques 20 000 kilomètres de côtes françaises, environ 2 840 kilomètres de côtes sont artificialisés et impactés par des aménagements (digues côtières, perrés, épis, etc.)¹⁴⁷. L'avancée du trait de côte ne constitue pas un problème assurantiel aujourd'hui, d'autant qu'il ne concerne que 10 % du littoral français. En revanche, le recul du trait de côte interpelle les acteurs de l'assurance. Ce phénomène concerne 20 % du littoral français, dont un quart du littoral hexagonal¹⁴⁸. Tous les départements littoraux sont concernés par le recul du trait de côte, mais de manière inégale et diffuse. Ainsi, cinq départements¹⁴⁹ possèdent au moins la moitié de leur littoral en recul : la Seine-Maritime, la Charente-Maritime, la Gironde, l'Hérault et les Bouches-du-Rhône, alors que d'autres départements, comme la Loire-Atlantique, la Corse-du-Sud, la Martinique et Mayotte, possèdent moins de 10 % de leurs côtes en recul¹⁵⁰.



Cartographie des principales évolutions du trait de côte au niveau national sur le tracé Histolitt.

Source : Hédou, F., Deniaud, Y., Costa, S. et Leclerc, B., « Consolidation des connaissances nationales sur le trait de côte et son évolution », Conférence : Journées nationales du génie côtier, Janvier 2020.

¹⁴⁶ « Trait de côte », GéoConfluences – ENS Lyon. Mai 2021.

¹⁴⁷ « Qu'est-ce que le trait de côte ? », Réseau national des observatoires du trait de côte.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Seine-Maritime, Charente-Maritime, Gironde, Hérault et Bouches-du-Rhône.

¹⁵⁰ « Qu'est-ce que le trait de côte ? », Réseau national des observatoires du trait de côte.

Le recul du trait de côte est actuellement exclu du champ de compétences du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et du fonds Barnier, en raison de son caractère inéluctable, qui n'en fait donc pas un aléa¹⁵¹. Étant donné qu'il s'agit d'un risque annoncé qui dépasse les prérogatives des acteurs de l'assurance, cette exclusion du fonds n'est pas surprenante. En revanche, si le risque d'érosion n'est pas couvert par ces dispositifs, c'est pourtant le cas de la submersion marine, identifiée comme un risque naturel majeur et prévisible, qui peut être causée par l'érosion de la côte. C'est ce qu'on appelle la submersion marine par débordement. Cette situation paradoxale interroge les professionnels de l'assurance.

Il existe un autre paradoxe, celui de la conciliation entre l'augmentation du risque d'érosion côtière et la stratégie gouvernementale de la zéro artificialisation nette. En mai 2022, le gouvernement a publié la liste de 126 communes françaises menacées prioritairement par l'érosion côtière (cf. carte ci-après), leur octroyant des droits et devoirs élargis en matière d'urbanisme. Le phénomène d'érosion s'amplifie, augmentant le risque de submersion marine et donc la quantité de surfaces inhabitables. Les expropriations pour cause de risques naturels vont donc probablement augmenter dans les prochaines années. Cette réalité se heurte à l'objectif de zéro artificialisation nette lancé par le gouvernement en 2018, qui prévoit de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation d'espaces naturels d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020¹⁵². Il faudra donc trouver des solutions pour reloger un grand nombre de sinistrés directement touchés par le phénomène de recul du trait de côte.

LES 126 COMMUNES CLASSÉES PRIORITAIRES FACE À L'ÉROSION CÔTIÈRE



Source : Journal officiel de la République française.

¹⁵¹ Combe, Matthieu, « L'érosion côtière, un risque naturel délaissé des fonds d'indemnisation », *Natura Sciences* [en ligne]. 20 mai 2020.

¹⁵² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



Face à ce paradoxe entre la stratégie de zéro artificialisation nette et l'avancée de la mer sur les espaces côtiers, les décideurs publics ont décidé d'assouplir les règles d'urbanisme pour lutter contre le risque de recul du trait de côte. Ces dispositions sont rassemblées au sein de l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte¹⁵³, prise en application de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets¹⁵⁴.

L'ordonnance précise d'abord que le prix d'un bien immobilier situé dans une zone exposée au recul du trait de côte est fixé en priorité via des accords amiables entre le propriétaire et les pouvoirs publics, de deux manières différentes :

- si des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire sont situés dans la même zone à risque, alors le prix est fixé par comparaison avec ces biens ;
- s'il n'existe pas de tel bien à proximité, le prix du bien exposé est fixé par comparaison avec des biens de même qualification situés hors de la zone à risque. Mais comme ces biens ne sont pas exposés au même risque, il faudra appliquer sur leurs prix une décote proportionnelle à la durée de vie résiduelle prévisible du bien exposé.

Dans le cadre d'une expropriation d'un bien à cause du risque de recul du trait de côte, l'indemnité d'expropriation est fixée en fonction du prix du bien calculé selon les méthodes précédentes.

Ensuite, les pouvoirs publics ont le droit de constituer des réserves foncières en vue de prévenir le recul du trait de côte. Ces réserves peuvent être décidées par l'État, par les collectivités territoriales ou leurs groupements et par les établissements publics ayant vocation à représenter des collectivités territoriales.

L'ordonnance crée également un bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, qui est un contrat de bail entre les pouvoirs publics et un souscripteur, pour une durée comprise entre douze ans et quatre-vingt-dix-neuf ans, pour que le souscripteur occupe et exploite la zone exposée au recul du trait de côte. À l'échéance du bail, qui se produit à l'issue du contrat de bail – si les deux parties ne décident pas d'une prolongation du contrat – ou par arrêté du maire s'il estime que le risque de recul du trait de côte devient trop important, le terrain du bien concerné fait l'objet d'une renaturation qui peut comprendre la démolition des bâtiments situés sur le terrain et une dépollution des sols. Le locataire s'acquitte d'un prix à la signature du bail et, le cas échéant, d'une redevance pendant la durée du bail, calculée en fonction des conditions d'acquisition du bien par le bailleur et des coûts prévisionnels pour assurer la réalisation de l'ensemble des opérations de renaturation à l'expiration du bail.

Les communes engagées dans un projet partenarial d'aménagement (PPA), c'est-à-dire un contrat expérimental entre l'État, l'intercommunalité et des acteurs publics et privés locaux pour faciliter des opérations d'aménagement du territoire, peuvent délimiter des zones exposées au recul du trait de côte, qui bénéficient alors de règles d'urbanisme assouplies. À l'intérieur de ces zones, l'autorité publique compétente peut décider, sous réserve de l'accord de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, de déroger à certaines règles d'urbanisme si ces dernières empêchent des opérations de relocalisation liée au risque d'érosion :

- si les seules zones éloignées du littoral n'ont pas de continuité avec le bâti existant en zone littorale, alors il devient autorisé de construire un nouveau bâti, non relié au bâti déjà existant ;

¹⁵³ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

¹⁵⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



- si des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme prévoient des zones non urbanisées, et que ces dernières sont les seuls espaces non menacés par le recul du trait de côte, alors il devient autorisé de construire dans ces zones, en extension du bâti déjà existant.

Pour mémoire, les contrats de PPA sont actuellement expérimentés dans trois communes françaises : Lacanau (Gironde), Gouville-sur-Mer (Manche) et Saint-Jean-de-Luz (Pyrénées-Atlantiques)¹⁵⁵.

Enfin, les 200 millions d'euros alloués annuellement au fonds Barnier¹⁵⁶ apparaissent comme insuffisants pour lutter contre les aléas naturels. En effet, d'après une étude de la Fabrique écologique – un laboratoire d'idées sur l'écologie politique et le développement durable – en juillet 2019, le coût des dommages dus à une montée des flots de 45 centimètres est estimé entre 3 et 4 milliards d'euros entre 2015 et 2040, pour la France hexagonale¹⁵⁷. Au cours des vingt-cinq dernières années, ce coût a été d'un milliard d'euros¹⁵⁸. Les assureurs anticipent donc une multiplication par trois ou quatre des coûts liés aux submersions marines¹⁵⁹. L'érosion participe à l'augmentation de ce risque.

À titre d'exemple, la démolition de l'immeuble Signal de Soulac-sur-Mer (Gironde), menacé par l'érosion côtière, a coûté à l'État :

- 7 millions d'euros en 2018 pour l'indemnisation des résidents de l'immeuble¹⁶⁰ ;
- 1 million d'euros en 2019 pour les travaux de désamiantage du bâtiment¹⁶¹ ;
- 316 000 euros en 2023 pour la démolition de l'immeuble et la remise en état des milieux dunaires¹⁶².

Sachant qu'environ 50 000 logements sont menacés par le recul du trait de côte d'ici 2100¹⁶³, la dotation allouée au fonds Barnier apparaît donc clairement insuffisante.

Ainsi, le modèle assurantiel français en matière de catastrophes naturelles et de risques climatiques comprend un grand nombre de failles, qui menacent son bon fonctionnement et sa continuité. Face à ces difficultés, de plus en plus d'acteurs économiques et de particuliers manquent de solutions.

¹⁵⁵ « Ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte », Vie-Publique [en ligne]. 7 avril 2022.

¹⁵⁶ Bouissou, A. et Mignaux, L., « Le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Améliorer la sécurité des personnes et protéger les biens face aux risques naturels ». Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Mai 2022.

¹⁵⁷ Madelenat, Jill, *L'adaptation au changement climatique sur le littoral français*, La Fabrique écologique. Juillet 2019.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Heuveline, Laëticia, « Démolition du Signal à Soulac-sur-Mer : comment l'immeuble est devenu un symbole de l'érosion du littoral », *France Bleu* [en ligne]. 6 février 2023.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Lestage, Julien, « Immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer : la résidence sera définitivement rasée le lundi 20 février », *Sud-Ouest* [en ligne]. 15 février 2023.

¹⁶³ Delahais, Adrien et Robinet, Alice, *Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?*, France Stratégie, mars 2023.



4. Un manque de solutions assurantielles pour de nombreux Français

Face à l'augmentation des risques naturels et à l'apparition de nouvelles techniques pour adapter la société au changement climatique, les professionnels de l'assurance sont parfois confrontés à des choix difficiles, entre assurer ou ne pas assurer des pratiques à la viabilité douteuse ou des biens trop exposés aux risques climatiques.

4.1. La perspective croissante de zones sans couverture assurantielle

Plusieurs entreprises d'assurance excluent certaines zones de leur périmètre d'assurance multirisque habitation, via un zonage des risques naturels qui leur est propre et non rendu public. Pour mémoire, tout individu qui ne trouve pas d'assureur, car trop exposé aux risques naturels, peut se tourner vers le Bureau central de tarification (BCT).

Le Bureau central de tarification

Le Bureau central de tarification est une autorité administrative créée par la loi n° 58-208 du 27 février 1958¹⁶⁴. Il est chargé de fixer le tarif moyennant lequel une entreprise d'assurance doit garantir un assujetti. Le BCT est composé de représentants des assurés et de représentants d'assujettis. Il peut être saisi par toute personne physique ou morale assujettie à une obligation d'assurance qui s'est vu refuser la garantie par une entreprise d'assurance dont les statuts n'interdisent pas la prise en charge de ce risque.

Le BCT comporte cinq sections qui correspondent aux assurances obligatoires pour lesquelles il peut être saisi :

- la responsabilité civile automobile (BCT-automobile) ;
- la responsabilité décennale et de dommages-ouvrage (BCT-construction) ;
- la garantie des catastrophes naturelles au sein des contrats garantissant les biens (BCT-catastrophes naturelles) ;
- la responsabilité civile médicale (BCT-médical) ;
- la responsabilité civile des locataires, copropriétaires et syndicats de copropriété (BCT-habitation).

Un assujetti peut saisir le BCT, à condition qu'il se soit vu refuser, au préalable, une des garanties obligatoires citées précédemment. Le refus peut être explicite, via une lettre de refus de l'assureur, mais il est plus souvent implicite, par exemple une absence de réponse de l'assureur dans le délai prévu par la législation – en général, quinze jours suivant la réception de la demande de souscription qui lui a été adressée par lettre recommandée avec avis de réception.

¹⁶⁴ Loi n° 58-208 du 27 février 1958 sur l'institution d'une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur.



Une fois saisi, le BCT soumet à l'assujetti un formulaire de risque, qui permet de définir l'étendue du risque et pour déterminer la tarification adéquate. Ensuite, c'est l'assujetti qui désigne l'entreprise d'assurance auprès de laquelle il souhaite être assuré. L'assureur doit alors donner le tarif qu'il aurait appliqué s'il avait accepté de couvrir le risque. Le BCT donne par la suite sa tarification du risque, en motivant sa décision, mais sans définir de plafond de garantie. Cette tarification est valable pour un contrat d'un an à partir de sa prise d'effet.

Une fois la décision rendue, l'assujetti peut prendre attache avec l'entreprise d'assurance désignée. Cette entreprise d'assurance est contrainte de respecter la décision. Dans le cas contraire, elle peut se voir retirer son agrément l'autorisant à souscrire le type de garantie concernée.

Au cours de l'année 2021¹⁶⁵ :

- 261 décisions ont été rendues par le BCT-automobile, notamment pour des particuliers multi-sinistrés et des garages ;
- 115 décisions ont été rendues par le BCT-construction, dont la moitié était liée aux installations photovoltaïques ;
- 79 décisions ont été rendues par le BCT-habitation, majoritairement pour des syndicats de copropriétaires ;
- 74 décisions ont été rendus par le BCT-médical, majoritairement pour les professions libérales. À titre d'information, ces décisions sont en forte baisse depuis plusieurs années ;
- 10 décisions ont été rendues par le BCT-catastrophes naturelles, ce qui constitue le record de décisions Cat Nat depuis la création du BCT (en moyenne 4 à 5 décisions par an).

Environ la moitié des dossiers apportés au BCT amènent à une décision finale. Parfois, les assujettis ne complètent pas leur dossier BCT, car ils discutent en parallèle avec des assureurs, et finissent parfois par trouver une solution de leur côté.

Au cours de l'année 2021, le BCT-catastrophes naturelles a examiné dix dossiers de catastrophes naturelles, contre deux en 2020 et six en 2022¹⁶⁶. Ces dossiers concernent des contrats résiliés à la suite de sinistres reconnus par arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Les dix décisions du BCT-catastrophes naturelles se répartissent comme suit¹⁶⁷ :

- cinq dossiers liés aux inondations ;
- trois dossiers liés aux inondations et aux coulées de boue ;
- un dossier lié à la sécheresse ;
- un dossier lié au glissement de terrain.

Les dossiers traités par le BCT sont souvent liés à des sinistres où l'aléa n'existe presque plus et où le risque est quasiment certain. À la date du 13 septembre 2023, aucun professionnel n'a saisi le BCT sur l'année 2023 pour des dossiers liés aux catastrophes naturelles¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Données issues des auditions du groupe de travail d'agés sur le climat.

¹⁶⁶ Données issues des auditions du groupe de travail d'agés sur le climat.

¹⁶⁷ Données issues des auditions du groupe de travail d'agés sur le climat.

¹⁶⁸ Données issues des auditions du groupe de travail d'agés sur le climat.



Malgré le faible nombre apparent de dossiers « Cat Nat » traités par le BCT, plusieurs observateurs du secteur de l'assurance constatent un phénomène de retrait de certains assureurs de zones considérées comme trop risquées. Ce retrait des assureurs se manifeste principalement de deux façons.

La première est le retrait implicite, via l'augmentation déraisonnable des primes d'assurance. Par exemple, à l'issue de son exercice pilote climatique mené en 2020, l'ACPR avait identifié une vingtaine de départements particulièrement exposés aux risques climatiques et où le coût des sinistres serait multiplié par cinq ou six d'ici 2050¹⁶⁹. À l'origine de cette croissance des coûts des sinistres, on retrouve principalement la sécheresse et les inondations sur le territoire hexagonal, et l'accroissement du risque de tempêtes cycloniques dans les territoires ultramarins¹⁷⁰. En parallèle, Olivier Moustacakis, cofondateur d'Assurland, expliquait que les primes d'assurance avaient augmenté de 41 % en Occitanie entre 2013 et 2023, et de 33 % dans le sud-est¹⁷¹. La hausse continue des primes d'assurance priverait logiquement de plus en plus de Français d'un accès à l'assurance de leurs biens dans ces territoires. Ainsi, l'ACPR table sur une augmentation des primes d'assurance de 130 % à 200 % d'ici 2050, soit une hausse des primes d'assurance comprise entre 2,8 % et 3,7 % par an¹⁷². Certains pourraient donc décider de ne plus s'assurer.

Le second comportement des assureurs est de ne pas proposer d'offre assurantielle dans certains territoires où les risques climatiques sont trop importants. Si l'exemple étatsunien est souvent cité, avec des assureurs qui se retirent de territoires trop sinistrés, comme en Californie, la France ne fait pas exception. En effet, agéa constate, via des remontées de terrain de la part des agents généraux, que de nombreux assurés se sont vus résiliés leur contrat d'assurance de leurs biens dans des zones où les risques climatiques sont trop importants, ou que des assureurs ne proposent plus de possibilité d'assurance dans ces territoires. Ce retrait des assureurs s'explique de deux manières principales :

- les assureurs disposent aujourd'hui d'outils de cartographie des risques de plus en plus précis, parfois au niveau d'une adresse postale. Ces matrices permettent aux assureurs de classer les zones d'assurance en fonction de la fréquence et de l'intensité des sinistres climatiques au cours des années précédentes ;
- les assureurs sont confrontés à des difficultés croissantes d'accès à la réassurance. Pour mémoire, les réassureurs privés rétrocèdent 15 % à 25 % de leurs expositions à des fonds de pension ou des fonds d'investissement¹⁷³. Or, depuis l'année 2022, particulièrement sinistrée, plusieurs réassureurs ont vu leurs rendements chuter voire leur notation financière abaissée. Le rôle d'un réassureur, en particulier les réassureurs privés, est d'être rentable dans le temps. Aujourd'hui, les réassureurs sont dans l'urgence et doivent redresser leurs résultats, c'est pourquoi ils durcissent les conditions d'accès des assureurs à leurs services. La hausse de la sinistralité climatique entraîne un effet en cascade, avec des fonds d'investissement qui mettent la pression sur les réassureurs, qui ajoutent eux-mêmes la pression sur les assureurs.

¹⁶⁹ Dauvergne, Géraldine, « Risques naturels : des zones bientôt inassurables ? », *L'Argus de l'assurance*, 17 mai 2023.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Abadie, Aurélie, « Catastrophes naturelles : la mise en garde de l'ACPR sur une hausse significative des primes d'assurance », *L'Argus de l'assurance*, 4 mai 2021.

¹⁷³ Dauvergne, Géraldine, « Réassurance : vent de panique sur le renouvellement des traités », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 21 décembre 2022 [consulté le 18 novembre 2023].



L'idée de mutualisation des risques afin de protéger les Français contre les risques climatiques, qui fonde la philosophie du régime « Cat Nat », se trouve actuellement menacée par ce phénomène de retrait des assureurs. En effet, le rôle de l'assurance est de protéger un assuré sinistré en faisant reposer le poids économique de cette couverture sur l'ensemble des assurés, y compris ceux qui ne sont pas sinistrés. L'exclusion de nombreux Français d'une offre assurantielle risque donc de déséquilibrer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, allant jusqu'à menacer son existence. Par ailleurs, l'assureur ne remplit plus son rôle social, qui est d'accompagner et de protéger les assurés, quelle que soit leur situation géographique. agéa n'envisage pas que des Français n'aient pas accès à une offre assurantielle pour leurs biens. Il est donc urgent de réformer le régime assurantiel français, afin de proposer une couverture assurantielle pour tous, dans l'intérêt des citoyens français et de l'économie nationale.

4.2. La filière photovoltaïque dans l'impasse

Dans les étapes de la transition écologique des bâtiments, un sujet inquiète particulièrement les assureurs : celui des panneaux photovoltaïques. En effet, alors que les pouvoirs publics souhaitent un déploiement accéléré des installations solaires sur l'ensemble du territoire, les réalités de terrain semblent rattraper les attentes des responsables politiques et du marché.



Entretien d'un panneau photovoltaïque

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables impose le déploiement de panneaux photovoltaïques dans les zones suivantes :

- les terrains aux abords des routes, autoroutes, voies ferrées et fluviales ;
- les parkings extérieurs existants de plus de 1 500 mètres carrés, sur au moins la moitié de leur surface ;
- les entrepôts avec une emprise au sol de plus de 500 mètres carrés ;
- les bureaux avec une emprise au sol de plus de 1 000 mètres carrés ;
- les opérations de rénovation lourde qui affectent les structures porteuses des bâtiments.

Malgré la volonté des pouvoirs publics de développer l'installation des panneaux photovoltaïques en France, il apparaît que les entreprises d'assurance ne suivent pas l'élan politique et sociétal. En effet, l'ensemble de la filière photovoltaïque rencontre aujourd'hui de grandes difficultés pour trouver un assureur.



Les problèmes d'assurance de la filière photovoltaïque

Les constructeurs de panneaux photovoltaïques rencontrent des difficultés pour souscrire à une assurance responsabilité civile professionnelle, qui est pourtant obligatoire, car les fabricants français de panneaux ne maîtrisent pas l'intégralité de la chaîne de production de leurs produits. En effet, plus de 75 % du silicium qui compose les panneaux est produit en Chine, avec des normes de conception relatives¹⁷⁴.

Les installateurs de panneaux photovoltaïques rencontrent des difficultés pour souscrire à une assurance responsabilité civile décennale, qui est pourtant obligatoire, car il suffit de suivre une formation labellisée « QualiPV » de trois jours pour être apte à poser des installations photovoltaïques. Ainsi, un artisan non spécialiste en la matière, comme un électricien ou un charpentier, peut suivre cette formation pour recevoir la certification idoine. Ce manque de contrôle des compétences des installateurs de panneaux effraie les assureurs.

Enfin, les exploitants des panneaux photovoltaïques, c'est-à-dire les assurés qui ont fait poser un panneau sur le toit de leur habitation, ne réussissent pas toujours à assurer leur produit. Il n'existe pas à ce jour d'assurance spécifique au photovoltaïque, mais l'assuré doit déclarer son panneau auprès de son assureur, afin qu'il soit inclus dans son contrat multirisque habitation. Cette action a généralement pour effet d'augmenter fortement la prime d'assurance pour un contrat multirisque habitation, rendant parfois impossible l'assurance de ces installations pour de nombreux particuliers. Cela s'explique de plusieurs façons :

- la sinistralité des panneaux photovoltaïques reste forte aujourd'hui, avec des risques d'incendie plus élevés sur les maisons équipées et une étanchéité relative face à la pluie, à la neige et à la grêle ;
- en cas d'incendie sur un bâtiment équipé d'un panneau, les pompiers ne peuvent pas arroser la structure, sous peine de créer un arc électrique potentiellement mortel pour eux. En 2017, 30 % des sinistres liés à des panneaux photovoltaïques étaient des dysfonctionnements électriques¹⁷⁵. Ainsi, lorsqu'une maison équipée brûle, l'incendie ne peut être arrêté.

En 2021, la moitié des décisions du BCT-construction concernait des installations photovoltaïques¹⁷⁶. Ainsi, au fil des années, le BCT a développé une expertise sur la filière photovoltaïque. Actuellement, le BCT est en mesure de trouver des solutions pour l'ensemble des dossiers photovoltaïques qu'il traite. En règle générale, lorsque la décision est rendue, les primes d'assurance proposés représentent entre 1 % et 2 % du chiffre d'affaires du professionnel qui souhaite assurer son installation photovoltaïque, mais ce pourcentage peut augmenter si les

¹⁷⁴ Bajolet, Daniel, « Recycler les panneaux solaires pour préserver la souveraineté énergétique », *Polytechnique Insights* [en ligne]. 22 mars 2023.

¹⁷⁵ Miquel, C., Stavrou, C., Lebert, N. et Sarantou, J., *Dysfonctionnements électriques des installations photovoltaïques : points de vigilance*, Agence Qualité Construction, juillet 2018.

¹⁷⁶ Données issues des auditions du groupe de travail d'agésa sur le climat.



techniques de pose du panneau ne respectent pas les procédés de construction reconnus par le secteur du bâtiment¹⁷⁷. De plus, le BCT fixe également le montant de la franchise, qui correspond généralement à 10 % du coût du sinistre, avec des plafonds définis par l'organisme¹⁷⁸. Par exemple, il peut, en imposant à un assureur de souscrire un contrat en responsabilité civile locative, définir les plafonds de franchise suivants :

- 1 000 euros en matière de responsabilité civile des locataires, bailleurs ou copropriétaires¹⁷⁹ ;
- 5 000 euros pour les syndicats de copropriété dont cette dernière comporte moins de dix lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces¹⁸⁰ ;
- 10 000 euros pour les autres syndicats¹⁸¹.

Actuellement, les entreprises d'assurance hésitent voire refusent d'assurer les acteurs de la filière photovoltaïque, notamment car certains d'entre eux présentent une expérience limitée voire inexistante en la matière. C'est pourquoi les assureurs refusent souvent de couvrir un professionnel dont l'activité photovoltaïque constitue plus de 20 % de son chiffre d'affaires. Par exemple, le courtier April propose une offre assurantielle dédiée aux installations photovoltaïques, au sein de sa gamme de responsabilité civile et décennale « Probat ». Cette offre, portée par l'assureur australien QBE et l'assureur allemand Ergo, est destinée aux entreprises du bâtiment exerçant une ou plusieurs activités de corps d'état technique – électricité, plomberie, chauffage, couverture – et dont l'activité liée au photovoltaïque représente moins de 25 % de leur chiffre d'affaires¹⁸².

Le Groupement des métiers du photovoltaïque de la fédération française du bâtiment (FFB) a lancé un travail de pédagogie des acteurs de la filière photovoltaïque. La FFB estime en effet qu'il y a nécessité de travailler sur les règles professionnelles et les avis techniques en matière d'équipement photovoltaïque, afin d'étudier l'assurabilité des produits¹⁸³. agéa salue cette initiative, ainsi que toute volonté de rendre plus transparente et plus claire la chaîne de valeur des panneaux photovoltaïques, dans le but de faciliter l'assurabilité de ces installations nécessaires à la transition écologique.

4.3. Le casse-tête assurantiel des nouveaux matériaux de construction

Dans la perspective de rendre le secteur du bâtiment plus responsable, de nouveaux matériaux de construction voient progressivement le jour afin de respecter ces nouvelles exigences. Béton de chanvre, isolants en paille, plaques en fibres de cellulose, etc. Les matériaux biosourcés et les matériaux réemployés apparaissent comme des incontournables pour réduire l'impact environnemental des bâtiments. En effet, ces matériaux proposent un bilan carbone excellent, comme en témoigne leur analyse du cycle de vie. Néanmoins, ces matériaux présentent plusieurs difficultés en matière d'assurabilité. Il existe en effet peu de garanties concernant la

¹⁷⁷ Données issues des auditions du groupe de travail d'agéa sur le climat.

¹⁷⁸ Données issues des auditions du groupe de travail d'agéa sur le climat.

¹⁷⁹ Article R250-4-3 du code des assurances.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Carrère, Marie-Caroline, « Construction : April propose une solution sur le photovoltaïque », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 23 mars 2023.

¹⁸³ Données issues des auditions du groupe de travail d'agéa sur le climat.



viabilité et l'efficacité de ces matériaux sur le long terme. Dans un contexte de garantie décennale, qui implique un recul d'au moins dix ans, les assureurs hésitent à s'engager sur ce marché mouvant.

Les matériaux biosourcés, d'origine végétale ou animale, peuvent être utilisés comme matière première au sein des produits de construction. On compte par exemple le bois, le chanvre, la paille, le textile naturel recyclé, le liège, le lin, la ouate de cellulose, etc.

Ces matériaux sont principalement renouvelables. Ils stockent le carbone et s'inscrivent souvent dans des circuits courts de production et de mise en œuvre locales. Ils sont généralement utilisés en tant qu'isolants thermiques et absorbeurs acoustiques.

Aujourd'hui, des textes législatifs et réglementaires, ainsi que des règles professionnelles, encadrent le recours aux matériaux biosourcés. On compte notamment :

- le décret du 19 avril 2012 relatif au label « Bâtiment biosourcé », qui permet de valoriser l'utilisation des matériaux biosourcés dans la construction ;
- la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui rappelle l'intérêt des matériaux biosourcés pour le stockage du carbone ;
- la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan, qui favorise le recours aux matériaux renouvelables ;
- l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui précise qu'il est nécessaire de trouver des solutions intégrant les matériaux biosourcés parce qu'ils participent au stockage du carbone atmosphérique.

Les matériaux biosourcés sont aujourd'hui des innovations au regard des professionnels de la construction et de l'assurance. Si leur sinistralité n'est actuellement pas inquiétante, c'est en grande partie parce que leur déploiement reste minoritaire dans le secteur du bâtiment. Cependant, les pouvoirs publics poussent pour davantage d'utilisation de ces matériaux pour la construction, laissant présager un risque de sinistralité plus élevée dans les prochaines années. En effet, le code de l'environnement prévoit que « *la commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère biosourcé. Dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments, elle prend en compte les exigences de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de stockage du carbone et veille au recours à des matériaux issus des ressources renouvelables* »¹⁸⁴.

Les risques liés aux matériaux biosourcés¹⁸⁵

Dans le cas de la paille de blé, les sinistres sont souvent liés au défaut d'attention durant les travaux. Par exemple, une soudure de canalisation à proximité du matériau et sans protection thermique peut être à l'origine d'un incendie. De plus, les mauvaises conditions de stockage sur le chantier peuvent provoquer une dégradation rapide du matériau, avant sa mise en œuvre. En effet, la paille étant un matériau putrescible, les moisissures et les dommages dégradent rapidement ses performances.

Dans le cas du chanvre, les sinistres sont également liés au défaut d'attention durant les travaux. Ainsi, la fibre utilisée comme isolant thermique peut se dégrader rapidement en

¹⁸⁴ Article L228-4 du code de l'environnement.

¹⁸⁵ Galmiche, Véronique, *Isolants biosourcés : points de vigilance*, Agence Qualité Construction, 2016.



cas de défaut de mise en œuvre du pare-vapeur. De même, les bétons et les mortiers à base de chanvre peuvent également se dégrader rapidement en cas de délai de séchage insuffisant.

Pour le bois, on compte trois principaux sinistres :

- la dégradation prématurée du bois en raison d'une humidité excessive ;
- l'existence de ponts thermiques, en cas de défaut de conception ou de pose des panneaux au cours des travaux ;
- la dégradation du bois due aux insectes, en cas d'absence de barrières anti-termite dans les zones géographiques concernées par ce risque.

Pour la ouate de cellulose, les sinistres les plus fréquents sont souvent liés au mauvais stockage du matériau sur le chantier et sur l'existence de ponts thermiques.

Ainsi, les matériaux biosourcés nécessitent une attention particulière, à la fois dans leur conception, dans leur stockage et dans leur utilisation au cours des travaux.

Au-delà des matériaux biosourcés, une autre forme de matériaux de construction rencontrent des problèmes d'assurabilité : les matériaux réemployés, réutilisés et recyclés. Il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre ces différents matériaux. Dans tous les cas, les assureurs rechignent à les couvrir, par peur de voir leur fiabilité et leur efficacité altérées par les processus de réemploi, de réutilisation ou de recyclage. Le code de l'environnement définit trois termes distincts¹⁸⁶ :

- le réemploi, une « opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus » ;
- la réutilisation, une « opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau » ;
- le recyclage, une « opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins ». Il s'agit donc d'un reconditionnement industriel d'une matière première pour en faire un produit.

Contrairement aux matériaux biosourcés, qui renvoient souvent à des techniques de construction ancestrales, l'usage des matériaux réemployés, réutilisés et recyclés est plus récent. Trois textes législatifs encadrent leur utilisation :

- la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui vise à promouvoir l'économie circulaire, dont le réemploi fait partie ;
- la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi « ESSOC », qui précise que le réemploi est une innovation possible, qu'il s'agit de prendre en compte dans les travaux récents ;
- la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « AGECE », qui vise à ne pas jeter les matériaux ou produits de construction qui pourraient être réemployés dans les ouvrages neufs.

¹⁸⁶ Article L541-1-1 du code de l'environnement.



La loi AGEC offre un contexte réglementaire favorable au réemploi, avec la mise en place d'un objectif de 4 % de matériaux réemployés d'ici 2027¹⁸⁷ – actuellement, moins de 1 % des matériaux sont réemployés en France¹⁸⁸. De plus, la loi prévoit que les entreprises de plus de 4 000 mètres carrés de superficie mettent en place des stations de réemploi. La moitié de ce déploiement total de ces stations est attendue pour 2025¹⁸⁹.

Les matériaux de réemploi, au même titre que les matériaux biosourcés, renvoient souvent à des techniques non courantes, ce qui explique la réticence des assureurs face à ce nouveau marché. En effet, si certains matériaux et procédés de construction relèvent de certifications reconnues de la part du CSTB, certains d'entre eux dépendent de l'appréciation des assureurs.

Les techniques courantes et non courantes

Les avis techniques, ou ATec constituent une procédure d'évaluation des niveaux de performance d'un procédé ou d'un matériau de construction. Le Centre scientifique et technique du bâtiment instruit les demandes d'avis techniques et les publie lorsqu'elles sont validées par la commission chargée de formuler les avis techniques (CCFAT), dont fait partie le CSTB. Pour les produits certifiés de la marque « conformité européenne », on ne parle pas d'ATec mais d'un document technique d'application (DTA).

Les avis techniques sont reconnus, dans l'ensemble du secteur du bâtiment et de l'assurance, comme des normes fiables.

Il arrive parfois, lorsque le procédé ou le matériau de construction est trop récent, que les autorités compétentes délivrent un avis technique d'expérimentation, ou ATEx, c'est-à-dire un avis provisoire en attendant davantage de recul sur l'utilisation du procédé ou du matériau de construction étudié.

Enfin, il existe des règles professionnelles en matière de matériau ou de procédé de construction, qui sont reconnues par la commission prévention produits (C2P) de l'Agence Qualité Construction. Cette instance peut ériger des règles professionnelles, reconnues par les acteurs du bâtiment et de l'assurance, mais peut aussi placer certains matériaux et procédés en observation, en attendant d'acquiescer davantage de recul sur leur utilisation.

De fait, on distingue ainsi les techniques courantes, reconnues par les professionnels du bâtiment et de l'assurance, et les techniques non courantes, dont la reconnaissance par ces acteurs est discutable voire rejetée.

Les techniques courantes sont facilement identifiables. Elles recouvrent :

- les travaux décrits par les normes françaises publiées par l'Association française de normalisation (AFNOR) ;
- les travaux relevant de règles professionnelles acceptées par la C2P ;
- les procédés et les matériaux visés par un ATec ou un DTA qui ne font pas l'objet d'une mise en observation de la C2P.

¹⁸⁷ Article L541-1-1 du code de l'environnement.

¹⁸⁸ Données issues des auditions du groupe de travail d'agéc sur le climat.

¹⁸⁹ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.



Les techniques non courantes sont soumises à l'appréciation de l'assureur. On y retrouve :

- les travaux non décrits par des textes consensuels ;
- les travaux relevant de règles professionnelles non examinées ou non acceptées par la C2P ;
- les procédés et les matériaux visés par un ATec ou un DTA dont la famille d'appartenance fait l'objet d'une mise en observation par la C2P ;
- les procédés et les matériaux visés par un ATEEx.

L'usage des matériaux biosourcés et de réemploi relève dans un premier temps de la responsabilité des constructeurs, au titre de la garantie décennale introduite par la loi du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite loi « Spinetta »¹⁹⁰. Le constructeur dispose d'une responsabilité qui relève d'un régime d'assurance facultatif, avec des règles qu'il détermine avec son assureur. Ce dernier peut être réticent à s'engager sur des procédés et des matériaux de construction dont les normes sont encore en examen ou non reconnues par l'ensemble de la filière du bâtiment.

La FFB a mené une étude en 2021 sur les différents enjeux autour de la filière du réemploi¹⁹¹. Parmi ces enjeux, on retrouve celui assurantiel. La FFB met en avant le manque de caractérisation technique des produits, qui fait reposer la responsabilité entière à l'entreprise qui les exploitent. De plus, les matériaux réemployés sont souvent non déclarés par les entrepreneurs, en raison des faibles volumes et du manque de risque perçu par les professionnels du bâtiment. C'est pourquoi la FFB souhaite mettre en place, via ses échanges avec les assureurs, un cadre technique clair qui prendrait en compte les enjeux assurantiels. La FFB a établi les recommandations suivantes pour favoriser l'assurabilité de la filière du réemploi¹⁹² :

- clarifier les partages des responsabilités entre les différents acteurs liés au chantier ;
- clarifier la question des responsabilités et des assurances prises par le maître d'ouvrage spécifiquement pour le réemploi ;
- constituer une base d'informations sur les matériaux de réemploi, en se renseignant sur les processus subis par les matériaux depuis leur dépose jusqu'à leur livraison sur le chantier, et en demandant un dossier technique pour caractériser les produits de réemploi ;
- tenir compte des risques possibles selon le matériau et son usage ;
- interroger son assureur en amont du chantier, afin de valider les conditions d'assurabilité, en particulier pour les produits touchant le clos ouvert, pour les produits relevant des performances énergétiques et pour les produits liés à la structure du bâti.

Il existe par ailleurs le projet « Sécuriser les pratiques innovantes de réemploi via une offre unifiée » (SPIROU), financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et mené par le CSTB. Il s'agit d'une étude sur dix familles de nouveaux matériaux dans le but d'élaborer des règles professionnelles encadrant l'utilisation de ces produits.

¹⁹⁰ Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction.

¹⁹¹ « FFB – Synthèse étude REx chantiers réemploi », Fédération française du bâtiment [en ligne]. Juin 2021.

¹⁹² *Ibid.*



Le projet SPIROU¹⁹³

Prévu pour une durée de deux ans à partir du 4^e trimestre 2022, le projet SPIROU – Sécuriser les pratiques innovantes de réemploi via une offre unifiée – vise à harmoniser les pratiques de réemploi et leur sécurisation, afin d’aller plus rapidement vers leur reconnaissance assurantielle. Le projet est coordonné par le CSTB, avec le soutien financier de l’Ademe.

L’objectif de ce projet est d’élaborer des guides sur chaque famille de produit propice au réemploi, qui proposeraient des processus et des protocoles expérimentaux de caractérisation et d’évaluation des performances des produits à réemployer. Ces guides seront mis en pratique pendant les deux ans du projet, via un cas pratique de développement de l’activité d’une plateforme de reconditionnement, mais pourront l’être plus largement par l’ensemble des chantiers de la filière qui souhaiteront se les approprier.

Pour mener à bien ces travaux de recherche, dix protocoles de caractérisation seront réalisés, avec un partage des méthodologies développées et des retours d’expérience avec l’ensemble de la filière. Les retours d’expérience permettront d’actualiser les guides, qui serviront de base pour faire évoluer les règles professionnelles existantes et faire reconnaître certaines pratiques de réemploi à l’ensemble du secteur du bâtiment.

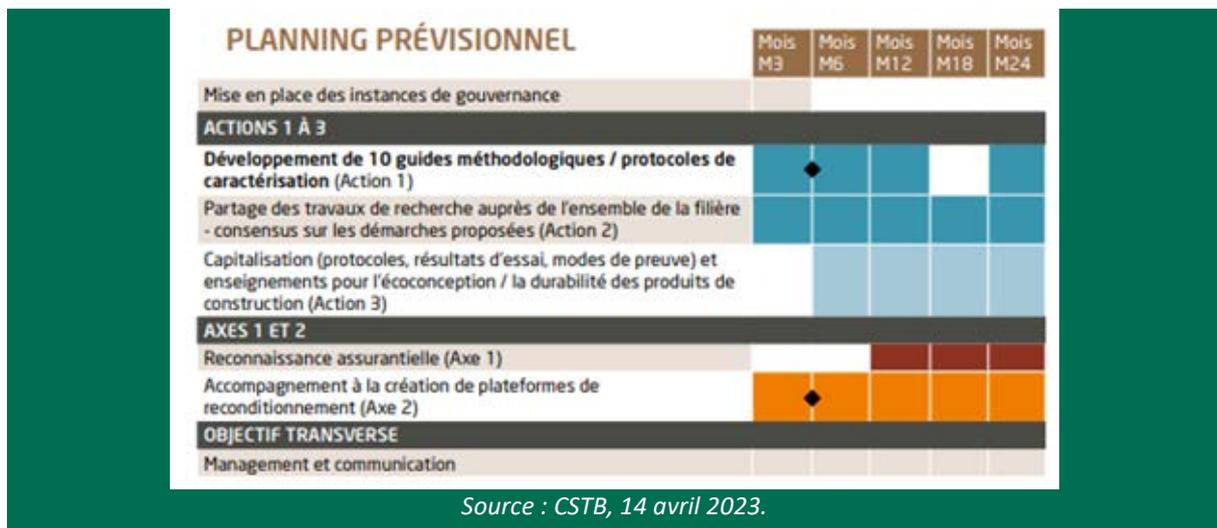
Les dix familles de produits sélectionnés pour l’étude sont les suivantes :

- les bloc-portes et les bloc-portes coupe-feu en bois ;
- les appareils sanitaires en céramique ;
- les dalles de moquette ;
- les charpentes industrielles en bois ;
- les radiateurs à eau ;
- les armoires électriques et les protections modulaires ;
- les luminaires ;
- les briques à mortier de chaux ;
- les bardages minéraux ;
- les conduits de ventilation rigide en galva.

Le CSTB a établi le planning prévisionnel suivant pour le projet SPIROU :

¹⁹³ « Projet SPIROU : accompagner les pratiques de réemploi vers une reconnaissance assurantielle », Centre scientifique et technique du bâtiment [en ligne]. 14 avril 2023.





Le secteur du bâtiment fait partie des activités économiques les plus polluantes à l'échelle de la planète. Il est donc nécessaire d'adapter ce secteur face au changement climatique, pour le rendre moins polluant et plus durable. Les matériaux biosourcés et réemployés font partie des leviers possibles pour rendre le bâtiment plus durable, à condition de permettre leur assurabilité sur le long terme.

4.4. Le problème des pertes d'exploitation pour cause de restriction d'usage de l'eau

La ressource en eau liquide se fait de plus en plus rare, notamment en raison du changement climatique. La disponibilité en eau liquide en France a diminué de 14 % entre la période 1990-2001 et celle 2002-2018, passant de 229 milliards de mètres cubes à 197 milliards de mètres cubes en moyenne annuelle¹⁹⁴.

Le projet interministériel Explore 2070, dont l'objectif est d'élaborer et évaluer des stratégies d'adaptation au changement climatique face à l'évolution des hydrosystèmes et des milieux côtiers, donne les résultats suivants pour la période 2046-2070, par rapport à la période 1961-1990¹⁹⁵ :

- la recharge des nappes phréatiques baisserait de 10 % à 25 %, en fonction des régions. Cette baisse serait particulièrement importante dans le bassin de la Loire, où elle atteindrait 25 % à 30 %, et dans le sud-ouest, où elle oscillerait entre 30 % et 50 % ;
- le débit annuel des cours d'eau pourrait baisser de 10 % à 40 %. Dans le bassin hydrographique de Seine-Normandie, cette baisse pourrait atteindre 60 % ;
- le phénomène d'évapotranspiration devrait s'intensifier dans les prochaines décennies, aboutissant à retenir dans les sols superficiels une part plus importante des précipitations, au détriment de l'alimentation des nappes phréatiques ;
- l'offre de produits agricoles français pourrait baisser de 23 % en raison de la baisse de la ressource en eau.

¹⁹⁴ Delahais, Adrien et Robinet, Alice, *Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?*, France Stratégie. Mars 2023.

¹⁹⁵ *Ibid.*



En 2009, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique évaluait les coûts engendrés par le déficit en eau entre 5 et 10 milliards d'euros d'ici 2050¹⁹⁶. Mais les limitations de la ressource en eau touchent déjà le territoire français :

- durant l'été 2022, la quasi-totalité des départements métropolitains ont connu des restrictions de l'usage de l'eau¹⁹⁷. Environ 700 communes ont même fait face à des difficultés d'approvisionnement en eau potable¹⁹⁸ ;
- pendant l'hiver 2022-2023, la France a connu une période record de 32 jours consécutifs sans pluie. Ainsi, les réserves d'eau dans les sols et les nappes phréatiques ont été déficitaires sur cette période¹⁹⁹ ;
- au cours du mois de mars 2023, la multiplication des méga-bassines, pour permettre aux agriculteurs de passer l'été, a entraîné une exploitation excessive des nappes phréatiques sur cette période²⁰⁰.

Cependant, certaines filières économiques sont fortement dépendantes à la ressource en eau, comme l'industrie chimique, la filière bois, la production d'énergie ou encore les exploitations agricoles. Les restrictions d'eau, décidées par arrêté préfectoral, peuvent donc avoir de lourdes conséquences sur l'activité économique de ces entreprises. En effet, en cas de restriction de l'usage de la ressource en eau, certaines entreprises peuvent demander à la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) une demande d'autorisation d'activité partielle, selon les conditions suivantes²⁰¹ :

- la baisse d'activité a un lien direct et suffisant avec l'arrêté préfectoral de restriction d'utilisation d'eau pour la zone géographique dans laquelle l'entreprise sollicitant l'activité partielle est localisée ;
- l'activité de l'entreprise sollicitant une demande d'activité partielle doit être réellement dépendante de l'utilisation d'eau pour produire ou fonctionner ;
- les restrictions administratives d'utilisation de l'eau ne sont pas, sur le territoire géographique concerné, des événements récurrents et structurels qui entraîneraient chaque année des baisses d'activité dans le secteur géographique ;
- l'entreprise a tout mis en œuvre pour éviter l'impact négatif de telles restrictions (citernes d'eau, recyclage des eaux de pluie ou eaux usées, etc.) ;
- si l'entreprise dispose d'un contrat d'assurance des pertes d'exploitation qui prévoit une prise en charge complète des salaires, alors elle pourra solliciter une demande d'indemnisation des salaires au titre de l'activité partielle, mais devra s'engager dans un second temps à reverser le montant de ces indemnisations à l'État dès qu'elle aura perçu les indemnités dues au titre de son contrat d'assurance.

L'autorisation d'activité partielle est accordée pour un trimestre renouvelable dans la limite de six mois sur une période de référence d'un an²⁰².

¹⁹⁶ Delahais, Adrien et Robinet, Alice, *Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?*, France Stratégie. Mars 2023.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Bieuville, Bérénice, « Crise de l'eau en France : que faire, en tant qu'entreprise ? », Sami [en ligne]. Mis à jour le 20 septembre 2023.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ « Sécheresse – aides aux entreprises – activité partielle », préfet des Pyrénées-Orientales [en ligne]. Mis à jour le 10 août 2023.

²⁰² *Ibid.*



L'arrêté préfectoral de restriction de l'usage de l'eau mentionne la garantie des pertes d'exploitation pour les entreprises impactées, notamment les garanties qui prévoient une prise en charge complète des salaires en cas d'activité partielle.

L'assurance des pertes d'exploitation des entreprises²⁰³

À la suite d'un sinistre, notamment si celui-ci entraîne des dommages matériels directs à une entreprise, cette dernière peut faire face à une baisse d'activité qui peut être longue, voire à un arrêt total de sa production, entraînant des conséquences financières importantes. L'assurance des pertes d'exploitation permet à l'entreprise de compenser les effets de la diminution du chiffre d'affaires et de faire face à ses charges fixes ainsi qu'à une baisse de son résultat en couvrant les frais généraux permanents (amortissements, impôts et taxes, loyers, rémunération du personnel, intérêts d'emprunt, etc.). Cette assurance aidera aussi l'entreprise à supporter certains frais supplémentaires consécutifs au sinistre. L'indemnité versée au titre de la garantie des pertes d'exploitation permet de replacer l'entreprise dans la situation financière qui aurait été la sienne si le sinistre n'avait pas eu lieu. L'assureur et les experts spécialisés recherchent aussi des solutions pour que l'activité reprenne dans les meilleurs délais.

L'entreprise peut notamment s'assurer pour les pertes d'exploitation dues notamment aux évènements suivants :

- incendie, explosion, chute de la foudre ;
- accidents aux appareils électriques ;
- dégâts des eaux ;
- bris de machine ;
- tempêtes, grêle et poids de la neige sur les toitures (seule la garantie tempête est obligatoire) ;
- catastrophes naturelles (garantie obligatoirement délivrée lors de la souscription d'un contrat d'assurance des dommages aux biens) ;
- chocs de véhicules terrestres à moteur ;
- émeutes et mouvements populaires, vandalisme ;
- attentats, actes de terrorisme (garanties obligatoirement accordées lors de la souscription).

L'assurance des pertes d'exploitation n'indemniserait l'entreprise qu'à la condition que cette dernière ait également souscrit une assurance couvrant pour un montant suffisant les dommages matériels directs causés par les évènements garantis (incendie, explosion, dégâts des eaux, etc.).

Le problème de l'activité partielle d'une entreprise en cas de restriction de l'usage de l'eau est qu'elle relève d'une perte d'exploitation sans dommage matériel direct. Xavier Balme, avocat associé au sein du cabinet en droit des assurances et de la construction Balme Avocat, explique que « *la garantie des pertes d'exploitation n'est pas soumise à un régime légal particulier, de sorte que les conditions de sa mise en œuvre dépendent essentiellement du contrat et des garanties*

²⁰³ « L'assurance des pertes d'exploitation de l'entreprise », France Assureurs [en ligne]. 15 avril 2022.



souscrites »²⁰⁴. Il ajoute que « seules les pertes d'exploitation consécutives à un dommage direct couvert par l'assurance dommages sont alors susceptibles d'être indemnisées »²⁰⁵, tout en admettant qu'un « tel lien entre un dommage matériel direct et la perte d'exploitation n'est cependant pas toujours exigé »²⁰⁶.

Ainsi, les décisions en matière d'indemnisations pour des pertes d'exploitation sans dommage matériel direct, comme pour les pertes d'exploitation en cas de restriction de l'usage de l'eau, relèvent souvent d'une appréciation des contrats d'assurance au cas par cas. En l'absence de réglementation claire et uniforme en la matière, les assurés professionnels resteront dans une zone grise concernant le sort de leurs entreprises en cas de restriction de l'usage de l'eau.

Les entreprises confrontées aux mesures de restriction d'usage de l'eau peuvent donc se retrouver seules face à des pertes d'exploitation potentiellement dommageables pour leur activité. Il existe quelques aides publiques, mais qui restent marginales et exceptionnelles :

- le décret du 25 octobre 2023 institue une aide financière pour les entreprises de Mayotte particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la situation hydrique et des mesures de restriction d'eau prises pour y remédier, sur l'année 2023 uniquement. L'aide prend la forme d'une subvention attribuée par la Direction générale des finances publiques, qui est comprise entre 15 % et 20 % du chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2022 réalisé à Mayotte, en fonction de la gravité des conséquences sur l'activité de l'entreprise ;
- le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a mobilisé la réserve de crise agricole européenne pour soutenir les agriculteurs victimes des mesures de restriction d'usage de l'eau dans le département des Pyrénées-Orientales, pour un montant de 6 millions d'euros. Ce dispositif exceptionnel permettra d'interviendra que sur les cultures qui sont majoritairement irriguées dans le département (abricots, pêches, nectarines, pommes, poires, amandes, artichauts, céleris, courgettes, melons, pastèques et courges), pour une aide comprise entre 200 euros et 800 euros par hectare en fonction des types de cultures²⁰⁷.

Ces aides publiques apparaissent aujourd'hui comme insuffisantes pour soutenir les entreprises qui subissent ces mesures de restriction d'usage de l'eau. Il est fondamental que les acteurs de l'assurance se penchent sur la question des pertes d'exploitation pour cause de restriction administrative de l'usage de l'eau, afin d'accompagner les professionnels dans un contexte de raréfaction croissante de la ressource hydrique.

Ainsi, plusieurs filières économiques, confrontées à la nécessité de s'adapter au changement climatique, rencontrent d'importantes difficultés d'assurabilité. agéa travaille pour proposer des solutions, auprès des professionnels et des pouvoirs publics, afin de permettre l'assurabilité d'une société adaptée au changement climatique.

²⁰⁴ Calvo, Marine, « Incendies, évacuation et... garanties pertes d'exploitation », *L'Argus de l'assurance*, 8 mars 2023.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ « Restriction historique de l'usage de l'eau dans les Pyrénées-Orientales : le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire annonce le renforcement du soutien aux agriculteurs », Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire [en ligne]. 4 novembre 2023.



5. Les travaux d'agéa sur le climat

Depuis sa création en octobre 2022, le groupe de travail d'agéa sur le climat (GT Climat) s'est impliqué dans un grand nombre d'actions et de réflexions, initiées par la Fédération

5.1 L'audition par la mission gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques

Le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique ont lancé le 26 mai 2023 une mission gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques. Les travaux de la mission portent en particulier sur trois axes²⁰⁸ :

- les moyens permettant d'assurer la soutenabilité du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles, qui est un outil clé de résilience ;
- le renforcement du rôle du système assurantiel dans le financement de la prévention et de l'adaptation face au dérèglement climatique, et une amélioration de l'articulation avec les interventions publiques existantes en la matière ;
- l'analyse de la contribution du cadre prudentiel et de la politique de souscription des assureurs à l'atténuation du changement climatique, et les recommandations permettant d'en accroître la portée.

agéa a été auditionnée le 22 septembre 2023 dans le cadre de cette mission. Au-delà des sujets précédemment cités, la Fédération a souhaité porter à l'attention des pouvoirs publics les enjeux suivants :

- les nouveaux équipements et les nouvelles techniques mises en avant dans le cadre de la transition écologique (panneaux photovoltaïques, éoliennes, nouveaux matériaux de construction, etc.) ;
- certaines filières économiques par nature touchées par le changement climatique et soutenues par des politiques publiques (par exemple la filière construction et la filière bois) ;
- la perspective de zones sans couverture assurantielle, en raison d'une sinistralité jugée trop importante par plusieurs assureurs.

Rendez-vous au chapitre suivant pour découvrir les propositions qui ont été formulées par agéa au Gouvernement dans le cadre de cette mission.

5.2. L'organisation de la Convention Climat agéa 2024

agéa organise sa Convention Climat, qui se tient le 28 mars 2024 aux Docks de Paris (Aubervilliers). L'objectif est de réunir les acteurs de l'assurance (agents généraux, compagnies d'assurance, courtiers, etc.) autour des enjeux climatiques qui affectent notre société.

²⁰⁸ « Bruno Le Maire et Christophe Béchu lancent une mission sur l'assurabilité des risques climatiques », Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires [en ligne]. 26 mai 2023.



La Convention Climat 2024 répond à une réalité concrète : le régime assurantiel français doit évoluer pour s'adapter au changement climatique. Avec une hausse du coût de la sinistralité naturelle estimée à 650 millions d'euros par an d'ici 2050, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ne pourra bientôt plus recouvrer ses réserves et se retrouvera en incapacité d'assurer sa mission. En parallèle, les pouvoirs publics estiment que 66 milliards d'euros d'investissements par an seront nécessaires d'ici 2030 pour financer la transition écologique de la société française. Outre la hausse des primes d'assurance et la mobilisation de l'argent public, le fléchage de l'épargne privée vers des financements verts fait partie des principaux leviers pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés collectivement pour adapter notre pays au changement climatique. La réflexion que mène agéa en la matière repose sur deux piliers fondamentaux :

- la nécessité d'adapter le régime assurantiel français pour faire face à la hausse de la sinistralité naturelle dans les prochaines années ;
- la nécessité de trouver des moyens de financement de cette transition écologique, en mobilisant les pouvoirs publics, les acteurs de l'assurance et les particuliers.

agéa attend environ 1 500 agents généraux d'assurance au cours de l'évènement, ainsi que de nombreux intervenants. Elle compte sur la présence de membres de Gouvernement, de parlementaires, d'économistes, de scientifiques et de représentants des assurés. La Fédération souhaite trouver, avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile, des solutions pour continuer à protéger les assurés face aux sinistres climatiques et pour accompagner l'adaptation de l'économie nationale au bénéfice de la transition écologique.

5.3. L'audition par la mission parlementaire sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique

Les missions d'information sont créées par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat afin de préparer l'examen d'un texte de loi, ou de contrôler l'application ou l'évaluation d'une loi récemment adoptée, ou de participer à l'information des membres de la commission sur un sujet précis. Ces missions sont confiées à un ou plusieurs de leurs membres – dont un doit appartenir à un groupe d'opposition. Après un travail de fond, avec des auditions, des déplacements et des analyses de différents documents, la mission donne lieu à la présentation d'un rapport d'information.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a lancé le 15 mars 2023 une mission d'information sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique. agéa a été auditionnée le 20 septembre 2023 dans le cadre de cette mission, afin d'apporter son expérience de terrain sur les enjeux suivants :

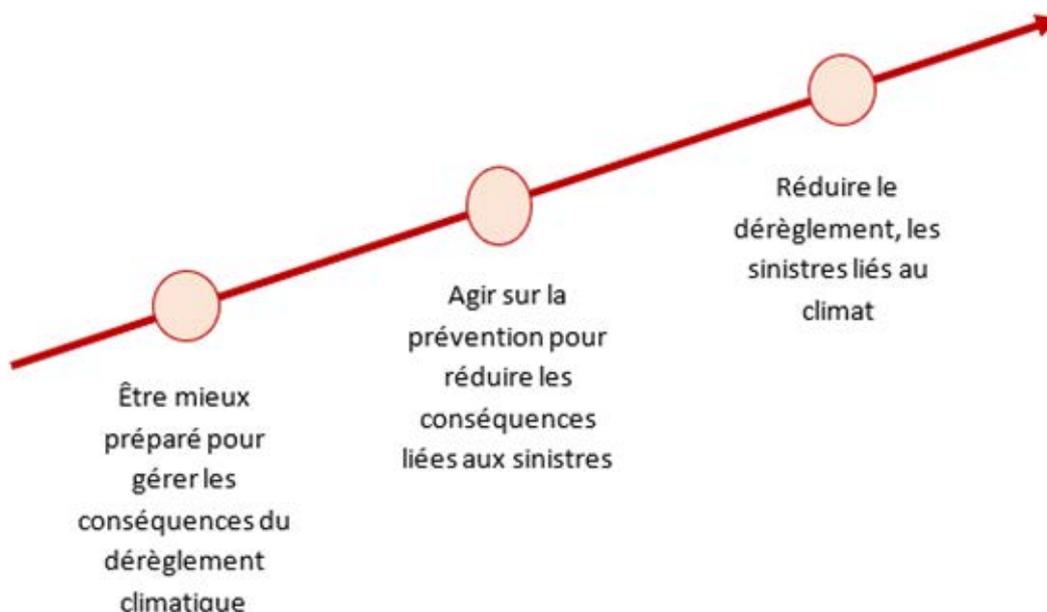
- le rôle des assureurs dans la prévention des risques liés à l'eau, comme les inondations et les submersions marines ;
- la question des pertes d'exploitation des entreprises à la suite d'un arrêté de restriction de l'usage de la ressource en eau ;
- les conséquences de la restriction de l'usage de la ressource en eau sur la santé humaine, et donc sur la souscription de contrats de prévoyance ;
- les problèmes de gouvernance de l'usage de la ressource en eau par les pouvoirs publics.



5.4. Le lancement du Campus Climat

agéa constate que les acteurs de l'assurance ne sont pas assez formés aux enjeux climatiques. Ils doivent apprendre à maîtriser ces sujets complexes pour accompagner au mieux les particuliers et les professionnels dans leur transition écologique, et ne laisser aucun Français sans solution assurantielle. C'est pourquoi agéa lance l'initiative « Campus Climat », un label de formation à destination des agents généraux, des collaborateurs d'agence et de toutes les parties prenantes intéressées. L'objectif de la Fédération est de sensibiliser et de former les professionnels de l'assurance aux enjeux climatiques, par exemple sur les notions de responsabilité sociale de l'entreprise, de finance durable, de décarbonation et des implications du changement climatique sur la gestion des sinistres.

agéa invite les acteurs de l'assurance et de la formation à se joindre à cette initiative afin de proposer des formations certifiées DDA aux agents généraux, aux collaborateurs d'agence, et aux professionnels de l'assurance intéressés. L'objectif est clair : préparer la société de demain, en inventant l'assurance responsable et adaptée aux enjeux climatiques.



Graphique explicatif des objectifs du Campus Climat



6. Les propositions d'agés au Gouvernement

La Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurance (agés) est l'unique organisation représentative des agents généraux, des entrepreneurs indépendants liés par un mandat de distribution exclusif avec une compagnie d'assurance. La profession regroupe près de 12 500 entrepreneurs et emploie 26 000 salariés, pour accompagner les clients particuliers et professionnels dans leurs projets et face aux risques.

Le changement climatique affecte tous les pans de la société. Avec une hausse du coût cumulé de la sinistralité estimée en 2023 par la Caisse centrale de réassurance à 17,5 milliards d'euros d'ici 2050, c'est le modèle économique de l'assurance qui est en danger dans les années futures. Ainsi, la Caisse centrale de réassurance s'inquiète d'un déficit du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles de minimum 420 millions d'euros par an à l'horizon 2050. Il est donc nécessaire d'agir pour continuer à protéger les assurés.

En parallèle, la transition écologique de la société requiert des financements conséquents, chiffrés en mai 2023 par France Stratégie à 66 milliards d'euros d'investissements nécessaires par an jusqu'en 2030. La moitié de ce poids serait supportée par les finances publiques. Pour le secteur privé, des solutions de financement restent encore à trouver, et la mobilisation de l'épargne des Français fait partie des solutions potentielles.

Les assureurs remplissent deux missions :

- garantir la protection des assurés face aux sinistres d'origine naturelle ;
- conseiller les épargnants dans leurs choix de placements.

Les agents généraux sont des acteurs de proximité : ils ont un rôle à jouer pour apporter leur expertise et leur expérience de terrain auprès des décideurs publics. Les agents généraux sont des témoins, des relais, des lanceurs d'alerte sur les enjeux climatiques qui touchent les Français. Ils sont des relais d'information et des porteurs de solutions pour les entreprises d'assurance et les décideurs publics. Les agents généraux sont des leviers de l'adaptation du modèle assurantiel face au changement climatique.

Les propositions suivantes ont été adressées au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, dans le cadre de la mission gouvernementale sur l'assurabilité des risques climatiques.



6.1. Développer la finance verte et les pratiques d'épargne vertueuse

État des lieux : Le 28 novembre 2017, Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, déclarait : « *tout ce qui aide à réussir la transition écologique ne marchera pas sans le soutien de la finance* ». agéa soutient l'initiative de Bruno Le Maire d'orienter l'épargne des Français vers le financement de la transition écologique, à condition que leurs intérêts financiers soient préservés. Le ministre déplore en effet le recours des Français à des produits d'épargne très liquides, comme le livret A, et donc éloignés de projets de long terme bénéfiques à la transition écologique. Néanmoins, agéa alerte sur les risques de détournement de la finance verte vers des actifs jugés écologiques alors qu'ils ne le sont pas réellement.

La vision d'agéa : La Fédération est en phase avec l'initiative de Bruno Le Maire de s'assurer que les placements verts soient bien dirigés vers des projets permettant d'atteindre la neutralité carbone. De fait, agéa salue les travaux qui ont été réalisés par les pouvoirs publics pour améliorer la visibilité et la transparence des labels écologiques des actifs financiers.

agéa appelle les pouvoirs publics à privilégier la finance verte de proximité, via la création de fonds de placement dédiés par exemple :

- au financement d'opérations de reboisement et de renaturation à l'échelle locale ;
- au financement d'entreprises innovantes, dont l'activité est bénéfique à la lutte contre le changement climatique ;
- au financement de projets de recherche en faveur des énergies renouvelables, de l'aménagement durable du territoire et de la décarbonation de l'économie.

En sus, agéa alerte sur les réticences actuelles des épargnants pour placer leur argent dans des actifs financiers considérés comme écoresponsables. En effet, leur moindre performance financière, couplée à un manque de visibilité de ces actifs sur le long terme, détournent actuellement les épargnants de ces placements. Le devoir de conseil de l'agent général d'assurance devrait permettre d'informer les assurés sur l'état actuel et les perspectives de ces fonds écoresponsables. Mais pour cela, les assureurs ont besoin d'être formés sur ces enjeux techniques et complexes. La fédération souhaite donc accentuer la formation des professionnels de l'assurance sur la finance verte et l'épargne vertueuse.

Proposition n° 1 : Accentuer la formation des professionnels de l'assurance sur les enjeux de finance verte et sur le rôle de l'épargne dans la transition écologique.



6.2. Assurer la pérennité financière du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

État des lieux : Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est financé par une surprime de 12 % sur les contrats d'assurance habitation et professionnelle, et de 6 % sur les contrats vol et incendie des véhicules. Actuellement, le coût du financement du régime « Cat Nat » est d'environ 25 euros par an par ménage. Florence Lustman, présidente de France Assureurs, a déclaré en mars 2023 être favorable à une augmentation de la surprime « Cat Nat » de « *quelques euros de façon très progressive* » pour assurer la pérennité du régime.

La vision d'agéa : La Fédération estime en effet que la hausse de la surprime, si elle est raisonnable pour ne pas peser financièrement sur les ménages, est une nécessité pour pérenniser l'équilibre financier du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Dans un rapport d'information conduit par les députées Sandrine Rousseau et Sandra Marsaud, les parlementaires proposent une revalorisation annuelle du taux de surprime « catastrophe naturelle », calculée en fonction de la sinistralité moyenne des trois années dont la sinistralité est la plus forte, sur une période d'observation qui correspond aux dix dernières années. Cette proposition de méthode de calcul est intéressante pour nourrir notre réflexion sur le sujet, bien que nous souhaitions éviter une revalorisation automatique de la surprime, afin de conserver une contribution raisonnable et supportable pour les assurés.

Proposition n° 2 : Revaloriser la surprime « catastrophe naturelle » pour assurer la pérennité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles tout en la maintenant à un niveau supportable pour les assurés.



6.3. Permettre une couverture assurantielle pour tous face aux catastrophes naturelles

État des lieux : Dans l’optique de pérenniser le régime d’indemnisation des catastrophes naturelles, il est nécessaire de conditionner l’accès des assureurs à ce régime, comme c’est par exemple le cas pour l’assurance récolte. Actuellement, le régime « Cat Nat » est automatiquement enclenché lorsque l’état de catastrophe naturelle est reconnu par un arrêté interministériel, pour les assurés ayant souscrit un contrat d’assurance de dommages qui dispose d’une garantie « catastrophe naturelle » obligatoire. Les assureurs bénéficient donc du régime « Cat Nat » sans aucune contrainte liée au périmètre géographique de l’offre assurantielle. Au contraire, certaines entreprises d’assurance se retirent des zones les plus exposées aux risques naturels, en refusant d’assurer des particuliers et des professionnels évoluant dans ces territoires. Le cas des territoires ultramarins est particulier, avec une couverture assurantielle des biens à hauteur de 50 % en outre-mer, contre 96 % en métropole, selon le ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

La vision d’agéa : La Fédération pense que cette situation est anormale, car elle prive de nombreux citoyens d’une protection assurantielle contre les risques climatiques, pourtant de plus en plus fréquents et intenses. Afin d’assurer la pérennité du régime assurantiel français en matière de catastrophes naturelles, agéa souhaite ouvrir la réflexion sur diverses conditions d’accès au régime « Cat Nat » pour les assureurs :

- la souscription, pour les propriétaires et les locataires d’un bien immobilier, à une assurance multirisque habitation (MRH), et pour les professionnels, à une assurance multirisque professionnelle (MRP) afin que l’ensemble du bâti soit assuré sur le territoire ;
- le devoir, pour les assureurs, de proposer une offre assurantielle en MRH et en MRP sur l’ensemble du territoire français, sans exclusion de zone, tout en maintenant une totale liberté tarifaire en la matière ;
- le devoir, pour les assureurs, de fournir aux pouvoirs publics leurs données liées à la sinistralité hors « Cat Nat »²⁰⁹, et à l’offre assurantielle sur le territoire national, afin de nourrir un Observatoire en la matière.

L’assureur dispose d’un rôle social, celui de protéger un maximum de Français face aux risques de l’existence. Par ces mesures, agéa cherche à garantir une offre assurantielle la plus large possible, afin de permettre à chacun d’entre eux de se sentir protégé et de mener sa vie sereinement face aux aléas.

Proposition n° 3 : Maintenir une offre assurantielle en MRH et MRP sur tout le territoire pour bénéficier du régime « Cat Nat ». Ces mesures devront être adaptées dans les territoires ultramarins, en raison de leur situation spécifique.

²⁰⁹ La sinistralité liée aux catastrophes naturelles est déjà connue des pouvoirs publics, en raison des arrêtés interministériels de reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle.



6.4. Cartographier la sinistralité naturelle et l'état de l'offre assurantielle

État des lieux : Actuellement, il n'existe pas d'outil cartographique permettant de mettre en perspective les zones où la sinistralité naturelle est la plus importante et l'offre assurantielle disponible dans ces territoires. Le portail Géorisques, mis en place par le Gouvernement, en partenariat avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), propose une cartographie de la sinistralité naturelle sur le territoire national. De même, la matrice « Aux Alentours » de la Maif permet, via une adresse immobilière donnée, d'identifier différentes données :

- le risque d'aléas naturels et technologiques estimé dans la zone géographique ;
- les antécédents en matière de sinistralité naturelle, avec les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle déjà pris dans la zone géographique ;
- le prix de l'immobilier et du foncier au niveau de l'adresse sélectionnée ;
- les plans de prévention mis en œuvre dans la zone géographique.

La vision d'agés : La Fédération soutient la création d'un Observatoire sur l'assurabilité des risques naturels, qui serait mis en place par les pouvoirs publics. Cette instance pourrait ainsi collecter des données, à la fois sur la répartition de la sinistralité d'origine naturelle en France et sur l'état de l'offre assurantielle en matière de risques climatiques sur le territoire national. Dans la continuité de la proposition précédente, ce dispositif permettrait d'informer et d'appuyer le travail des assureurs et des pouvoirs publics, en identifiant les zones les plus exposées aux risques naturels et celles où l'offre assurantielle est insuffisante voire absente.

agés souhaite compléter les matrices citées précédemment avec des données sur l'état de l'offre assurantielle sur le territoire, également en fonction d'une adresse précise. Ces données seraient fournies par les sociétés d'assurance qui souhaiteraient bénéficier du régime « Cat Nat ». Ces données seraient ensuite anonymisées au moment de la diffusion des résultats par l'Observatoire, afin de préserver le secret industriel et commercial des sociétés d'assurance.

La composition de l'Observatoire sur l'assurabilité des risques naturels serait calquée sur celle des autres comités consultatifs publics, c'est-à-dire avec au moins :

- des représentants des administrations centrales concernées ;
- des professionnels de l'assurance représentatifs de chacun des métiers ;
- des personnalités qualifiées, notamment des scientifiques.

Proposition n° 4 : Créer un Observatoire sur l'assurabilité des risques climatiques, afin de centraliser les données sur la sinistralité et l'offre assurantielle sur le territoire national.



6.5. Renforcer la réglementation et la formation des experts d'assurance

État des lieux : L'expert d'assurance est un professionnel spécialisé dans un domaine ou un métier donné et qui intervient dans l'analyse des sinistres subis ou causés par des particuliers ou des entreprises. L'expert enquête sur les circonstances du sinistre, en détermine les causes, estime le montant des dommages afin de déterminer le montant d'indemnisation des assurés. De fait, l'indemnisation due aux victimes dépend du rapport de l'expert d'assurance, même si la responsabilité juridique incombe à l'assureur. Toute expertise diligentée par une entreprise d'assurance peut faire l'objet d'une contre-expertise par un expert d'assuré.

Le rôle de l'expert d'assurance est donc fondamental dans la gestion des sinistres par les assureurs et dans la relation entre l'assureur et l'assuré. Pourtant, la profession des experts voit sa crédibilité remise en cause par certains assurés :

- d'une part, les experts d'assurance sont missionnés et dépendent financièrement des entreprises d'assurance, d'où une remise en cause de leur indépendance par certains assurés, notamment lorsque leurs conclusions ne rencontrent pas les attentes des sinistrés en matière d'indemnisation ;
- d'autre part, la profession d'expert d'assurance n'est pas réglementée (hormis les experts automobiles). Il n'existe aucune formation spécifique dans l'enseignement supérieur : jeunes ingénieurs, architectes, géomètres, économistes de la construction sont recrutés par des sociétés d'expertise, qui les forment ensuite en interne aux compétences assurantielles du métier, sans homogénéité entre les différentes formations et certifications dispensées.

La vision d'agéa : La Fédération souhaite que la profession d'expert d'assurance soit davantage encadrée et que son niveau d'expertise soit plus homogène, afin de protéger les intérêts des assurés. En effet, la gestion d'un sinistre fait partie intégrante de la relation client que doit entretenir l'entreprise d'assurance. agéa souhaite donc engager une réflexion globale pour mettre en œuvre des formes de réglementation de la profession d'expert d'assurance, via notamment la perspective d'une formation homogène et reconnue pour tous les professionnels du secteur.

Proposition n° 5 : Engager une réflexion globale pour mettre en œuvre des formes de réglementation de la profession d'expert d'assurance, via notamment la perspective d'une formation homogène et reconnue pour tous les professionnels du secteur.



6.6. Faire du fonds Barnier un acteur majeur de la prévention

État des lieux : Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier », permet de soutenir des mesures de prévention ou de protection des personnes et des biens exposés aux risques naturels majeurs. Actuellement, le fonds dispose d'une dotation annuelle de l'État à hauteur de 200 millions d'euros, selon les données du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Selon la Caisse centrale de réassurance, une augmentation du budget du fonds Barnier de 10 millions d'euros se traduirait par une baisse de la sinistralité moyenne annuelle de 13 millions d'euros à l'horizon 2050.

Par ailleurs, le risque d'érosion est un sinistre d'origine naturelle qui prend une ampleur croissante. En effet, le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires estime que 20 % du littoral français est soumis au phénomène d'érosion côtière. Ce risque, très coûteux pour les pouvoirs publics, n'est pourtant pris en charge ni par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ni par le fonds Barnier. À titre d'exemple, l'évacuation de l'immeuble Signal de Souillac-sur-Mer (Gironde), menacé par l'érosion côtière, avait coûté 7 millions d'euros aux pouvoirs publics en 2018, sans compter le coût des travaux de démolition du bâtiment, selon *Les Échos* du 2 février 2023. Or, environ 50 000 habitations sont menacées par le recul du trait de côte d'ici 2100, d'après le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Le budget actuel du fonds Barnier apparaît donc comme largement insuffisant.

La vision d'agés : La Fédération souhaite que le fonds Barnier inclue dans son champ de compétence des risques dont la prévention reste insuffisante à ce jour, comme le recul du trait de côte. Le fonds pourrait ainsi financer des mesures de prévention face au risque d'érosion et intensifier les efforts de prévention face aux risques dont la sinistralité augmenterait le plus dans les prochaines années, notamment la sécheresse et les inondations. Une telle extension du champ de compétences du fonds Barnier devrait nécessairement s'accompagner d'une hausse substantielle de son budget annuel. De plus, il est nécessaire de mettre en place, en concertation avec les pouvoirs publics, un programme ambitieux de prévention des risques, dont le fonds Barnier serait la clé de voûte.

Proposition n° 6 : Augmenter le budget alloué au fonds Barnier et étendre son périmètre d'action à la prévention contre le risque d'érosion du trait de côte.



6.7. Responsabiliser les différents acteurs face à la prévention des risques

État des lieux : Depuis la promulgation de la loi Elan du 23 novembre 2018, le rôle des assureurs a évolué, en devenant des responsables du contrôle de la qualité des travaux. Les assureurs ont donc un rôle à jouer pour promouvoir les mesures de prévention dans le secteur du bâtiment. D'abord par leur dialogue permanent avec les maîtres d'œuvre et les maîtres d'ouvrage, mais aussi par leurs avis sur la viabilité des produits et des procédés de construction utilisés durant les travaux. L'assureur a vocation à assurer, à condition que les travaux soient réalisés dans le respect des techniques agréées et reconnues par les professionnels du bâtiment.

La vision d'agée : Dans l'optique de responsabiliser les particuliers dans leurs acquisitions immobilières, la Fédération propose l'ouverture d'une réflexion sur un diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels sur les logements et les locaux professionnels. Ce dispositif s'inspirerait du diagnostic de performance énergétique, créé en 2006 pour évaluer la consommation d'énergie et l'impact du bâtiment en matière d'émissions de gaz à effet de serre, matérialisé par un système de notation allant de A à G. Ce diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels évaluerait la fréquence et l'intensité des risques climatiques qui pèsent sur le bâtiment. Le résultat de ce diagnostic influencerait ainsi sur les primes d'assurance des contrats d'assurance multirisque habitation et multirisque professionnel, dans le cadre de la liberté tarifaire des assureurs. Ainsi, un logement ou un local professionnel fortement exposé aux risques naturels verrait ses primes d'assurance MRH ou MRP plus élevées. En revanche, si l'assuré engageait des travaux de prévention sur son habitation, son diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels pourrait s'améliorer, et ainsi faire baisser le montant des primes d'assurance en MRH et en MRP. Ce dispositif permettrait d'inciter les propriétaires à engager des mesures de prévention sur leur propriété. Le diagnostic serait ainsi annexé à tout acte d'achat notarié d'un bien immobilier et foncier.

agée se tient à la disposition des pouvoirs publics pour discuter des éventuels mécanismes d'aide au financement de ces mesures de prévention pour les particuliers. Peut-être serait-il envisageable de lier les prêts économie d'énergie de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) à des mesures de prévention contre les risques naturels, afin d'aider les particuliers et les professionnels à financer ces mesures.

Proposition n° 7 : Créer, pour chaque bien immobilier et foncier, un diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels, sur le même modèle que celui sur la performance énergétique, qui influencerait sur les conditions d'accès aux contrats MRH et MRP.



6.8. Faire évoluer les pratiques assurantielles en matière d'étude des sols

État des lieux : Il existe une opposition entre les réalités législatives et les exigences des assureurs en matière d'étude des sols dans le cadre de travaux de construction dans les zones exposées au risque de retrait-gonflement des sols argileux. En effet, l'article 68 de la loi Elan du 23 novembre 2018 impose à un propriétaire la conduite d'une étude géotechnique de conception (G2) lors de la conclusion d'un contrat ayant pour objet des travaux de construction ou de maîtrise d'œuvre, comme l'extension d'une maison de plus de 20 mètres carrés ou la construction d'une maison. Cependant, certains assureurs estiment que l'étude G2 n'est pas suffisante pour estimer avec précision le niveau de risque d'un sol argileux. Ces assureurs demandent alors une étude des sols G2 Pro, plus précise mais aussi plus coûteuse pour le propriétaire. En effet, alors qu'une étude des sols G2 classique coûte entre 1 500 et 4 500 euros, le tarif moyen pour une étude G2 Pro est compris entre 2 500 et 5 500 euros. Beaucoup de propriétaires n'ont pas les moyens de réaliser des études de sol G2 Pro, et se retrouvent donc face à un refus d'assurance de la part de certains assureurs. Or, sans protection assurantielle, ces propriétaires ne peuvent engager de travaux. L'enjeu est donc à la fois économique et social, afin de pérenniser la filière du bâtiment et de permettre aux assurés de développer leurs habitations.

La vision d'agés : La Fédération souhaite adapter cette disposition de la loi Elan, afin d'instaurer un seuil minimum d'étude des sols à partir duquel les assureurs sont obligés de proposer une offre assurantielle pour les travaux.

Proposition n° 8 : Instaurer un seuil minimum de niveau d'étude des sols à partir duquel un assureur doit proposer une offre assurantielle pour des travaux de construction ou de maîtrise d'œuvre dans une zone exposée au risque de retrait-gonflement des sols argileux.



6.9. Faire évoluer les pratiques de réparation post-sinistre

État des lieux : S'agissant de l'obligation de reconstruction du bâti endommagé à la suite d'un sinistre d'origine naturelle, l'ordonnance du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences du retrait-gonflement des argiles vient modifier l'article L125-2 du code des assurances. Ainsi, les indemnités dues par l'assureur au titre des dommages liés aux catastrophes naturelles doivent être utilisées par l'assuré pour réparer les dommages liés au sinistre. L'assuré qui souhaite déménager ne peut pas employer ces indemnités dans ce but. Cependant, certains territoires présentent des sinistralités trop élevées pour envisager d'y reconstruire des bâtiments. De plus, dans certains territoires, la valeur des biens sinistrés est supérieure à celle d'une construction nouvelle. Et parfois, le coût d'une construction nouvelle est lui-même inférieur à celui d'une reconstruction du bien sinistré.

La vision d'agéa : La Fédération soutient la disposition de la proposition de loi déposée le 21 février 2023 par la députée Sandrine Rousseau, qui vise à modifier l'ordonnance précédemment citée pour faire en sorte que l'assuré puisse utiliser l'indemnité de l'assurance pour se faire construire ou acquérir un autre logement, si le bâti sinistré est déclaré inhabitable. Par exemple, à l'issue de la tempête Xynthia de 2010, les pouvoirs publics avaient décidé de ne pas reconstruire certains bâtiments sinistrés, car ils se situaient dans des zones risquées. Le fonds Barnier avait alors racheté plusieurs terrains sinistrés. agéa soutient cet état d'esprit, afin d'éviter d'exposer de nouveau les bâtiments reconstruits à une sinistralité de plus en plus importante.

Proposition n° 9 : Dans certains cas particuliers où le bâti et/ou la zone géographique sont trop sinistrés, modifier l'article L125-2 du code des assurances pour permettre aux sinistrés à la suite d'un phénomène de retrait-gonflement des sols argileux d'utiliser leurs indemnités pour déménager.



6.10. Inciter les collectivités territoriales à investir dans des mesures de prévention des risques

État des lieux : Les collectivités locales et les agences publiques locales ont engagé un mouvement de renaturation de l'espace et de désartificialisation des sols, autant en milieu rural qu'urbain. Ces actions de prévention favorisent l'écoulement de l'eau fluviale comme pluviale, dans les cours d'eau comme dans les sols. Ceci a pour effet d'atténuer les risques de sinistre liés à l'eau sur le bâti, notamment les inondations. Cet effort réalisé par le secteur public et principalement sur ses propres deniers bénéficie à toutes les parties.

La vision d'agéa : La Fédération souhaite que les pouvoirs publics discutent avec les assureurs sur la prise en compte financière de cet effort, en réduisant ou limitant la hausse des primes, ce qui comporte une dimension incitative. Cette approche est aussi applicable pour les détenteurs de grandes emprises foncières (parc de stationnement d'hypermarchés, sites industriels, sites de logistique, etc.) qui désartificialisent leur terrain en le renaturant.

Proposition n° 10 : Mettre à disposition des assureurs les projets de prévention des risques et de renaturation mis en place par les collectivités territoriales, pour moduler les primes d'assurance des contrats dans ces collectivités.



6.11. Rendre assurable la filière photovoltaïque

État des lieux : D'après le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, le secteur du bâtiment génère 23 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Il est donc nécessaire de rendre le secteur du bâtiment davantage responsable. Pour cela, les innovations sont nombreuses, entre les panneaux photovoltaïques, les matériaux biosourcés et les matériaux réemployés. Néanmoins, ces produits et procédés de construction font face à des problèmes d'assurabilité. Ainsi, il n'existe pas de vision à long terme sur la viabilité et l'efficacité des matériaux biosourcés et réemployés, d'où un risque pour les assureurs et les professionnels du bâtiment. Dans le cas des panneaux photovoltaïques, les problèmes d'assurance sont éparés sur l'ensemble de la filière :

- les constructeurs et les installateurs de panneaux rencontrent des difficultés pour souscrire une assurance responsabilité civile, qui est obligatoire, en raison du manque de traçabilité des éléments constitutifs des panneaux et du manque de certifications des installateurs ;
- les exploitants de panneaux rencontrent des difficultés pour que leurs installations soient assurées au sein de leur contrat MRH ou MRP, car la sinistralité des panneaux reste forte, notamment en raison de leur faible étanchéité et des risques d'arcs électriques.

Les pouvoirs publics souhaitent favoriser la transition écologique des bâtiments. Mais les assureurs sont en décalage avec l'élan politique et l'engouement des citoyens, en raison de nombreuses inconnues sur la viabilité et la sinistralité de ces éléments sur le long terme.

La vision d'agéa : La Fédération soutient toute mesure visant à faciliter l'assurabilité des panneaux photovoltaïques, ainsi que des matériaux biosourcés et réemployés. agéa pense que l'assurabilité de la filière photovoltaïque doit passer à la fois par une amélioration de la qualité des équipements utilisés et par une meilleure reconnaissance et certification des installateurs de ces équipements. De plus, la Fédération estime nécessaire de développer les moyens humains alloués à la filière, notamment en formant et en recrutant davantage de professionnels du photovoltaïque. Nous sommes ainsi favorables à l'instauration d'une grande stratégie industrielle française en matière de photovoltaïque, au sein de laquelle les professionnels du bâtiment et de l'assurance auraient voix au chapitre pour donner leurs avis sur la viabilité et l'efficacité de certains matériaux innovants ou des nouvelles technologies solaires. Cette réflexion globale devra prendre en compte les contraintes et les réalités liées à la garantie décennale, instaurée par la loi du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite loi « Spinetta ». En effet, les équipements et les matériaux de construction innovants étant relativement récents, le recul assurantiel sur leur viabilité et sur leur efficacité est souvent inférieur à dix ans. Nous n'excluons pas une évolution des modalités de la garantie décennale, en concertation avec les professionnels du bâtiment et de l'assurance, afin de permettre une évolution des pratiques de construction sans pour autant déstabiliser le marché.

Proposition n° 11 : Inclure les professionnels de l'assurance au sein d'une grande stratégie industrielle nationale en matière de panneaux photovoltaïque, pour assainir et pérenniser la filière, et la rendre plus assurable.



6.12. Promouvoir l'expérimentation en matière de nouvelles techniques de construction

État des lieux : Actuellement, les matériaux et les procédés de construction visés par un avis technique d'expérimentation (ATEX) relèvent des techniques non courantes, c'est-à-dire des techniques de construction qui ne sont pas reconnues par l'ensemble des assureurs et des professionnels du bâtiment. La Fédération française du bâtiment échange avec les sociétés d'assurance pour la mise en place d'un cadre technique clair pour promouvoir l'assurabilité des matériaux biosourcés et réemployés. En sus, France Assureurs et la Caisse centrale de réassurance ont lancé leur « Initiative Sécheresse » en septembre 2023, afin d'analyser les évolutions des mesures de prévention et de réparation sur le bâti face au péril sécheresse. Ces initiatives, bien que fondamentales, restent conjoncturelles et temporaires.

La vision d'agéa : La Fédération souhaite promouvoir l'expérimentation des nouvelles techniques de construction, en incluant davantage les professionnels de l'assurance dans les études relatives à l'efficacité et à la viabilité de ces matériaux et procédés de construction. agéa souhaite discuter avec les pouvoirs publics pour la mise en place d'un dispositif permanent et commun d'études et d'échanges entre les décideurs publics, les organismes de certification des produits et des procédés de construction, et les acteurs de l'assurance et du bâtiment.

Proposition n° 12 : Promouvoir l'expérimentation en matière de nouvelles techniques de construction, via l'instauration d'un dialogue permanent entre les professionnels de l'assurance et du bâtiment, les organismes de certification des produits et des procédés de construction, et les pouvoirs publics.



6.13. Développer l'assurabilité de la filière bois

État des lieux : La filière bois constitue une activité économique fondamentale en France, car elle comprend plusieurs étapes :

- la forêt : gestion forestière, sylviculture, exploitation forestière ;
- la transformation : sciage, panneau, bois énergie, pâte à papier ;
- la fabrication : composants pour la construction, charpente, menuiserie, emballage, mobilier, tonnellerie ;
- la mise en œuvre : construction, agencement, rénovation.

Malgré la richesse de la filière bois, les activités qu'elle recouvre rencontrent de grandes difficultés d'assurance. Les assureurs ont vocation à accompagner les professionnels du bois et de la forêt, dans l'intérêt de nombreuses filières économiques et de leur développement.

Selon une étude d'Assurland de 2022, environ 9 % de l'ensemble des forêts françaises, et 5 % des forêts privées, sont aujourd'hui assurées. Cette faible couverture assurantielle s'explique de plusieurs façons. L'une d'elle est la faible attractivité de l'assurance incendie des forêts. En effet, le risque d'incendie n'est pas aussi bien couvert que le risque de tempête. La législation actuelle ouvre droit à une réduction d'impôt de 76 % sur les sommes payées par l'assuré pour couvrir les bois et les forêts dans le cadre d'un contrat d'assurance tempête. Or, cette garantie de l'État n'est pas étendue au risque d'incendie. De plus, le risque d'incendie n'est pas classé au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, et ne peut donc pas faire l'objet d'une indemnisation en la matière.

La vision d'agéa : La Fédération souhaite rendre plus attractifs les contrats d'assurance incendie-tempête des forêts, afin d'inciter davantage de propriétaires forestiers à protéger leurs exploitations. agéa soutient la proposition des sénateurs Jean Bacci, Anne-Catherine Loisier, Pascal Martin et Olivier Rietmann d'inciter fiscalement la souscription d'un contrat d'assurance tempête-incendie pour les propriétaires de forêts, sur le même modèle que la réduction fiscale de la souscription d'une assurance tempête uniquement. agéa salue cette initiative visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, qui va dans le sens de la protection des espaces forestiers.

Proposition n° 13 : Étendre la réduction fiscale prévue pour la souscription d'un contrat d'assurance tempête pour la forêt aux contrats d'assurance tempête-incendie pour la forêt.



6.14. Assurer la protection des exploitations agricoles

État des lieux : Au 1^{er} janvier 2024 est prévue la mise en place du pool de réassurance devant faciliter la souscription d'une assurance récolte pour les exploitants de culture et de prairie. À date, ce pool est toujours en cours de discussion et n'a pas encore vu le jour. Or, les principaux obstacles à ce dispositif sont d'ordre administratif. L'exploitant paye sa prime au plus tard le 31 octobre de l'année, mais ne reçoit le paiement de la subvention qu'à la fin du premier trimestre de l'année suivante, parfois au deuxième. Cela crée un besoin de trésorerie auquel l'exploitant ne peut faire face, le conduisant à renoncer à s'assurer, ce qui n'est pas soutenable compte tenu de l'intensification des aléas d'origine climatique.

La vision d'agéa : La Fédération propose qu'un organisme serve d'amortisseur financier, sur le modèle des prestations en matière de logement. Pour ces dernières, la Caisse d'allocation familiale verse au propriétaire, et non au locataire, la subvention au paiement du loyer. Les directions départementales du territoire et les chambres d'agriculture pourraient jouer ce rôle.

Proposition n° 14.1 : Créer un système d'amortissement financier pour les exploitants agricoles qui ont besoin de trésorerie entre le paiement de leur prime d'assurance et le versement de la subvention.

État des lieux : En outre, le contrôle administratif s'est renforcé. Pour la souscription et l'actualisation du paiement des indemnités, l'exploitant doit fournir une attestation comptable sur cinq ans, qui comprend l'année d'exploitation en cours. Or, le temps de l'expertise comptable est en décalage avec celui de l'exploitation agricole. De plus, un exploitant agricole ne peut fournir d'attestation pour cette dernière, les experts comptables demandant logiquement une facture qui ne peut, en pratique, exister.

La vision d'agéa : La Fédération propose la mise en place d'une réflexion visant à simplifier les démarches d'indemnisation des exploitants agricoles.

Proposition n° 14.2 : Simplifier les démarches d'indemnisation des exploitants agricoles.

État des lieux : L'utilisation de la moyenne olympique pour le calcul du potentiel de rendement agricole n'est plus pertinente dans le contexte du changement climatique. Les agriculteurs sont confrontés à une succession d'événements naturels qui détériore leur potentiel de rendement et donc réduit le montant de leurs indemnités par les assureurs.

La vision d'agéa : La Fédération estime que ce référentiel est obsolète. Elle souhaite la mise en place d'un nouveau référentiel plus adapté aux risques climatiques, qui s'inspirerait de la garantie pour perte d'exploitation, en vigueur dans les autres secteurs d'activité.

Proposition n° 14.3 : Prévoir un système d'indemnisation des pertes agricoles sur le modèle de la garantie pour perte d'exploitation.



6.15. Assurer la protection des filières économiques françaises en manque d'assurance

État des lieux : L'assurance est un vecteur d'investissement et d'activité. À bien des égards, elle les conditionne. Or, des entreprises industrielles rencontrent des difficultés à trouver une assurance pour tout ou partie de leur activité, en dépit d'investissements, parfois effectués à la demande de l'assureur originel, pour adapter leur outil de travail. Cela entraîne une cessation partielle d'activité, soit par arrêt de la production d'un élément de la chaîne de valeur, soit par délocalisation. Il résulte une perte d'emplois et de dynamisme de l'économie locale.

La vision d'agée : La Fédération propose la création d'un « médiateur de l'assurance-compétitivité-industrie », sur le modèle du médiateur national du crédit, créé en octobre 2008, dont le but est de trouver une solution assurantielle, au cas par cas, qui permette la poursuite régulière d'une activité économique et son maintien en France.

Proposition n° 15 : Créer un médiateur de l'assureur compétitivité-industrie, sur le modèle du médiateur du crédit, pour trouver des solutions assurantielles pour toutes les filières économiques.



7. Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

- Circulaire n° INTE1911312C. Procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle – Révision des critères permettant de caractériser l'intensité des épisodes de sécheresse-réhydratation des sols à l'origine de mouvements de terrain différentiels. Ministère de l'Intérieur, 2019.
- Code de l'environnement.
- Code des assurances.
- Code forestier.
- Code rural et de la pêche maritime.
- Décret n° 2012-518 du 19 avril 2012 relatif au label « Bâtiment biosourcé ».
- Décret n° 2023-982 du 25 octobre 2023 portant création d'une aide pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la situation hydrique de Mayotte et des mesures de restriction d'usage de l'eau prises pour y remédier.
- Loi n° 58-208 du 27 février 1958 sur l'institution d'une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur.
- Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction.
- Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.
- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.
- Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
- Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.
- Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
- Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.
- 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.
- Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.
- Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.
- Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.
- Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.
- Ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.



- Ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.
- Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile, n° 513, déposée le vendredi 7 avril 2023.
- Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005.

Rapports et études

- André, Gilles et Marteau, Romain, *Changement climatique & assurance : quelles conséquences sur la sinistralité à l'horizon 2050 ?*, Covéa-RiskWeatherTech, janvier 2022.
- Arnell, Guillaume, Hassani, Abdallah et Rapin, Jean-François, *Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer. Rapport d'information n° 122*, Sénat, 14 novembre 2019.
- Bacci, Jean, Loisier, Anne-Catherine, Martin, Pascal et Rietmann, Olivier, *Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement. Rapport d'information n° 856*, Sénat, 3 août 2022.
- Baronnet, Juliette et Tomé, Marie-Caroline, *Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer. État des lieux 2023*. Fondation Abbé Pierre, Février 2023.
- Clerc, Laurent, *Présentation des hypothèses de l'exercice climatique assurances 2023*. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Juillet 2023.
- Colrat, Adolphe, Jagorel, Quentin, Mars, Guillaume et Banoun, Sylvie, *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer*. Inspection générale des finances, Janvier 2020.
- Dantec, Ronan et Roux, Jean-Yves, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée. Rapport d'information n° 511*, Sénat, 16 mai 2019.
- Delahais, Adrien et Robinet, Alice, *Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?*, France Stratégie, mars 2023.
- Direction des réassurances et des fonds publics, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à l'horizon 2050*, Caisse centrale de réassurance, 17 octobre 2023.
- Direction des réassurances et des fonds publics, *Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Caisse centrale de réassurance, Décembre 2022.
- France Assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 28 octobre 2021.
- Galmiche, Véronique, *Isolants biosourcés : points de vigilance*, Agence Qualité Construction, 2016.
- Gerin-Chassang, Sarah, *Bilan annuel des principaux évènements Cat-Nat et climatiques*. Mission Risques Naturels, février 2023.
- Lavarde, Christine, *La sécheresse ébranle les fondations du régime Cat Nat. Rapport d'information n° 354*, Sénat, 15 février 2023.
- Ledoux, Vincent, RGA – *N'attendons pas que ce soit la cata !*, Gouvernement, 10 octobre 2023.



- Lorenzi, Jean-Hervé et Gaudet, Grégory, *Revue Risques – Les Cahiers de l'Assurance*, n° 135, France Assureurs. Septembre 2023.
- Madelenat, Jill, *L'adaptation au changement climatique sur le littoral français*, La Fabrique écologique. Juillet 2019.
- Miquel, C., Stavrou, C., Lebert, N. et Sarantou, J., *Dysfonctionnements électriques des installations photovoltaïques : points de vigilance*, Agence Qualité Construction, juillet 2018.
- Moiroud, L., Guignard, B., Richomme, M., Brunet, J. et Gama, S., *TPE, PME : Les solutions concrètes pour prévenir des risques climatiques*. Goodwill-Management. Septembre 2023.
- Pisani-Ferry, Jean et Mahfouz, Selma, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France Stratégie, mai 2023.
- Rousseau, Sandrine et Marsaud, Sandra, *Rapport d'information sur l'évaluation de la prise en compte du retrait-gonflement des argiles*, Assemblée nationale, 22 mars 2023.

Articles scientifiques

- Brunette, Marielle et Couture, Stéphane, « L'assurance contre les risques naturels en forêt : une synthèse de la littérature en économie », *INRAE Sciences Sociales*, n° 2-3, juin 2023.
- Cazaux, Eugénie, Meur-Ferec, Catherine et Peinturier, Cédric, « Le régime d'assurance des catastrophes naturelles à l'épreuve des risques côtiers. Aléas versus aménités, le cas particulier des territoires littoraux », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Espace, Société, Territoire, document 898, mis en ligne le 23 mai 2019.
- Gourdière, Sébastien et Plat, Emmanuel, « Impact du changement climatique sur la sinistralité due au retrait-gonflement des argiles », *Journées Nationales de Géotechnique et Géologie de l'Ingénieur*. Juin 2018.
- Hédou, F., Deniaud, Y., Costa, S. et Leclerc, B., « Consolidation des connaissances nationales sur le trait de côte et son évolution », Conférence : Journées nationales du génie côtier, Janvier 2020.
- Moncoulon, David, Marchal, Roxane et Onfroy, Thomas, « Les risques liés au ruissellement, l'apport des données de sinistralité », *La Houille Blanche*. 21 mai 2021.
- Navarro, Oscar. « Partie 2. Évaluer les risques, faire face aux changements environnementaux », *Psychologie environnementale. Enjeux environnementaux, risques et qualité de vie*, sous la direction de Navarro Oscar. De Boeck Supérieur, 2022, pp. 23-68.
- Rädler A.T., Groenemeijer P.H., Faust E., Sausen R., Pucik T., « Frequency of severe thunderstorms across Europe expected to increase in the 21st Century due to rising instability », *Climate and Atmospheric Science*, 2:30, 27 août 2019.

Articles de presse

- Abadie, Aurélie, « Catastrophes naturelles : la mise en garde de l'ACPR sur une hausse significative des primes d'assurance », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 4 mai 2021 [consulté le 18 novembre 2023].
- Adrast, Marion, « Incendies : seulement 9 % des forêts françaises, majoritairement privées, sont assurées », *Challenges* [en ligne]. 5 août 2022 [consulté le 26 septembre 2023].



- Bajolet, Daniel, « Recycler les panneaux solaires pour préserver la souveraineté énergétique », *Polytechnique Insights* [en ligne]. 22 mars 2023 [consulté le 27 septembre 2023].
- Calvo, Marine, « Incendies, évacuation et... garanties pertes d'exploitation », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 8 mars 2023 [consulté le 30/10/2023].
- Carrère, Marie-Caroline, « Construction : April propose une solution sur le photovoltaïque », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 23 mars 2023 [consulté le 19 septembre 2023].
- Combe, Matthieu, « L'érosion côtière, un risque naturel délaissé des fonds d'indemnisation », *Natura Sciences* [en ligne]. 20 mai 2020 [consulté le 26 septembre 2023].
- Dauvergne, Géraldine, « Réassurance : vent de panique sur le renouvellement des traités », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 21 décembre 2022 [consulté le 18 novembre 2023].
- Dauvergne, Géraldine, « Réforme du régime Cat Nat : de nouvelles règles pour les franchises », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 21 août 2023 [consulté le 25 septembre 2023].
- Dauvergne, Géraldine, « Risques naturels : des zones bientôt inassurables ? », *L'Argus de l'assurance* [en ligne]. 17 mai 2023 [consulté le 18 novembre 2023].
- Heuveline, Laëticia, « Démolition du Signal à Soulac-sur-Mer : comment l'immeuble est devenu un symbole de l'érosion du littoral », *France Bleu* [en ligne]. 6 février 2023 [consulté le 26 septembre 2023].
- Hinckel, Christine et Deboeuf, Jérôme, « Orages : des diffuseurs d'iode d'argent permettent de lutter contre la grêle dans les vignobles charentais », *France-Info* [en ligne]. Mis à jour le 12 juin 2020 [consulté le 15 décembre 2023].
- Lestage, Julien, « Immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer : la résidence sera définitivement rasée le lundi 20 février », *Sud-Ouest* [en ligne]. 15 février 2023 [consulté le 26 septembre 2023].
- Joly, Guillaume, « Retrait-gonflement des argiles », *Les Horizons* [en ligne]. 2 novembre 2022 [consulté le 26 septembre 2023].
- (de) Meyer, Bertrand, « Les catastrophes naturelles ont coûté 10 milliards aux assureurs français en 2022 », *L'Agefi* [en ligne]. 27 janvier 2023 [consulté le 26 septembre 2023].
- Monard, Laurence, « Que sont devenus les terrains touchés par Xynthia ? », *Ouest-France* [en ligne]. 26 février 2014 [consulté le 26 septembre 2023].

Ressources multimédia

- « Assurance des forêts communales : quelques précisions », Fédération nationale des communes forestières [en ligne].
- Bieuville, Bérénice, « Crise de l'eau en France : que faire, en tant qu'entreprise ? », Sami [en ligne]. Mis à jour le 20 septembre 2023.
- Bouissou, A. et Mignaux, L., « Le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Améliorer la sécurité des personnes et protéger les biens face aux risques naturels ». Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires [en ligne]. Mai 2022.
- « Bruno Le Maire et Christophe Béchu lancent une mission sur l'assurabilité des risques climatiques », Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires [en ligne]. 26 mai 2023 [consulté le 28 septembre 2023].



- « Étude de sol G2 : est-ce obligatoire avant de faire construire ? », Habitatpresto [en ligne]. 10 juillet 2023 [consulté le 19 octobre 2023].
- « FFB – Synthèse étude REx chantiers réemploi », Fédération française du bâtiment [en ligne]. Juin 2021 [consulté le 28 septembre 2023].
- « La réforme de l'assurance récolte », Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire [en ligne]. 21 février 2023 [consulté le 26 septembre 2023].
- « L'assurance des pertes d'exploitation de l'entreprise », France Assureurs [en ligne]. 15 avril 2022 [consulté le 30/10/2023].
- « Les différents modes de lutte contre la grêle au vignoble », Derenoncourt Consultants [en ligne]. Consulté le 15 décembre 2023.
- « Les forêts appartiennent-elles à tout le monde ? », Office National des Forêts [en ligne].
- Olei, Sarah, « Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN ou PPRNP) », Cerema [en ligne]. 5 mai 2021 [consulté le 26 septembre 2023].
- « Ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte », Vie-Publique [en ligne]. 7 avril 2022 [consulté le 26 septembre 2023].
- « Projet SPIROU : accompagner les pratiques de réemploi vers une reconnaissance assurantielle », Centre scientifique et technique du bâtiment [en ligne]. 14 avril 2023 [consulté le 28 septembre 2023].
- « Qu'est-ce que le trait de côte ? », Réseau national des observatoires du trait de côte.
- « Restriction historique de l'usage de l'eau dans les Pyrénées-Orientales : le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire annonce le renforcement du soutien aux agriculteurs », Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire [en ligne]. 4 novembre 2023.
- « Sécheresse – aides aux entreprises – activité partielle », préfet des Pyrénées-Orientales [en ligne]. Mis à jour le 10 août 2023 [consulté le 30/10/2023].
- « Trait de côte », GéoConfluences – ENS Lyon. Mai 2021.
- (de) Wouters, Philippe, Bienfait, Orane et Bodson, Geoffrey, « Les assurances forestières », Société royale forestière de Belgique [en ligne]. Novembre 2018 [consulté le 26 septembre 2023].



8. Annexe 1 – Membres du groupe de travail d’agéa sur le climat

Au cours des différentes réunions du groupe de travail d’agéa sur le climat, les agents généraux suivants ont participé aux travaux collectifs, aux côtés de Pascal Chapelon, agent général Axa et président d’agéa :

- Olivier Audibert-Troin, agent général MMA à Draguignan (Var) ;
- Gilles Bauchet, agent général Allianz à Fontainebleau (Seine-et-Marne) ;
- Nicolas Bohême, agent général MMA à Antibes (Alpes-Maritimes) ;
- Benoît Chatelain, agent général Generali à Montpellier (Hérault) ;
- Bertrand Chollet, agent général Axa à Pineuilh (Gironde) ;
- Farhad Daneshmand, agent général Thélém à Esvres-sur-Indre (Indre-et-Loire) ;
- Claude Georges, agent général Axa à Chambéry (Savoie) ;
- Pierre Guillaume, agent général Mutuelle de Poitiers à Moncoutant-sur-Sèvre (Deux-Sèvres) ;
- Cédric Jouvenoz, agent général Axa à Rumilly (Haute-Savoie) ;
- Renaud Quaix, agent général Abeille Assurances à Arles (Bouches-du-Rhône) ;
- Matthieu Quatanens, agent général Gan Assurances à Fère-en-Tardenois (Aisne).

Le groupe de travail d’agéa sur le climat est administré par le service des études et des relations institutionnelles de la Fédération, représenté par Julien Arnoult et Thomas Alvarez.



9. Annexe 2 – Auditions par le groupe de travail d'agés sur le climat

Dans le cadre de ses travaux et de ses réflexions collectives, le groupe de travail d'agés sur le climat a auditionné les interlocuteurs suivants :

- Stéphanie Coullon, ingénieure en performance environnementale des bâtiments à la Fédération française du bâtiment ;
- Aurélien Cressely, responsable technique du Bureau central de tarification et directeur de l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (Agira) ;
- Christel Ebner, directrice de l'observatoire et de l'évaluation des risques à l'Agence Qualité Construction ;
- François Estrade, ingénieur ETP et expert d'assurance, en charge de la formation des experts d'assurance pour la Compagnie des experts agréés ;
- Jean-Louis Jegou, directeur technique de la branche « développement » de la Compagnie des experts agréés ;
- Sarah Lespinasse, cheffe du service des assurances au sein de la direction juridique et fiscale de la Fédération française du bâtiment ;
- Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics à la Caisse centrale de réassurance ;
- Pierre Pannet, directeur adjoint des actions territoriales au Bureau de recherches géologiques et minières ;
- Stéphane Pénet, directeur général adjoint de France Assureurs.

