

LES CAHIERS LYSIAS

SEPTEMBRE 2025

**« CRISE CLIMATIQUE
& CRISE ASSURANTIELLE :
POUR UN DROIT UNIVERSEL A L'ASSURANCE »**

**Lysias Partners**
SOCIETE D'AVOCATS

ONT PARTICIPE A CE NUMERO :**Jean-Pierre MIGNARD**

Avocat au Barreau de Paris

Associé fondateur du cabinet *Lysias Partners*

Docteur en droit pénal de l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne

Enseignant à l'Ecole de droit de Sciences Po Paris

Béligh NABLI

Professeur des Universités en droit public à l'Université Paris-Est Créteil
(UPEC-Paris XII)

Directeur de la publication des *Cahiers Lysias*

Pierre-Emmanuel BLARD

Avocat au Barreau de Paris

Associé du cabinet *Lysias Partners*

Enseignant à l'Ecole de droit de Sciences Po Paris

Imrane GHERMI

Avocat au Barreau de Paris

Associé du cabinet *Lysias Partners*

Kamel EL HILALI

Docteur en droit public et professeur des Universités en droit du numérique à
l'Université Paris Cité et la Catholique de Lille

Consultant *Lysias Partners*

Consultant à l'UNESCO, AI & The Rule of Law

Charlotte BIOCCHI

Juriste et diplômée de Sciences Po Paris et Columbia University

Stagiaire au sein du cabinet *Lysias Partners*

SOMMAIRE

- **« Avant-propos »**

Béligh Nabli, Professeur de droit public à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC-Paris XII), directeur de la publication des Cahiers Lysias

- **« Changement climatique : Plaidoyer pour un droit universel à l'assurance »**

Jean-Pierre Mignard, Docteur en Droit, Avocat au Barreau de Paris, et Enseignant à Sciences Po Paris ; Pierre-Emmanuel Blard, Avocat au Barreau de Paris et Enseignant à Sciences Po Paris ; Charlotte Biocchi, juriste et diplômée de Sciences Po Paris et Columbia University

- **« La pérennité du système Cat Nat est régulièrement questionnée »**

Amandine Cayol, Professeur de droit privé et codirectrice du master Assurances, Université Caen-Normandie ; Rodolphe Bigot, Maître de conférences en droit privé et codirecteur de la licence Assurance Banque Finance, Le Mans Université

- **« La nécessité absolue est de renforcer l'adaptation »**

Gonéri Le Cozannet, chercheur au BRGM (Service géologique national), membre du Haut Conseil pour le Climat, Co-auteur du rapport de mission sur l'assurabilité des risques climatiques, contributeur au 6e rapport d'évaluation du GIEC

- **« Il est essentiel de repenser en profondeur les mécanismes de solidarité nationale, d'indemnisation et de prévention »**

Thierry Langrenay, Président des Ateliers du Futur, ONG Action Climatique, Co-auteur du rapport de mission sur l'assurabilité des risques climatiques

- **« Améliorer la prise en charge assurantielle des conséquences du changement climatique : ménager les sols vivants »**

Margot Holvoet, Déléguée générale de l'Institut de la Transition foncière

- **"Climate change: The case for a universal right to insurance"**

Translated by Kamel El Hilali, Doctor in Public Law and Professor, Consultant at Lysias Partners

- **Présentation du cabinet Lysias Partners**



Vue aérienne d'un incendie de forêt dans une forêt sud-africaine, Photographie en libre utilisation.



Inondations aux États-Unis, 2017, Photographie en libre utilisation.

« Avant-propos »

Béligh NABLI

Professeur de droit public
à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC-Paris XII)
Directeur de la publication des Cahiers Lysias

L'accord de Paris sur le climat (2015) avait fixé l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle. Un objectif considéré désormais comme inatteignable par une récente étude scientifique réalisée par des chercheurs internationaux¹. Celle-ci montre que les concentrations des gaz à effet de serre (et donc de chaleur) dans l'atmosphère continue de croître, ce qui nourrit une augmentation (à un rythme toujours plus soutenu) des températures. Une mécanique et une dynamique implacables que montre bien ce schéma (extrait de l'étude) :

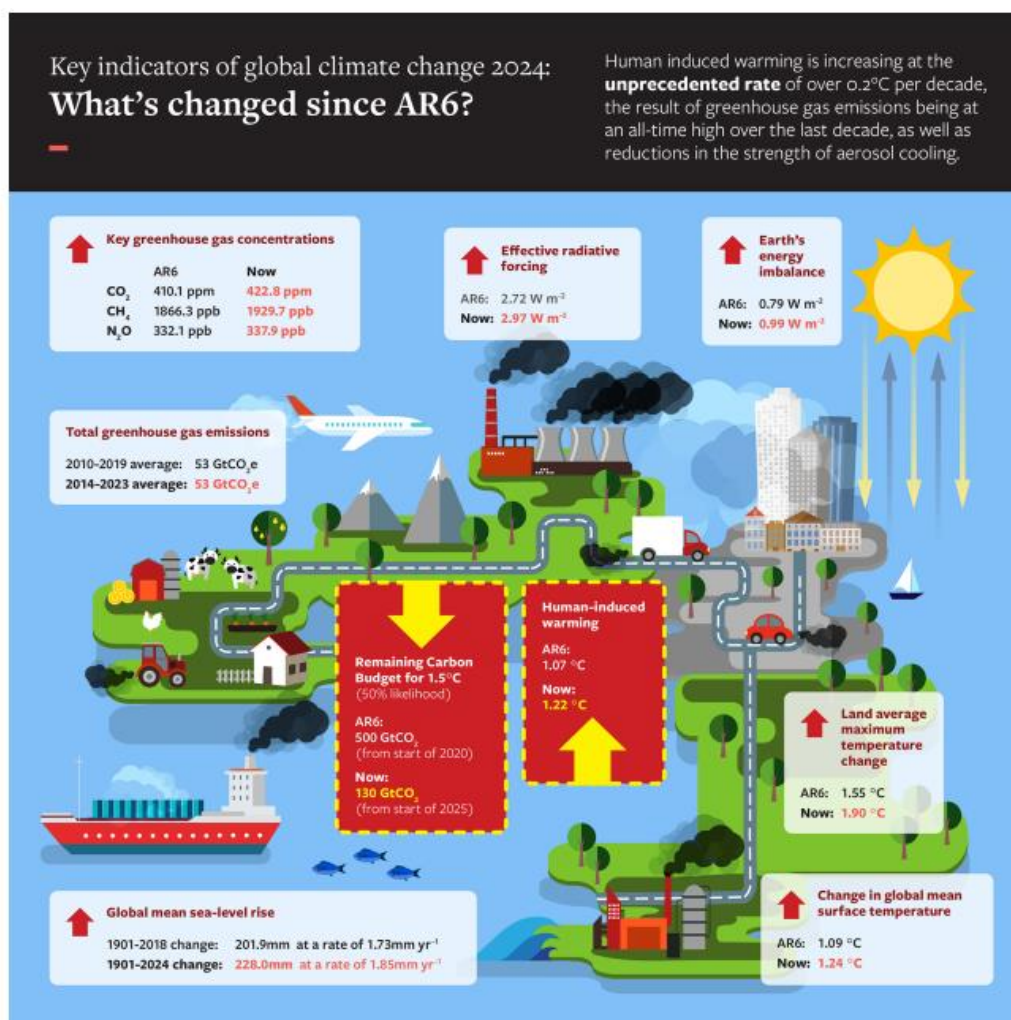


Figure 15. Infographic for the best estimate of headline indicators assessed in this paper.

¹ « Indicateurs du changement climatique mondial 2024 : mise à jour annuelle des indicateurs clés de l'état du système climatique et de l'influence humaine », *Earth System Science Data*, Volume 17, n° 6, 2025, pp. 2641-2680.

Prenant acte de l'avènement de l'« anthropocène » (nouvelle ère géologique ou période de l'histoire caractérisée par le fait que les activités humaines ont un impact global sur le système planétaire), la question du climat est reconnue désormais par l'ONU comme une « préoccupation commune » de l'humanité. L'intensification et l'accélération du phénomène de dérèglement climatique et ses conséquences humaines et économiques revêtent un caractère systémique. Ce phénomène nourrit les risques de déstabilisation socio-politiques, mais aussi de conflictualité internationale, à telle enseigne que les doctrines de défense nationale commencent à intégrer l'impact potentiel de changements climatiques brusques ou prolongés sur la sécurité humaine.

Les implications et risques multidimensionnels du dérèglement climatique sont autant de sources d'incertitude et d'insécurité pour les infrastructures, les personnes, leurs biens. Une nouvelle donne qui affecte la gestion des risques en général, et le secteur de l'assurance, en particulier. De fait, la multiplication et l'accroissement de l'intensité des catastrophes naturelles participent à la hausse des coûts directs et indirects des sinistres. Au-delà de ses implications économiques, le dérèglement climatique soulève de sérieux questionnements juridiques pour les marchés de l'assurance.

Ce phénomène est source d'augmentation du nombre, de l'intensité et de la fréquence des incendies². A l'échelle mondiale, le nombre de personnes exposées aux feux de forêt a fortement cru ces vingt dernières années (+40 %), une tendance qui se confirme au niveau de la France : si l'efficacité des politiques de prévention et de lutte contre les incendies a permis de réduire nettement le nombre de surfaces brûlées, l'exposition aux incendies est appelée à encore augmenter. Selon les projections de l'INRAE³, en France (tant au niveau des régions qu'à l'échelle nationale), à horizon 2050, la hausse de l'activité moyenne des feux est estimée de +34 à +67 %, l'augmentation du nombre de grands feux passerait d'une moyenne de 7 à 10 par an, et la période propice à l'activité des feux s'étalerait dans le temps. Ces perspectives affectent tant les particuliers que les entreprises (primes d'assurance plus chères, franchises plus importantes, refus d'assurance dans certaines zones à risque). Or, les incendies ne sont pas reconnus comme des « catastrophes naturelles » et ne relèvent donc pas du régime original d'indemnisation des dommages qui leur est applicable ; ensuite, à mesure que les risques liés au climat et aux incendies de forêt augmentent, les primes d'assurance augmentent aussi, rendant la couverture inabordable ou

² Source : S.T. SEYDI et *alii*, « L'exposition humaine mondiale aux incendies de forêt augmente malgré la diminution des superficies brûlées », *Nature*, août 2025, Vol. 389, n° 6762, pp. 826-829.

³ Source : <https://www.inrae.fr/actualites/dereglement-climatique-attise-risques-feux-forets>

indisponible pour de nombreux particuliers et entreprises⁴. Partant, la question de leur « assurabilité » et leur inscription dans le système Cat-Nat se pose avec acuité.

L'assurabilité des personnes physiques et morales étant en jeu, les assureurs se mobilisent et tendent à s'adapter progressivement aux nouvelles contraintes liées aux risques climatiques. Des réflexions et solutions innovantes se développent lentement, quoique parmi les acteurs du secteur, mais aussi parmi les chercheurs et les experts. Une mobilisation plus concertée et collective semble nécessaire, dans le contexte notamment de la transition économique et écologique.

Pour éclairer ce dossier des *Cahiers Lysias* sur « Crise climatique et crise assurantielle », une série d'experts, juristes et non juristes, ont été sollicités. Qu'ils soient remerciés pour leur éclairage sur cette problématique complexe.

Tout d'abord, **Me Jean-Pierre Mignard, Me Pierre-Emmanuel Blard et Charlotte Biocchi (Cabinet Lysias Partners)** introduisent ce dossier par un plaidoyer en faveur d'un « droit universel à l'assurance », dont la consécration convoque les opérateurs du secteur mais aussi les États.

Amandine Cayol et Rodolphe Bigot posent la question de la pérennité du système Cat Nat, tandis que **Goneri Le Cozannet** souligne la nécessité absolue de renforcer l'adaptation du secteur assurantiel.

Dans cette perspective, pour **Thierry Langrenay**, il convient de repenser les mécanismes de solidarité nationale, d'indemnisation et de prévention.

Enfin, dans une étude approfondie, **Margot Holvoet** met en lumière l'enjeu particulier de la prévention par la préservation des sols, en vue d'une amélioration de la prise en charge assurantielle des conséquences du changement climatique.

Ces contributions s'avèrent complémentaires et tendent à dialoguer entre elles, toujours dans une même perspective de recherche de solutions viables et durables à un problème structurel auquel nos sociétés devront répondre.

⁴ Source : <https://www.oecd.org/en/blogs/2025/01/the-crucial-role-of-insurance-in-managing-wildfire-risks>

« Changement climatique : Plaidoyer pour un droit universel à l'assurance »

Jean-Pierre MIGNARD

Avocat au Barreau de Paris

Associé fondateur du cabinet *Lysias Partners*

Docteur en droit pénal de l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne

Enseignant à l'Ecole de droit de Sciences Po Paris

Pierre-Emmanuel BLARD

Avocat au Barreau de Paris

Associé du cabinet *Lysias Partners*

Enseignant à l'Ecole de droit de Sciences Po Paris

Charlotte BIOCCHI

Juriste et diplômée de Sciences Po Paris et Columbia University

Stagiaire au sein du cabinet *Lysias Partners*

La situation climatique de la planète est aussi critique que le constat est sans appel : **les efforts engagés pour freiner le réchauffement climatique se révèlent notoirement insuffisants**. Les résolutions des COPs et les ressources mobilisées au cours des dernières décennies n'ont pas inversé la courbe globale des émissions de gaz à effet de serre, comme l'expliquent les rapports du GIEC et de nombreuses études scientifiques. Selon les derniers rapports du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (*PNUE*) et le rapport annuel 2025 du Haut Conseil Pour le Climat⁵, **le monde se dirige vers un réchauffement climatique de 3°C en 2100, ce qui se traduirait en France par un réchauffement moyen de 4°C en 2100** selon les scénarios de la TRACC⁶.

Le rapport mondial sur le climat de Copernicus⁷ publié en janvier 2025 confirme que **l'année 2024 a été la plus chaude jamais enregistrée**, avec pour la première fois une température moyenne annuelle supérieure à 1,5 °C. Chaque année, des records sont battus, tant pour les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre que pour les températures de l'air et de la mer à son tour menacée. Les phénomènes naturels extrêmes s'amplifient. Le récent incendie survenu en août 2025 dans l'Aude

⁵ Rapport annuel 2025 « *Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage* », Haut Conseil pour le Climat. [Lien](#) du rapport.

⁶ Rapport TRACC, Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique, publié par Météo France. [Lien](#) du rapport.

⁷ Copernicus est un programme de l'Union européenne qui collecte et restitue des données de qualité et actualisées de manière continue portant sur l'état de la Terre. [Lien](#) du rapport de Copernicus 2025.

est le plus grand feu français des 75 dernières années, dépassant de loin ceux de Gironde en 2022 et ceux du Var en 2003, pourtant d'une rare intensité.

À l'échelle globale, 3,6 milliards de personnes, soit 45% de la population mondiale, vivent aujourd'hui dans des zones fortement exposées aux risques climatiques (*GIEC, 2023*). Ces risques climatiques que la NASA décrit **comme de plus en plus fréquents, de plus en plus extrêmes, et de plus en plus imprévisibles**. Selon Swiss Re, l'un des principaux réassureurs mondiaux, **le nombre annuel de catastrophes naturelles recensées s'est multiplié par quatre en 40 ans et va encore doubler à l'échelle mondiale d'ici 2040** (*Swiss Re Institute, 2021 et 2023*).

Repenser les modes de vie

Cette intensification des risques impose de repenser les modes de vies : des simples habitudes à la résilience des modèles socio-économiques, en passant par la qualité des infrastructures et bien sûr par la recherche d'outils juridiques pertinents. Les capacités d'adaptation de nombreux systèmes humains et écosystèmes atteindront sinon leurs limites, générant de véritables pertes physiques et des dommages matériels⁸.

Le cycle des catastrophes

Vagues de chaleur, épisodes de sécheresse, incendies, cyclones, tempêtes, glissements de terrain... Chaque année, les phénomènes naturels causent des milliers de morts. On dénombre 1,2 million de décès entre 2000 et 2019³. Les **pertes économiques mondiales liées aux catastrophes naturelles s'élèvent à 280 milliards de dollars en 2023** (*Swiss Re Institute, 2024*), **et varient entre 318 et 417 milliards de dollars en 2024** (*Swiss Re Institute, 2025*)⁹ (*Gallagher Re, 2025*)¹⁰. **Elles sont vouées à croître.**

Selon le Swiss Re Institute, le taux de croissance annuel des pertes s'établit à 7% (*Swiss Re Institute, 2025*). Les seules pertes liées aux risques de crues pourraient augmenter de 130% d'ici à 2050 (Cf. Covéa - *MAAF, MMA et GMF*).

La charge écrasante des compagnies d'assurance

Ces lourdes pertes économiques sont partiellement supportées par les assureurs. En 2024, les événements climatiques en France ont coûté **5 milliards d'euros aux assurances**, soit la 9^{ème} année la plus coûteuse pour le secteur¹¹. Cette somme impressionnante reste néanmoins en deçà de la moyenne nationale des dernières années, qui est de 5,6 milliards d'euros. A l'échelle mondiale, les **pertes assurées** atteignent 137 milliards de dollars en 2024 (*Swiss Re Institute, [lien](#)*), soit 43% des pertes économiques totales. **Ainsi, les catastrophes naturelles représentent un coût grandissant pour les assurances.** La question qui leur est posée, à elles comme à tous : seront-elles capables d'assumer cette charge à elles seules ?

⁸ Rapport Annuel 2025, Haut Conseil pour le Climat. [Lien](#) du rapport.

⁹ Rapport annuel 2025 du Swiss Re Institute. [Lien](#) du rapport.

¹⁰ Article, Risk & Insurance citant le rapport Gallagher Re (2025). [Lien](#) de l'article.

¹¹ Rapport annuel 2025 France Assureurs. [Lien](#) du rapport, repris par des articles de [ConsoGlobe](#), [Econostrum](#), [RSE magazine](#), [MoneyVox](#)

Un droit universel à l'assurance pour tous

Le droit à l'assurance perdra-t-il toute chance d'effectivité ? Cette question est poignante dans l'élaboration du concept encore flou de **sécurité sociale écologique** (Rapport d'information du Sénat Français, 2022)¹².

Dans un monde où des villes entières peuvent disparaître en quelques heures sous les eaux comme en Espagne, à Valence, ou dans le Nord du Pakistan, ou sous les flammes des brasiers du bassin méditerranéen, **les assurances privées sont appelées à fournir des efforts sans précédent de reconstruction notamment des zones habitées. Une nouvelle mission, majeure, dans les efforts de prévention et d'adaptation les attend**, comme l'affirme le Haut Conseil pour le Climat : « *L'efficacité dans la durée de[s] mécanismes de mutualisation dépendra du niveau de réchauffement atteint et de l'ampleur de l'effort d'adaptation* » (HCC, Rapport Annuel, 2025). Ce gigantesque effort de prévention exige une mutualisation des risques. **Il faut bâtir une nouvelle alliance entre les États, les assureurs, les collectivités et les sociétés humaines pour prévenir et pas seulement reconstruire.**

L'assurance devra devenir un droit effectif et pas seulement un privilège. Ce droit universel à l'assurance pourra s'inspirer **du droit au compte bancaire, qui existe en France depuis la loi du 24 janvier 1984**. Ce dispositif légal permet à toute personne dépourvue de compte, y compris celles en situation de fragilité financière, d'ouvrir un compte auprès d'un établissement de crédit désigné par la Banque de France, lorsque les banques lui refusent l'ouverture d'un compte. Ainsi, l'État français, par la loi de 1984 et les textes postérieurs qui l'ont modifiée, a contraint les banques à respecter un droit universel d'accès à un compte bancaire, ce qui ne suffit cependant pas à le remplir.

L'extension du désert assurantiel

Un nombre croissant de ménages se soustraient aux assurances. En 2023, **60 % des pertes économiques liées aux catastrophes naturelles n'étaient pas assurées (Swiss Re Institute, 2024)**. Ce déficit de couverture assurantielle, dorénavant admis par tous, pose aux sociétés d'assurance l'incontournable question d'une forme de solidarité sociale. **En effet, la multiplication croissante des risques naturels et surtout de leur imprévisibilité, tant dans leur nature, leur localisation ou leur ampleur, impose un défi au système assurantiel.**

¹² Rapport d'information n° 594 (2021-2022), déposé le 30 mars 2022, « *Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXI^e siècle* », Guillaume Chevrollier et Mélanie Vogel. [Lien](#) du rapport.

Vers une refondation du système assurantiel

Selon le dernier rapport de *Finance Watch*¹³, le changement climatique n'est pas simplement un risque supplémentaire auquel les assureurs sont exposés. Il entraînera **un bouleversement des obligations juridiques auxquelles les compagnies d'assurance seront astreintes**. La priorité pour les assurances devrait être de promouvoir une approche transformative (Rapport « *Interconnected disaster risk* », 2023)¹⁴. Le nouveau cahier des charges des compagnies d'assurance ne peut plus éluder les facteurs sociaux et environnementaux. C'est uniquement à ce niveau d'obligation que l'on pourra faire pièce aux vulnérabilités du secteur assurantiel lui-même.

Les compagnies d'assurance doivent repenser en profondeur leur approche du risque, ne pas se **limiter à l'indemnisation post-crise mais remplir une mission en amont des sinistres**.

Investissements des compagnies d'assurance, vers une nouvelle éthique ?

Les sociétés d'assurances peuvent et doivent contribuer à accélérer la transition énergétique, sans se dispenser d'interroger leurs investissements. Selon un rapport de l'ONG allemande Urgewald¹⁵, AXA détenait 1,2 milliard de dollars d'actions et d'obligations fin 2022 dans des entreprises du secteur pétro-gazier, y compris le secteur du plastique, ainsi que 280 millions de dollars dans le secteur du charbon. Allianz détient de son côté 9,8 milliards de dollars d'actifs dans le pétrole et le gaz, mais aussi 6,4 milliards de dollars dans le charbon. Ces deux exemples illustrent la situation des compagnies d'assurances les plus importantes et les plus compétentes.

Si les assureurs appellent leurs clients sinistrés à la prévention en leur fournissant des guidelines à la prévention (voir le Guide Axa en Annexe¹⁶) et dans les garanties offertes, se pose la pertinence de leurs investissements dans des activités qui aggravent objectivement le réchauffement climatique. C'est une question de pure éthique mais également de pragmatisme et d'intérêt bien pensé pour les assureurs eux-mêmes.

C'est justement la jonction de l'éthique à la raison juridique et à la stratégie commerciale qui permettra de répondre intelligemment aux enjeux les plus pressants, et pour lesquels, se dessinent quelques pistes de réflexion :

- Comment refonder **un régime assurantiel juste et équitable pour tous à l'ère du réchauffement climatique tout en restant soutenable sur le long terme** pour les compagnies d'assurances ?
- Comment intégrer les sociétés d'assurances dans les politiques de prévention et de lutte contre les risques climatiques ?

¹³ Rapport 2025, Finance Watch, « *Climate risk and insurance: a small step forward, but is it enough?* », 31 mars 2025. [Lien](#) du rapport.

¹⁴ Rapport 2023, « *Interconnected Disaster Risks* », UNU-EHS, 25 octobre 2023. [Lien](#) du rapport.

¹⁵ Rapport 2024, « *Investing in Climate Chaos* », Urgewald. [Lien](#) du Rapport.

¹⁶ Guide AXA Prévention, « *Bien se protéger, face aux événements naturels* ». Voir Lien en Annexe.

- *Comment renforcer les partenariats publics-privés afin de proposer des plans d'assurances à l'ensemble de la population et lutter ainsi contre le déficit de couverture assurantielle ?*
- *Comment étendre les assurances aux écosystèmes, comme les forêts, qui relèvent de la responsabilité du domaine public ?*
- *Comment concevoir un droit mondial/international permettant de juguler les inégalités assurantielles sur la planète, notamment entre les pays pauvres et les pays riches ?*
- *Faut-il, pour y parvenir, un fonds de garantie mondial financé par les États, assureurs, les collectivités et les particuliers ?*

Il n'y aurait pas pire que de désigner des responsables et de stigmatiser des comportements hérités du passé. Il faut sans cesse, au contraire, souligner la part croissante des assureurs dans les politiques de prévention de risques transversaux qui ne menacent rien de moins que le système assurantiel mondial. Ce serait une catastrophe sociale qui se rajouterait à la catastrophe climatique et l'amplifierait dans des proportions considérables. En un mot, ce serait le chaos.

Les compagnies d'assurances ne peuvent plus faire dépendre l'effectivité du droit à l'assurance à la seule solvabilité de leur client. Au contraire, elles doivent concourir à promouvoir un droit universel à l'assurance car elles ne peuvent pas à l'évidence garantir à elles seules une sécurité sociale climatique universelle.

Or, les assurances ne peuvent ni ne doivent pas être laissées face à des risques qu'elles ne peuvent pas prévenir à elles seules. Les États, les sociétés et les collectivités ne peuvent pas s'en laver les mains. Il faut, dans le cadre de cette nouvelle alliance, rassurer les assureurs.

Des contrats d'assurance à la hauteur des enjeux

L'assurance est un outil de gestion des risques financiers utilisé par les États, les collectivités, les organisations, les entreprises et les particuliers pour se prémunir contre le risque de pertes financières en cas de sinistres. Dans la majorité des contrats, les assureurs fixent le montant des primes d'assurance en fonction des biens assurés, de la probabilité des sinistres et de la gravité attendue des pertes.

Ce modèle se fondait sur une **compréhension empirique des risques**, reposant sur l'analyse de données historiques et des prévisions futures raisonnables (*Charpentier, 2008*). Le **dérèglement climatique et le franchissement des points de bascule des équilibres planétaires renforcent considérablement l'incertitude et donc l'imprévisibilité**. L'aléa devient un risque supplémentaire qui s'ajoute à tous les autres. Certains experts parlent même de crise de confiance quant à la capacité à prévoir les pertes (*Frank, 2023*).

La société mondiale est confrontée à un **défi majeur, étrangement passé sous silence jusqu'à alors : celui du défaut d'assurance, aussi appelé le déficit de couverture assurantielle** c'est-à-dire l'écart entre les pertes économiques totales et celles couvertes par les assurances et à toutes les échelles, territoriales comme temporelles.

Certaines compagnies d'assurances peuvent être tentées de limiter les couvertures à certains territoires, limiter les biens assurés, ou surenchérir sur le montant des primes. Certaines sont allées jusqu'à résilier des contrats après la survenance d'une crise. Aux États-Unis, la compagnie State Farm General, leader de l'assurance habitation dans l'État de Californie (plus de 9% de part de marché) a résilié 72.000 contrats pour préserver sa rentabilité à partir de 2020. 2,8 millions de contrats d'assurance n'ont pas été renouvelés en Californie entre 2020 et 2022. L'État de Californie, par son commissaire aux assurances, a dû décréter un moratoire sur les contrats non renouvelés après l'incendie ayant ravagé Los Angeles. **La décision californienne élève ainsi le droit à l'assurance au rang d'une question majeure d'ordre public.**

La France n'échappe pas à cette tendance de retrait de l'assurance : selon une évaluation de l'AMF, l'Association des maires de France (TF1, 2024¹⁷), **1.500 communes françaises n'étaient pas assurées début 2025** en raison de contrats résiliés ou de cotisations atteignant des niveaux trop élevés. De plus, **l'écart se creuse entre la métropole et les collectivités et départements d'outre-mer.** À la suite des cyclones Irma et Maria de 2017 dans les Antilles, un rapport interministériel alertait que 1,7 % seulement des primes assurances collectées sur le plan national le sont outre-mer, où vivent 4,1 % de la population française (Rapport « *Phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'outre-mer* », 2020¹⁸).

Parallèlement, les **inégalités assurantielles croissent à l'échelle planétaire.** Dans les **pays en développement** et les **économies émergentes**, la couverture assurantielle est estimée entre **1 % et 10 %** respectivement (*Insurance Development Forum*) alors que ce sont des territoires très touchés par les risques naturels. En effet, **les catastrophes affectent les économies des pays les moins avancés (PMA) environ dix fois plus sévèrement que celles des pays les plus riches (UNDRR, 2022).**

Le risque inflationniste du montant des primes

En plus de refléter les inégalités systémiques, les choix effectués par les compagnies d'assurance ou imposés à ces dernières peuvent contribuer à aggraver ces inégalités. Dépourvue de garanties, les **entreprises sont exposées à des pertes financières dramatiques, à la baisse des salaires et à l'effondrement des marchés immobiliers** (*Kamisher and others, 2023 ; Ulubasoglu and Tong, 2021*). Les valeurs des habitations des quartiers les plus privilégiés seront les bénéficiaires indirects de ces crises (*Garbarino and others, 2022*) puisque seuls ils pourront privilégier d'un droit à l'assurance. Rajoutons une inégalité historique affectant les communautés indigènes et noires, pour lesquelles les assurances sont longtemps restées inaccessibles dans de nombreux pays, notamment aux États-Unis (*Wong and Reith, 2023*).

Si le nombre de catastrophes double à l'échelle mondiale d'ici 2040 comme le prédit l'assurance Swiss Re Institute (2021), le coût des assurances va poursuivre sa croissance jusqu'à une « *inassurabilité* » pure et simple. On le voit : les assureurs ne

¹⁷ Article TF1 INFO, par Marianne Enault, publié le 8 février 2024. [Lien](#) de l'article.

¹⁸ Rapport interministériel avec l'IGF et CGEDD, Janvier 2020. [Lien](#) du rapport.

peuvent plus assumer à eux seuls les risques climatiques, sauf à ne concerner qu'un nombre de plus en plus restreint d'assurés. Maudire l'inflation des primes est cependant un pur effet rhétorique et certainement pas la solution à un problème devenu systémique.

L'engagement partagé des États, des assureurs, des collectivités et des sociétés

Le rapport annuel 2025 du Haut Conseil pour le Climat rappelle **le rôle du secteur public, des entreprises, des ménages et des écosystèmes dans les efforts de mutualisation qui ne peuvent être limités à l'action des sociétés privées d'assurances**. Chacun de ces acteurs a un rôle à jouer. Ces rôles sont différents mais tous complémentaires. Il s'agit de répartir les charges de façon juste et équilibrée mais surtout efficace et intelligente, de les mettre à l'abri d'un « *global collapse* ».

Les propriétés privées, notamment les habitations, sont les premières concernées par les catastrophes naturelles¹⁹. C'est pour cela que les ménages sont appelés à modifier leur mode de vie afin d'adopter des comportements moins risqués. Cet objectif ne peut être atteint qu'en collaboration avec les pouvoirs publics. Les populations à faible revenu, c'est-à-dire une grande partie de la classe moyenne et des pauvres, sont le plus souvent contraintes de vivre dans des zones urbaines ou rurales exposées aux risques, où le foncier est moins cher (*Hallegatte, 2011*). **Les États auront pour fonction d'accompagner et de soutenir**. Les politiques publiques urbaines ou rurales, pédagogiques et pratiques, doivent rendre accessibles les gestes de prévention des risques au niveau de chaque habitation. Il deviendra alors légitime d'imposer ces gestes obligatoires de protection de chaque habitat sous peine de sanctions.

En France, par exemple, le Code forestier²⁰ requiert le débroussaillage des surfaces jouxtant des habitations situées à proximité de zones boisées afin de limiter les risques de propagation des incendies et de faciliter l'intervention des secours. **Combien respectent ces dispositions ? Quelles autorités publiques se chargent de les faire respecter ?** Le non-respect de cette obligation réglementaire peut avoir des conséquences financières significatives en cas de sinistre, conformément à l'article L. 122-8 du Code des assurances. Lors des récents incendies, la propagation du feu a été permise par des espaces non défrichés à proximité des habitations.

Dès lors, les compagnies d'assurances ont un rôle de prescripteurs privés en renfort de la loi et des pouvoirs publics. Les compagnies d'assurance, en collaboration avec les mairies, veilleront au respect des obligations légales de débroussaillage par les particuliers. Les assureurs rempliront une mission d'alerte auprès de leurs clients en leur rappelant les prescriptions légales, conditions de l'agrément d'une police d'assurance. De plus, les compagnies d'assurance pourront aussi réaliser un **audit de pré-acquisition** avant de s'engager dans un contrat et d'évaluer les risques liés au bien. Cet audit aura le mérite de compléter l'information

¹⁹ Rapport de 2023 « *Risk Tipping points: Interconnected Disaster Risks* », ONU EHS. [Lien](#) du Rapport.

²⁰ Code Forestier, Titre III : Défense et lutte contre les incendies de forêt, Chapitre 1^{er} : mesures applicables sur l'ensemble du territoire national, Section 3 : Débroussaillage (Article L131-10 à L131-16-1)

de l'acheteur. Il s'agit d'une forme de **contrôle technique, tel que celui effectué sur les véhicules, avant la proposition du contrat d'assurance**. Si les particuliers sont dans l'impossibilité de réaliser les travaux nécessaires, les collectivités publiques, dument informées, devront se substituer à eux. Des formes de remboursement ou de sureté, garanties de l'investissement public, devront être mises en place avec le propriétaire.

Les nouveaux champs de l'assurance

Les impacts des catastrophes naturelles concernent surtout **les milieux naturels, les écosystèmes sauvages, et les champs agricoles**²¹. Le lien entre la santé humaine, animale et l'état écologique global est aujourd'hui scientifiquement avéré.

L'OMS promeut depuis 2010 le concept *Une Seule Santé* (One Health). En France, le Haut Conseil en santé publique appelle à changer de paradigme pour prendre en considération la santé environnementale dans l'ensemble des politiques publiques (Rapport Chauvin, "*Dessiner la santé publique de demain*", 4 mars 2022). Les plans de mutualisation assurantiels devraient se nourrir de ses rapports afin de prendre en compte les questions environnementales. Il serait utile qu'une COP soit uniquement dédiée à ce sujet.

Pour être juste, des initiatives ont déjà été lancées. Lors de la COP 28, **un fonds nommé « Pertes et préjudices »** a été créé afin de financer et d'aider *« les pays particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et préjudices économiques et autres liés à ces effets, notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement »*. (Décision FCCC/CP/2023/L.1 – FCCC/PA/CMA /2023/L.1). Ce fonds semble être un début de réponse symbolique mais pour le moment très inopérant du fait de son sous-financement.

Les pouvoirs publics n'échapperont pas à **l'obligation d'abonder le budget alloué aux systèmes assurantiels de demain** : de nombreux gouvernements ont déjà mis en place des programmes et conclu des accords avec le secteur privé, dans le but de maintenir des tarifs d'assurance supportables pour les personnes exposées aux zones à risque (Perry, 2016), comme le régime français CatNat²².

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la société Generali ont publié le 4 octobre 2024 un rapport conjoint démontrant comment l'assurance paramétrique²³ peut aider les gouvernements, les entreprises et les communautés du monde entier à se préparer financièrement aux catastrophes naturelles. Ce rapport propose **un modèle public-privé efficace avec une attention particulière aux populations les plus fragiles et à la réparation des milieux naturels**. Des exemples intéressants sont donnés, comme le système

²¹ Les sinistres industriels dus aux catastrophes naturelles sont également gigantesques, ainsi que les impacts sur les centres nucléaires et la suite de l'acheminement.

²² Voir l'interview « *La pérennité du système Cat Nat est régulièrement questionnée* » d'Amandine Cayol dans le Cahier Lysias.

²³ L'assurance paramétrique est un type d'assurance qui offre une couverture basée sur la survenance d'un ensemble de conditions défavorables convenues à l'avance, plutôt que sur le montant des pertes ou des dommages réels subis.

d'assurance ayant pour objet les champs agricoles affecté par des pluies torrentielles au Malawi ou les récifs coralliens menacés par les cyclones à Fidji.

Inspiré par les travaux de l'économiste Prix Nobel Esther Duflo, Gonéri Le Cozannet²⁴, chercheur et membre du Haut Conseil pour le Climat, propose **un système de financement des fonds de garanties reposant sur le prélèvement de taxes auprès des 3000 milliardaires du monde, non pas à raison de leur fortune mais de leur usage des ressources de la planète**. Notons qu'à Los Angeles, de somptueuses villas appartenant à de richissimes propriétaires n'ont pas été épargnées par les flammes. Bien fous seraient les plus fortunés pensant être à l'abri des ravages d'un climat déchaîné. Fuir ces événements sera impossible et il n'y aura pas de place pour tous dans les fusées orbitales de M. Elon Musk sur la planète Mars.

Les compagnies d'assurances pourraient avoir recours à des systèmes de compensation et fixer un montant de primes aux grandes firmes fossiles dont le revenu permettra l'assurance de tous par péréquation et des répartitions en fonction des moyens. L'importance de la prime des uns compenserait la modicité de la prime des autres. Comme les particuliers devront débroussailler leur jardin, les grandes sociétés d'énergie fossiles, maritimes ou aériennes devraient être soumises à des critères écologiques stricts de décarbonation. Le dumping en matière de primes d'assurance pour toute activité de type « *carbon intensive* » serait une pratique à bannir sauf pour le client à faire la démonstration des efforts consentis pour décarboner ses activités. Un contrat d'assureur doit être adossé à un cahier des charges.

La responsabilité éco-climatique des États

Les COPs prochaines devraient inscrire le sujet à leur agenda en se référant à la **jurisprudence nouvelle de la Cour internationale de justice**, notamment son avis consultatif n°187 demandé par l'État de Vanuatu et rendu le 23 juillet 2025 **sur les obligations des États en matière climatique**. Il s'agit d'un avis historique, par lequel la juridiction internationale onusienne a estimé que les États devraient prendre des mesures nationales contraignantes pour se conformer à leurs engagements en matière climatique. Le droit international pertinent n'est en effet pas réductible au seul Accord de Paris. Le non-respect de ces obligations peut fonder les États lésés à demander des réparations en engageant la responsabilité des États défaillants concernés. Ainsi, faudra-t-il tôt ou tard assortir les décisions des COPs de propositions de sanctions dans l'hypothèse de leur irrespect par les États signataires.

Sur ce point, suivant les recommandations du Nobel d'Économie Esther Duflo, **les plus forts devraient apprendre à donner la main aux plus faibles car la catastrophe climatique ne fera pas de distinctions entre les patrimoines, les petits comme les grands. Elle les atteindra tous**. Certes les fragiles seront les premiers touchés mais les flammes poursuivront inexorablement leur chemin. Ainsi, versifiait Jean de la Fontaine, le grand fabuliste français du 17^{ème} siècle, à propos de la Peste :

²⁴ Voir l'interview « *La nécessité absolue est de renforcer l'adaptation* » de Gonéri Le Cozannet dans le Cahier Lysias.

« *Un mal qui répand la terreur,
 Mal que le Ciel en sa fureur
 Inventa pour punir les crimes de la terre,
La Peste (puisqu'il faut l'appeler par son nom)
 Capable d'enrichir en un jour l'Achéron,
 Faisait aux animaux la guerre.
Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés :
 [...] Le Lion tint conseil, et dit : Mes chers amis,
 Je crois que le Ciel a permis
 Pour nos péchés cette infortune ;
**Que le plus coupable de nous
 Se sacrifie aux traits du céleste courroux,
 Peut-être il obtiendra la guérison commune.
 L'histoire nous apprend qu'en de tels accidents
 On fait de pareils dévouements »***

Une éducation politique – au sens noble – aux risques climatiques et écologiques doit accompagner cette colossale mutation des esprits au même titre que les grands programmes scolaires des années de l'après-guerre ont initié les jeunes générations à l'intelligence des Droits de l'Homme. **Ils doivent dorénavant éduquer à un nouveau droit universel, dont l'objet est la survie de l'humanité.** Il s'agit d'une nouvelle pierre ajoutée à l'édifice du droit public international, des droits humains et du vivant.

Conclusion :

Le dérèglement climatique revêt une dimension anthropologique tant il affecte nos modes d'organisation sociale, nos modes d'existence, et même notre psychisme. **La grave crise assurantielle révèle l'inadaptation du droit existant, or l'assurance est un des premiers remèdes contre la peur. Elle souligne la nécessité de se doter de nouveaux instruments juridiques.** Leur élaboration suppose une coopération inter-étatique multilatérale, à une époque où, il est vrai, le multilatéralisme se porte mal. Cela ne peut être réalisé que sous l'égide des Nations Unies ou d'une institution internationale *ad hoc*. Les Nations Unies semblent être l'organisme privilégié. Ils organisent les COPs Climat. On sait par ailleurs la difficulté et le temps requis pour assurer le fonctionnement d'un système de droit international. Celui des Nations Unies existe, et quoi qu'imparfait, il vaut mieux que le vide ou la reconstruction idéalisée d'un nouveau système, à l'architecture aussi grandiose qu'aléatoire.

Sans vision partagée ni solidarité concrète, la communauté internationale ne pourra faire face aux catastrophes à venir. **Deux alternatives s'offrent dès lors à elle : soit être débordée par l'ampleur des urgences, soit anticiper et construire dès maintenant les outils juridiques permettant une répartition équitable des efforts et des garanties.** La crise aiguë du droit international est à ce jour constante, vérifiable de l'Ukraine à Gaza et en tellement d'endroits. C'est paradoxalement dans ces circonstances, les pires que le monde affronte, qu'il va falloir

rebâtir alors que tout semble paralysé. L'obstacle n'est pas infranchissable et il est peut-être même une opportunité. Le droit international existant a été fondé après une guerre mondiale dévastatrice. **C'est du chaos dont ont surgi le multilatéralisme et les droits humains, ceux des nations et des peuples de l'après-guerre.** Mais si le droit de 1945 était issu de la catastrophe, le nouveau droit international devra en prévenir le retour.

Référons-nous sans hésiter à « *l'heuristique de la peur* » de Hans Jonas. **C'est seulement si nous nous préparons au pire, que le pire pourra être évité.** Si l'on veut **un droit à l'assurance universel, effectif et obligatoire**, il faut justement une prise en charge des risques coordonnée et mutualisée entre tous les acteurs économiques, politiques et sociaux. **Il serait facile de laisser une charge insupportable aux particuliers ou encore aux seules compagnies d'assurance.** Au même titre que les États avaient prévu des mécanismes de stabilité bancaire après la grande crise financière de 2008, un système similaire peut être mis en place dans l'esprit des accords de Bâle de 2010. Loin d'être complètement performants, ces accords avaient créé l'obligation pour les États de ne pas laisser les banques à elles-mêmes, et il convient de ne pas laisser les compagnies d'assurance à elles seules.

Le même esprit doit dès lors gouverner le système assurantiel mondial, dont l'existence et la pérennité sont celles à même de pouvoir juguler une panique mondiale.

Annexe (1) :

Nous recommandons la lecture du Guide « *Climat et Environnement - Comprendre & Agir* » d'Axa Prévention disponible gratuitement [ici](#), ainsi que leur Guide « *Bien se protéger, face aux événements naturels* » [ici](#).

« La pérennité du système Cat Nat est régulièrement questionnée »

Amandine CAYOL

Professeur de droit privé

Codirectrice du master Assurances, Université Caen-Normandie

Rodolphe BIGOT

Maître de conférences en droit privé

Codirecteur de la licence Assurance Banque Finance, Le Mans Université

1 - Le droit français prévoit (Loi du 13 juillet 1982 réformée par la loi du 28 décembre 2021) un régime original d'indemnisation des dommages résultant d'une catastrophe naturelle. Comment caractériser ce mécanisme d'indemnisation ?

Le régime d'indemnisation des dommages résultant d'une catastrophe naturelle (dit régime Cat Nat) est, en premier lieu, caractérisé par son caractère impératif. Face aux carences du marché assurantiel, une loi du 13 juillet 1982 a créé un régime légal d'assurance permettant une prise en charge financière des pertes matérielles subies par les victimes de catastrophes naturelles de dimension exceptionnelle grâce à une extension de garantie obligatoire dans tous « les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur » (C. assur., art. L. 125-1). Si le mécanisme est fondé sur l'assurance, il est très fortement encadré par l'État : la surprime payée est fixée administrativement.

La loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 a réformé ce système en tentant, tout à la fois, de faciliter, de renforcer, et de sécuriser. Faciliter, tout d'abord, grâce à un allongement du délai accordé aux communes pour demander la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle – indispensable pour l'octroi d'une indemnisation aux victimes – de 18 à 24 mois après la survenance de l'évènement. Un référent Cat Nat a aussi été créé afin d'accompagner les communes dans leurs démarches.

Renforcer, ensuite, en rendant plus transparente la procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles – dont l'opacité était fortement critiquée – par l'obligation de motiver la décision rendue. Une Commission nationale consultative des catastrophes naturelles, nouvellement créée, est désormais chargée de rendre un avis annuel sur la pertinence des critères retenus et les conditions effectives de l'indemnisation des sinistrés (C. assur., art. L. 125-1-1). La Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, officialisée, est quant à elle chargée d'émettre un avis sur les demandes (Ibid.).

Sécuriser, enfin, en améliorant la prise en charge des victimes et leur indemnisation. Le délai de publication de l'arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe

naturelle a été ramené à deux mois (au lieu de trois) à compter du dépôt de la demande, en vue d'accélérer le versement des indemnités ; le délai de déclaration du sinistre par l'assuré, au contraire, allongé de 10 à 30 jours. De brefs délais s'imposent également à l'assureur : un mois pour informer l'assuré des modalités de mise en jeu des garanties et, éventuellement, ordonner une expertise ; un mois ensuite pour faire une offre d'indemnisation ou de réparation en nature à compter de l'état estimatif ou du rapport d'expertise ; 21 jours, enfin, pour verser l'indemnité ou un mois pour mandater une entreprise après accord de l'assuré.

Plus rapide, l'indemnisation est également plus complète. Les frais d'architecte et ceux de maîtrise d'ouvrage, « lorsqu'ils sont obligatoires », sont désormais pris en charge, de même que les frais de relogement d'urgence des sinistrés – ces derniers étant traditionnellement exclus en qualité de dommages immatériels (Cass. 3e civ., 3 juillet 2014, n° 13-21.378), l'objectif du régime Cat Nat étant de couvrir les dommages matériels provoqués par un agent naturel d'intensité anormale, non garanti par les assurances traditionnelles.

En outre, en cas de refus de souscription, l'assuré peut dorénavant saisir le Bureau central de tarification (BCT) afin de contraindre un assureur à conclure le contrat comportant la garantie contre les effets des catastrophes naturelles malgré l'importance de ce risque (C. assur., art. L. 125-6).

Notons qu'afin de mieux couvrir les assurés en cas de dommages liés au retrait-gonflement des argiles, l'ordonnance du 8 février 2023 a, dernièrement, complété le dispositif Cat Nat en prévoyant toute une série de mesures spécifiques.

Le régime d'indemnisation Cat Nat est, en second lieu, caractérisé par le recours à la solidarité nationale. Le montant de la surprime payée par tous les assurés est, d'abord, identique, quel que soit le degré réel d'exposition au risque. L'État français a, ensuite, organisé un transfert d'une partie du risque de l'assurance privée à la solidarité nationale. Le dispositif Cat Nat est un système mixte reposant sur un partenariat privé-public, avec l'intervention de la caisse centrale de réassurance (CCR), réassureur public habilité à délivrer aux assureurs en faisant la demande une couverture de réassurance illimitée bénéficiant de la garantie de l'État.

2 - En quoi le dérèglement climatique, par la multiplication des catastrophes qu'il engendre, met à mal ce régime original d'indemnisation ?

Le dérèglement climatique a tout particulièrement accru les sinistres liés au retrait-gonflement des sols argileux (RGA), du fait de l'alternance de périodes de fortes pluies et de sécheresses. Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) soulignait dans son étude Exposition au phénomène RGA de 2018 qu'un phénomène important de sécheresse devrait se produire une année sur trois entre 2020 et 2050 (ce que les trois dernières années confirment) et une année sur deux entre 2050 et 2080. Le rapport d'information du Sénat relatif au financement du risque de retrait gonflement des argiles et à ses conséquences sur le bâti (n° 354, 15 févr. 2023) estimait ainsi le coût cumulé de la sinistralité entre 2020 et 2050 à 43 milliards d'euros.

Le dérèglement climatique entraîne de manière plus générale une démultiplication des sinistres couverts par le régime Cat Nat. Dès 2015, dans son étude Risques climatiques : quel impact sur l'assurance contre les aléas naturels à l'horizon 2040 ? L'association française de l'assurance évoquait une augmentation prévisible du coût des sinistres climatiques de 90% en moyenne annuelle entre les périodes 1988-2014 et 2014-2039, passant de 1,9 milliards à 3,5 milliards d'euros. Aussi pessimiste, France assureurs indiquait dans son rapport de 2021 Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050 que « la projection aboutit à coût cumulé de 43 milliards d'euros, ce qui reviendrait, à l'horizon 2050, à un peu plus que tripler la charge moyenne annuelle constatée au cours des 31 dernières années », concernant la sécheresse, et à un coût cumulé de 50 milliards, avec une hausse de 81% par rapport à la période passée concernant les inondations. Dans sa Cartographie prospective des risques de l'assurance 2025, France Assureurs anticipe encore une hausse généralisée de l'ensemble des risques à moyen comme à long terme.

Il faut cependant relativiser le discours des assureurs. Si le rapport de la FFA L'assurance en France (octobre 2024) annonce que la sinistralité climatique serait de 6,5 milliards d'euros pour l'exercice 2023, le rapport consolidé de l'ACPR révèle un coût de 3,4 milliards d'euros. Du simple au double ! Derrière les discours alarmistes, l'économie de l'assurance n'a jamais été aussi rentable. Le Rapport statistique annuel réalisé par l'ACPR sur Les chiffres du marché français de l'assurance en 2023 dévoile le nouveau record établi par le secteur, avec 20 milliards de résultat net. Les primes brutes en 2023 entrées dans les caisses des entreprises d'assurance représentent 178 milliards d'euros, quand les sinistres bruts représentent un montant de 137 milliards d'euros, dont seulement 3,4 milliards d'euros pour les Cat Nat. Dans son avis Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques (avril 2022), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) soulignait d'ailleurs que « sur les 30 dernières années, la garantie de l'État n'a été actionnée qu'une fois ».

3 - Quelles sont les adaptations nécessaires du modèle assurantiel français pour répondre à l'augmentation du coût des dommages liés principalement au climat ?

La pérennité du système Cat Nat est régulièrement questionnée. Le rapport Lavarde (n° 603 du 15 mai 2024), au titre explicite - Le régime CatNat : prévenir la catastrophe financière -, prévoit une augmentation automatique du taux de la surprime chaque année de 0,2%. Il insiste par ailleurs sur la nécessité de renforcer les actions de prévention. Une proposition de loi, adoptée le 29 octobre 2024 par le Sénat, reprend ces préconisations.

Le paiement d'une surprime identique par tous les assurés est, cependant, de plus en plus contesté du fait de l'augmentation sensible de cette dernière (de 12% à 20% au 1er janvier 2025). La question du maintien d'une mutualisation intégrale du risque est ainsi posée, à l'heure où des outils d'intelligence artificielle permettent de générer des modèles prédictifs de plus en plus précis. Ne serait-il pas envisageable de laisser ici

une place à la personnalisation de la prime en fonction du risque réellement couru par chaque assuré ? Afin d'inciter à la prévention, les actes réalisés en vue de limiter l'impact des événements climatiques sur une habitation pourraient alors être pris en compte. Ne faudrait-il pas, également, différencier le montant de surprime payée par les entreprises et par les particuliers, ces derniers bénéficiant plus souvent d'indemnisation, ce qui crée un sentiment d'iniquité pour les premières ?

Certains assureurs étant davantage porteurs des risques (garanties) Cat Nat que d'autres, une autre piste pour permettre la soutenabilité du système serait de mutualiser davantage tous les assureurs du marché sur ce risque, en les obligeant à adhérer à un pool de co-réassurance où ils seraient tous porteurs du risque selon un pourcentage de leur chiffre d'affaires par exemple.

« La nécessité absolue est de renforcer l'adaptation »

Goneri LE COZANNET

Chercheur au BRGM (Service géologique national)

Membre du Haut Conseil pour le Climat

Co-auteur du rapport de mission sur l'assurabilité des risques climatiques,
contributeur au 6^e rapport d'évaluation du GIEC

1 - Quels sont les principaux éléments de diagnostic du 6e rapport du GIEC (2022), auquel vous avez collaboré, au sujet de l'impact du dérèglement climatique sur le secteur ou système assurantiel ?

Tout d'abord je précise que je suis chercheur au BRGM, membre du Haut Conseil pour le Climat et que j'étais l'un des 720 auteurs principaux du 6^e rapport d'évaluation du GIEC, mais que je m'exprime ici à titre personnel.

Il faut rappeler que les rapports du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) sont une commande de ses 195 Etats membres. Les Etats demandent en effet, depuis la fin des années 80 à la communauté scientifique d'évaluer les travaux scientifiques disponibles sur le changement climatique, les risques associés, les moyens de réduire ces risques – l'adaptation – et les options disponibles pour atténuer le changement climatique. Ces rapports ne formulent pas de recommandations, mais ils examinent les conséquences de différentes décisions. Le niveau de confiance dans chaque conclusion publiée dans les rapports du GIEC est estimé sur la base des évidences disponibles dans la littérature scientifique et de l'accord entre ces études. Il s'agit donc d'un processus très cadré et visant avant tout à informer les Etats et réalisé sous l'égide du programme pour l'Environnement des Nations Unies et de l'Organisation Météorologique Mondiale.

La question de l'assurance est abordée dans les rapports du Groupe 2, qui couvrent les sujets d'adaptation. Toutefois, il est important de noter que l'assurance est bien davantage un sujet relatif à la gestion des pertes et préjudices (ou dommages), couvert par l'article 8 de l'accord de Paris, qu'un enjeu d'adaptation, érigé en tant qu'objectif global par l'article 7 de ce même accord.

L'assurance est identifiée depuis le 2^e rapport du GIEC publié en 1995 comme une réponse transversale, faisant partie des instruments pour gérer les pertes résiduelles, celles qui n'auront pu être évitées malgré l'atténuation du changement climatique et l'adaptation. Les rapports du GIEC publiés successivement de 1995 à 2023 notent que l'assurance, en tant que réponse au changement climatique, comporte des risques : elle peut exclure ou fragiliser les plus pauvres, notamment si les assureurs se désengagent des zones les plus à risque. Elle peut favoriser des pratiques mal adaptées à un climat plus chaud, des acteurs assurés pouvant estimer qu'étant couverts pour leurs pertes potentielles, il ne leur est plus indispensable d'investir dans l'adaptation. Ceci contribue évidemment à fragiliser un système assurantiel qui subit déjà des effets

massifs du changement climatique, notamment en France sur la question des retraits gonflement des argiles.

Pour limiter les risques que le système assurantiel perde de sa pertinence et de son efficacité, les rapports du GIEC identifient une réponse efficace : investir simultanément dans l'assurance et dans l'adaptation.

2 - Quelles sont les recommandations que vous préconisez pour adapter le secteur/système assurantiel ?

Si le GIEC ne formule pas de recommandation proprement dite, j'ai co-signé, avec Thierry Langreny de l'association « Ateliers du Futur » et Myriam Merad du CNRS un rapport sur l'assurance et le changement climatique en 2023. Ce rapport a été remis aux ministres en charge des finances et de l'environnement en avril 2024. Ce rapport était motivé principalement par la crise du système français d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime CatNat) dont les charges ont augmenté rapidement ces 25 dernières années, notamment en raison des effets des sécheresses sur les retraits gonflement des argiles qui affecte les pavillons en zones argileuses. Sur la seule année 2022, par exemple, la sécheresse attribuée au changement climatique a généré des dommages aux bâtiments qui se sont traduits par un coût de l'ordre de 3.3 milliards d'Euros pour le régime CatNat. Selon nos estimations, la charge annuelle du régime s'établissait à 3.2 milliards d'Euros, doit un déficit annuel de 1.3 milliards d'Euros.

Face à cette situation financière très dégradée, la réponse immédiate ne pouvait être qu'une augmentation en proportion de la surprime CatNat, prélevée sur les contrats d'assurance habitation, professionnelles et dans une moindre mesure automobile. Cette hausse a été mise en place au 1^{er} janvier 2025. Néanmoins, il est clair que les autres risques pour l'assurance, bien identifiés par le rapport du GIEC, doivent être traités également : nos propositions comprennent donc des dispositifs de bonus/malus pour les assureurs afin de contrer des pratiques toxiques pour le régime telles que la fuite des assureurs des zones les plus à risque, qui sont déjà massives aux Etats Unis dans le golfe du Mexique, exposé aux cyclones.

Au-delà de ces mesures urgentes, nous avons insisté sur la nécessité absolue de renforcer l'adaptation, afin de contenir la dérive des coûts des dommages climatiques, que nous avons estimé à environ 1% par an. Ces mesures comprennent à la fois des dispositifs d'information aux particuliers, d'aides ciblées à l'adaptation pour les ménages les plus pauvres, mais aussi de responsabilisation, notamment pour les propriétaires de résidences secondaires et de bien de luxe. En cela, nos propositions visent à introduire davantage d'équité et de justice dans un dispositif tout en réduisant ses fragilités. Notre rapport comporte également quelques pistes pour que l'assurance favorise l'atténuation du changement climatique, par exemple en favorisant les véhicules de remplacement électriques et non thermiques après un dommage au véhicule. Il relaie également les propositions de Reclaim Finance pour que l'assurance se désengage du financement des énergies fossiles, notamment via leurs gestions

d'actifs. Ceci est indispensable si l'assurance veut rester un acteur crédible de l'action climatique.

Certaines de nos recommandations ont été reprises dans le 3^e plan national d'adaptation au changement climatique. Ce plan, bienvenu, devra néanmoins être renforcé pour constituer une réponse à la hauteur des enjeux de l'adaptation au changement climatique. Je voudrais souligner que dans la commande que nous avait passée les ministres, il était question d'une adaptation de l'assurance à 3° de réchauffement climatique. Il est aujourd'hui évidemment impossible de faire des propositions pertinentes pour le secteur assurantiel à de tels niveaux de réchauffement, alors même que tout le système est déjà fragilisé à 1.3°C de réchauffement global aujourd'hui. Nos propositions valent au mieux jusqu'à 2°C de réchauffement climatique global, soit d'ici à 2050 selon les trajectoires actuelles.

Je n'évoquerai pas ici le sujet de l'assurance des collectivités que je ne connais pas suffisamment et qui a fait l'objet de plusieurs autres travaux du fait de la difficulté, notamment pour les petites communes de s'assurer face aux risques climatiques. En revanche je voudrais dire un mot de l'assurance récolte : le Haut Conseil pour le Climat recommande, dans son rapport de 2024 sur l'agriculture et l'alimentation, de « reconcevoir les outils assurantiels agricoles pour inciter l'adoption de pratiques bas carbone et adaptées au changement climatique ». Si l'on poursuit le raisonnement, alors on est obligé de s'attarder sur le cas des subventions publiques à l'assurance récolte, dont un certain nombre d'acteurs sont de facto exclus, par exemple les maraîchers en agriculture biologique, alors même qu'ils développent des pratiques d'adaptation efficaces selon les études scientifiques et le GIEC. Une mesure évidente, à mon avis, serait donc de conditionner les aides publiques à l'assurance récolte à l'adoption de pratiques favorables à l'adaptation, l'atténuation et aux écosystèmes.

Ceci suppose de se mettre d'accord sur ce que constitue une adaptation réussie. Si l'on regarde les rapports du GIEC, le consensus est clair : développement de l'agroécologie, de l'agroforesterie, systèmes agricoles mixtes et diversifiés, mesures orientées demande sur l'alimentation et l'eau... Pourtant, les textes de lois votés récemment et en discussion (loi d'orientation agricole, par exemple) engagent la France dans une direction toute autre. Les premières victimes de ces choix, qui ignorent la réalité du changement climatique, de l'effondrement de la biodiversité et de la toxicité de certains intrants, seront les agriculteurs, les riverains et les consommateurs. Les décisions appartiennent aux élus qui les votent, mais je pense qu'il est toujours important de rappeler que les chercheurs et les experts se tiennent à la disposition de tous les acteurs, publics et privés, pour les aider à élaborer, sur la base de constats scientifiques, des trajectoires moins insoutenables et moins dangereuses économiquement et socialement.

3 - Que pensez-vous de l'idée d'un « fonds mondial » face aux risques climatiques, comparable à un mécanisme d'assurance en partie subventionné par les pays riches ?

Cette proposition m'évoque la constitution du fond sur les pertes et les préjudices acté lors de la COP28. Le problème bien connu de ce fond est l'indécence de son sous-financement – quelques centaines de millions d'Euros. Ce sous-financement fait de ce fond pertes et dommages un objet essentiellement symbolique et totalement inopérant actuellement.

J'ai noté que la prix Nobel d'Economie Esther Dufo a proposé un système de taxes sur les 3000 milliardaires les plus riches du monde afin de financer ce fond. Je suis évidemment très loin d'avoir son expertise dans le domaine, mais très modestement, je dois dire à titre personnel que cette proposition me semble très raisonnable et bienvenue : la taxe serait si faible pour les milliardaires qu'ils continueraient en réalité à s'enrichir si les tendances observées ces quinze dernières années se poursuivent. Le dispositif proposé par Esther Dufo ne réduirait donc probablement pas les inégalités, mais il permettrait de sortir des politiques symboliques et de commencer à réellement indemniser les victimes du changement climatique, par exemple des vagues de chaleur dans les pays du sud.

Dans un contexte géopolitique très dégradé et peu favorable à l'action climatique, il me semble particulièrement opportun de créer ce type de nouvelles solidarités entre habitants de la même planète afin de commencer à remettre la confiance et l'intérêt collectif dans l'agenda global.

« Il est essentiel de repenser en profondeur les mécanismes de solidarité nationale, d'indemnisation et de prévention »

Thierry LANGRENEY

Président des Ateliers du Futur, ONG Action Climatique,
Co-auteur du rapport de mission sur l'assurabilité des risques climatiques

1 - Le rapport de mission que vous avez dirigé sur l'assurabilité des risques climatiques a été remis aux ministres Bruno Le Maire et Christophe Béchu le 2 avril 2024. Ce document élabore des recommandations pour adapter le système assurantiel français face à des risques climatiques à la hausse sur le territoire national. Pouvez-vous revenir sur les principales recommandations que vous préconisez dans le rapport remis au gouvernement ?

Face à l'intensification des risques naturels amplifiés par le changement climatique, il devient essentiel de repenser en profondeur les mécanismes de solidarité nationale, d'indemnisation et de prévention. Notre rapport formule 37 recommandations, articulées autour de 11 objectifs majeurs, afin de garantir la viabilité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, d'encourager l'adaptation et la résilience des territoires, et de préparer activement la transition écologique du secteur assurantiel.

À travers une approche combinant rigueur économique, vision à long terme et souci d'équité territoriale, ces propositions ambitionnent d'assurer la pérennité d'un modèle fondé sur la mutualisation et la responsabilité collective.

En matière de politiques assurantielles de souscription, les objectifs et recommandations majeurs sont :

OBJECTIF N°1 : Assurer la pérennité du régime Cat Nat à court, moyen et long termes

Afin de consolider rapidement les ressources du régime, il est proposé d'augmenter les taux de surprime Cat Nat, tout en instaurant un mécanisme d'indexation automatique pour suivre l'évolution du climat. Les franchises légales seraient également ajustées, en lien avec l'indice du coût de la construction, afin de préserver l'équilibre économique du dispositif face à des sinistres croissants.

OBJECTIF N°2 : Renforcer la responsabilisation dans les zones à forte exposition

La cartographie des risques doit être affinée et partagée entre acteurs publics et privés. Dans les territoires les plus exposés, une liberté accrue de fixation des primes et franchises d'assurance est suggérée, de même qu'une adaptation des modalités de réassurance outre-mer, pour mieux refléter les réalités locales.

En matière de politiques assurantielles d'adaptation et de prévention, les objectifs et recommandations majeurs sont :

OBJECTIF N°3 : Préserver l'esprit de mutualisation sur l'ensemble du territoire

Pour maintenir la solidarité nationale, il est proposé de moduler le prélèvement du FPRNM selon l'exposition au risque, de surveiller les dynamiques de marché et de valoriser le modèle français auprès des instances européennes, afin d'éviter toute fragmentation au détriment des zones vulnérables.

OBJECTIF N°4 : Protéger l'État et la CCR contre les événements climatiques extrêmes

En anticipant les chocs majeurs, la CCR pourrait céder une part des risques extrêmes à des réassureurs privés. Parallèlement, un relèvement des plafonds de provision est recommandé, pour renforcer la capacité d'amortissement face aux crises.

OBJECTIF N°5 : Orienter l'action des assureurs vers la prévention

Un catalogue d'actions d'adaptation, spécifiquement conçu pour le contexte français, doit guider l'effort de prévention des risques naturels, en complément des outils réglementaires existants.

OBJECTIF N°6 : Développer de nouveaux financements pour la prévention et l'adaptation côtière

Pour soutenir efficacement la prévention, plusieurs leviers sont envisagés : optimiser l'utilisation du FPRNM, créer un fonds dédié aux mesures individuelles de protection, encourager la recherche et anticiper les défis liés à l'érosion côtière et au retrait-gonflement des argiles.

OBJECTIF N°7 : Investir dans la connaissance des risques

La prévention passe par la formation et l'information. Il est proposé de renforcer les parcours de formation pour les élus, les professionnels de l'immobilier et les agents publics, et d'améliorer l'accès du grand public aux données de risque via des outils numériques plus ergonomiques et pédagogiques.

OBJECTIF N°8 : Structurer une grande association nationale de prévention

Inspirée du modèle de la Prévention Routière, une association de place, soutenue par les assureurs, pourrait fédérer les initiatives locales, faciliter l'accès aux aides publiques via une plateforme unique et promouvoir une véritable culture de la résilience.

OBJECTIF N°9 : Faire évoluer le bâti pour accroître la résilience

À travers un renforcement des normes constructives, l'obligation d'assurance dommages-ouvrage, l'imposition de diagnostics post-sinistre, et la mise en place de dispositifs financiers incitatifs (prêts à taux zéro, crédits d'impôt, subventions), il s'agit

de structurer un mouvement profond d'adaptation du parc immobilier aux nouvelles réalités climatiques.

En matière de politiques en faveur de l'atténuation, les objectifs et recommandations majeurs sont :

OBJECTIF N°10 : Aligner l'assurance et la réassurance sur l'Accord de Paris

Pour accélérer la transition bas carbone du secteur financier, il est proposé de durcir les exigences réglementaires sur les plans de transition des portefeuilles assurantiels, en veillant à leur transparence et à leur cohérence avec les objectifs climatiques internationaux.

OBJECTIF N°11 : Verdir les offres d'assurance dommages

Enfin, l'évolution des produits d'assurance constitue un levier clé : développement du remplacement par des véhicules électriques, valorisation de la réparation plutôt que du remplacement, et inclusion de critères de performance énergétique dans l'indemnisation, doivent devenir des standards de marché pour accompagner la transition écologique des ménages et des entreprises.

2 - Un an plus tard, est-ce que des mesures ont été adoptées dans le sens de vos préconisations ? Lesquelles ?

Le moment est en effet propice à un bilan de la mise en œuvre de ce rapport par les ministères des Finances et de la Transition écologique, sous l'orchestration du Secrétariat général à la Planification écologique.

Premier objectif : le redressement financier du régime Cat Nat

La première concrétisation de nos recommandations fut l'arrêté courageux de fin 2023, rehaussant de 66 % la surprime du régime, avec effet au 1^{er} janvier 2025. Près de 1,3 milliard d'euros supplémentaires financent désormais le coût des sinistres, leur gestion, ainsi que la rémunération des fonds propres et de la réassurance de la CCR. Dans quelques jours, notre précieux régime retrouvera quasiment son équilibre.

La loi de finances pour 2025 ne prévoit, hélas, pas d'indexation de cette surprime ni des franchises légales. Face à une inflation financière commune à toutes les assurances de dommages aux biens, l'indexation des franchises est cruciale. Face à l'inflation climatique pure, l'indexation de la surprime Cat Nat est indispensable.

Sans une indexation annuelle de 1 % pour couvrir l'inflation climatique, le régime s'appauvrira de 100 millions d'euros tous les trois ans, ce qui entraînera une nouvelle dégradation, d'abord des résultats, puis des comportements de certains assureurs sur les territoires les plus exposés.

Deuxième objectif : consolider une cartographie du territoire et responsabiliser tous les acteurs

La cartographie du territoire français, visant à consolider l'exposition aux périls en trois zones — rouge, orange et verte — est lancée, via la mission confiée à la CCR. Espérons qu'elle aboutisse rapidement, avec la qualité nécessaire pour assurer ses trois finalités :

- Une modulation du prélèvement FPRNM afin de niveler les pertes et les profits entre les zones verte et rouge.
- Des obligations de prévention différenciées afin de responsabiliser les plus exposés.
- Un suivi des parts de marché des assureurs afin de réagir en cas de nécessité.

Le traitement spécifique des risques de grande valeur commerciaux, des résidences secondaires ou encore des résidences locatives semble diviser. Je considère que, dès lors que l'obligation d'assurance est confirmée, cela relève d'une optique à la fois de responsabilisation (investir davantage dans la prévention), prônée tant en France qu'à l'international, et de justice sociale.

La réassurance des DOM, enfin, n'a pas fait l'objet d'une communication publique détaillée, ce qui signifie que les négociations restent spécifiques à chaque cédante. Les cyclones de forte puissance qui ont frôlé ou touché cette année la Guadeloupe, La Réunion et Mayotte montrent que ce péril ne doit pas être sous-estimé, malgré des modèles de qualité variable.

Troisième objectif : préserver la mutualisation des risques sur l'ensemble du territoire

La consolidation des expositions sur une cartographie nationale est le préalable à un mécanisme de péréquation robuste et incontestable. Cette péréquation devra donc attendre une année supplémentaire.

La mission confiée à la CCR d'établir un observatoire de l'assurabilité dans toutes les zones du territoire suscite une farouche opposition de certains défenseurs du secret des affaires. Les modalités d'exécution de cette mission seront critiques pour sa réussite et, à plus long terme, pour le rôle des acteurs privés dans un dispositif proche de la mission de service public.

La lutte contre la menace Fida, enfin, montre la vigilance de notre direction des assurances au sein du Trésor. Mais le caractère atypique de notre régime a rendu, semble-t-il, la France isolée dans cette bataille contre l'utilisation des données propices à une discrimination tarifaire source de non-assurance.

Quatrième objectif : protéger l'État et la CCR contre les conséquences d'un événement climatique extrême

L'année 2025 sera déterminante quant à l'ouverture de la CCR à une protection externe. Sa situation, caractérisée par de faibles coussins amortisseurs et de bonnes marges opérationnelles, est probablement la plus propice à un partage de risques avec les réassureurs privés, sous réserve d'un prix de cession adéquat.

Une seconde mesure, déjà actée par le ministère des Finances, consiste à rehausser le plafond des provisions d'égalisation des assureurs et de la CCR, afin qu'ils mettent en réserve les marges des bonnes années en prévision de chocs futurs d'ampleur moyenne, inévitables. Cette décision profitera l'an prochain à la CCR, puisque sa marge avant impôts devrait redevenir positive de plus de 300 millions d'euros.

En synthèse, 2025 sera une année de multiples progrès pour le régime.

Avec le volet assurantiel, celui de la Prévention des risques naturels a donc constitué notre autre domaine essentiel de recommandation, avec 5 objectifs majeurs et 20 propositions concrètes.

Le 3ème Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC-3), annoncé pour février, puis juin, a finalement été dévoilé le 25/10 puis publié début 2025.

Si de nombreuses recommandations de Prévention de notre rapport sont intégrées dans ce PNACC, des lacunes subsistent, notamment en matière de financement, de résilience du bâti et d'implication des acteurs de l'assurance.

RENFORCER LE FINANCEMENT DES MESURES DE PRÉVENTION INDIVIDUELLE (Notre objectif N°6)

Le renforcement du financement, identifié comme un enjeu central, fait l'objet d'une avancée partielle :

- Le fonds Barnier verra ses moyens augmentés de 30 %, pour atteindre 300 millions d'euros par an dès 2025. Ces financements permettront de soutenir des projets de collectivités tels que la protection de Nîmes contre les crues ou la relocalisation de Miquelon face aux submersions marines.

Cependant, plusieurs de nos propositions clés restent sans suite à ce stade :

1. Maximiser le retour sur subventions octroyées par le FPRNM en hiérarchisant les impacts et en adoptant une démarche proactive vis à vis des acteurs clé (les collectivités des zones les plus exposées). Ceci est d'autant plus critique que le budget de l'État est sous pression et les événements climatiques à la hausse...
2. Créer un fonds dédié à la prévention individuelle, alimenté par une part des cotisations additionnelles pour les catastrophes naturelles. Les concepteurs du Régime Cat Nat avaient bien conscience que le budget d'un ministère est un

grand magma dans lequel la prévention est une proie facile pour tous les arbitrages. Ils avaient donc sanctuarisé des moyens dans un fonds dédié, le fond Barnier. La même sagesse commande de considérer le même outil pour l'autre grand défi qu'est la prévention menée individuellement par les particuliers ou les entreprises.

3. Étendre le périmètre d'intervention du fonds à la recherche et au développement (R&D) sur des solutions innovantes, comme les diagnostics de résilience pour le retrait-gonflement des argiles (RGA). Le RGA n'est pas considéré par le MCECT comme un risque majeur car il ne porte pas atteinte à la vie humaine, contrairement aux séismes, inondations... Un sujet de principe qui doit être tranché même si le PNACC mentionne l'importance d'observer et de promouvoir les concepts en développement de mesures horizontales de prévention du RGA.
4. Étudier la création d'un fonds spécifique pour financer la relocalisation des biens menacés par l'érosion du trait de côte.

ORIENTER LES ACTIONS DE PRÉVENTION DES ASSUREURS (Notre objectif n°5)

Le PNACCC-3 répond globalement à cet objectif en proposant un éventail de mesures pour protéger les populations face aux risques naturels. Parmi elles :

- L'Adaptation de la politique de prévention des inondations.
- Le Réaménagement des territoires exposés au recul du trait de côte.
- La Prévention des désordres sur les bâtiments liés au retrait-gonflement des argiles.
- La Promotion des solutions fondées sur la nature pour l'adaptation climatique.
- La Mise à disposition des collectivités d'outils d'adaptation au changement climatique.

À cela s'ajoutent des propositions complémentaires pour intégrer les enjeux climatiques dans les stratégies des entreprises (Mesure 33) et former les acteurs du secteur agricole (Mesure 36).

INVESTIR DANS LA CONNAISSANCE ET LA PRÉVENTION (Notre objectif n°7)

Le développement des compétences et la diffusion d'informations sont au cœur des priorités. Le PNACC prévoit :

- La création de services climatiques intégrant des trajectoires de réchauffement adaptées (Mesure 22).
- La formation des agents publics et élus locaux pour anticiper les impacts climatiques.
- La labellisation des bureaux d'études pour guider les collectivités dans leurs stratégies d'adaptation.

CONSOLIDER UNE ASSOCIATION NATIONALE POUR LA PRÉVENTION DES RISQUES (Notre objectif n°8)

Finalement, le PNACC reprend une de nos recommandations phares, l'implication collective des assureurs dans le développement des mesures individuelles de Prévention !

L'enjeu est majeur :

- Les mesures de prévention mises en place par l'État et les collectivités territoriales sont essentielles,
- La prévention individuelle des grandes entreprises est promue par les assureurs,
- La prévention individuelle des ménages et des professionnels est orpheline, alors qu'elle est essentielle notamment contre les risques de cyclone, inondation, submersion marine, etc.

Notre recommandation était donc que les assureurs s'engagent collectivement dans un dispositif national de sensibilisation et d'aide à la prévention des risques naturels. Et qu'ils puissent contribuer à une plateforme nationale d'information sur les aides et les expertises disponibles.

Les assureurs les plus « Socialement Responsables » pourront apporter, avec les pouvoirs publics, un supplément de « vouloir faire » et de « savoir-faire » essentiels pour la prévention individuelle et la résilience générale.

INVESTIR DANS LA RÉSILIENCE DU BÂTI (Notre objectif n°9)

Face à un bâti particulièrement vulnérable, le plan prévoit :

- Un retour d'expérience dès 2025 sur les dispositions constructives des maisons neuves (Mesure 5).
- Une plateforme numérique pour collecter les données de conformité en fin de construction en zone RGA à risque et ajuster les politiques publiques.

Ce qui reste très en deçà de plusieurs de nos recommandations clés :

1. Rendre obligatoire un diagnostic de résilience pour les bâtiments situés en zones à risques après un sinistre.
2. Déployer des prêts à taux zéro et des crédits d'impôt pour les travaux de prévention, notamment en zones rouges et oranges.
3. Imposer des travaux de réduction de la vulnérabilité après sinistres en zones rouges.
4. Renforcer les contrôles sur l'application des plans de prévention dans les documents d'urbanisme.
5. Repenser le régime d'indemnisation assurantielle, en introduisant un droit à la relocalisation pour les zones fortement exposées.

En conclusion : L'ambition collective devrait être renforcée : Si le PNACC-3 intègre une grande partie de nos recommandations, il reste encore des chantiers majeurs à engager dans le domaine de la Prévention, une des réponses clés à l'urgence climatique. La coopération entre l'État, les collectivités, les assureurs et les citoyens sera décisive pour bâtir une France résiliente face aux risques naturels croissants.

3 - Au regard du caractère global du phénomène de dérèglement climatique et de l'interdépendance des systèmes assurantiels nationaux, le niveau de décision ne se situe-t-il pas à l'échelle internationale ? Face aux risques systémiques pour l'assurabilité des populations, faut-il faire évoluer le droit international (privé) de l'assurance et/ou établir un traité en la matière ?

La qualité du système assurantiel d'une nation est liée à des facteurs culturels d'une part (niveau de solidarité vs responsabilité), techniques (niveau d'exigences et d'investissement public dans la prévention) d'autre part. Ces facteurs déterminent le niveau des primes d'assurance des risques climatiques et leur répartition entre tous les acteurs privés et, le cas échéant, publics. Il est par exemple clair que le coût total du risque est spécifique au pays en fonction des efforts de prévention alloués. Un partage de ce risque au niveau international existe déjà en partie à travers la réassurance. La vertu de ce canal privé est de faire payer à chaque pays le prix technique de son risque.

Imaginer d'autres interdépendances, comme un régime Cat Nat européen par exemple, est à ce stade spéculatif. Plusieurs obstacles sont en effet prévisibles :

En premier lieu, l'étendue même des couvertures allouées à chaque pays devrait être tranchée, entre les partisans de la responsabilisation maximale et ceux partisans d'une assurance universelle, comme la France.

En supposant cette question complexe tranchée, la seconde immédiate question sera celle de la prime payée par chaque état au régime. Pour entraîner l'adhésion générale, elle devrait être basée sur des considérations d'abord techniques, sujet à priori complexe et qui donnera lieu chaque année à de lourdes négociations en fonction des historiques de sinistralité.

Enfin, l'exposition de chaque état au risque mutualisé resterait à fixer. Autant de pommes de discorde...

« Améliorer la prise en charge assurantielle des conséquences du changement climatique : ménager les sols vivants »

Margot HOLVOET

Déléguée générale de l'Institut de la Transition foncière

Résumé : *La plupart des catastrophes naturelles accentuées par le réchauffement climatique (inondations, submersion marine, sécheresse, retrait-gonflement des argiles...) sont liés aux sols et à la manière dont ils sont traités par l'Homme. Ces catastrophes engendrent des coûts faramineux, qui fragilisent les systèmes assurantiels au vu de leur multiplication et de l'accroissement de leur intensité. Dès lors, adopter une politique de prévention par la préservation des sols à grande échelle est indispensable pour assurer notre adaptation au changement climatique, autrement dit assurer notre capacité à absorber ses conséquences à un coût financier et démocratique acceptable.*

Les catastrophes naturelles multipliées et accentuées par le changement climatique

La dynamique actuelle des émissions mondiales de gaz à effet de serre place la France sur une trajectoire de réchauffement qui nous amènera en 2100 à des températures moyennes supérieures de 4°C aux moyennes observées sur la période préindustrielle. On observe déjà les conséquences concrètes et matérielles de ce réchauffement : en matière d'inondations d'abord : inondations consécutives à la tempête Alex en 2020, inondations majeures dans le nord de l'Hexagone en 2024... Au total, ce sont près de 19 millions de Françaises et de Français qui sont concerné.e.s par le risque inondations, 1,5 millions par le risque de submersion marine²⁵. Si le changement climatique accentue l'intensité des épisodes pluvieux, il accentue également la sévérité des épisodes de sécheresse. A ce titre, 2022 a donné un aperçu de la norme dans laquelle nous évoluerons bientôt. Par ailleurs, avec la multiplication et l'allongement des épisodes de sécheresse, c'est le phénomène de retrait-gonflement des argiles qui s'accroît, menaçant quant à lui 10 millions de maisons. Enfin, les canicules sont à compter au nombre des catastrophes naturelles, entraînant des milliers de décès (15 000 décès en France lors de la canicule de 2003, 2800 en 2022).

La sécurité des biens et des personnes est donc menacée par tout un ensemble de conséquences du changement climatique. Les activités économiques le sont tout autant – au premier rang desquelles, l'agriculture. A titre d'exemple, la sécheresse de 2022 a conduit à une perte de rendements jusqu'à 30% sur certaines cultures²⁶.

²⁵ <https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-la-prevention-des-risques/les-risques-naturels-en-france-chiffres-cles>

²⁶ https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/01/2024_HCC_Alimentation_Agriculture_25_01_webc_vdef_c.pdf, p. 56-57

Ménager nos sols : la meilleure réponse face aux conséquences du changement climatique et aux coûts qu'elles engendrent

Tous ces risques ont un point commun : ils concernent les sols. Ainsi, la nature du sol (sols argileux, limoneux, sableux ou humifère), mais aussi leur occupation (sols agricoles, urbains, forestiers, naturels) déterminent leur réaction aux fortes pluies, aux sécheresses et aux vagues de chaleur, mais aussi aux incendies. Enfin, leur santé est le dernier facteur expliquant leur réaction aux aléas climatiques. Cette santé est mesurée à travers les menaces qui pèsent sur eux (l'artificialisation ; la perte de biodiversité ; la perte de carbone organique ; la pollution ; l'excès de nutriments ; le tassement ; la salinisation et l'érosion) ou l'état de leurs fonctions (réguler l'eau en quantité et en qualité ; réguler les contaminants ; stocker du carbone ; fournir des nutriments ; entretenir la structure du sol ; supporter la biodiversité²⁷).

Ainsi, les inondations – plus de 50% des sinistres – et leurs impacts sont en effet largement aggravés par l'ampleur de l'artificialisation des sols. Alors qu'1m³ de sol peut contenir jusqu'à 300L d'eau, les sols artificialisés empêchent non seulement l'infiltration de l'eau, mais génèrent en outre des phénomènes de ruissellement, entraînant l'eau toujours plus loin.

De même, les sols fonctionnels, surtout lorsqu'ils ont une couverture végétale importante, permettent de lutter contre le phénomène d'îlots de chaleur urbain et contribuent au maintien de températures viables pour le corps humain²⁸.

Les pratiques agricoles, impactées négativement par le changement climatique, peuvent accentuer à leur tour la dégradation des sols et donc accroître la perte de rendements en contexte de changement climatique.

Ainsi, la manière dont on traite ces écosystèmes complexes que sont les sols a beaucoup à voir avec notre capacité de nous adapter au changement climatique, autrement dit d'absorber les crises de plus en plus fréquentes qu'il charrie, à un coût assimilable par notre société.

Les coûts des risques liés aux sols en augmentation exponentielle, questionnant la capacité de la collectivité et des assureurs à les prendre en charge.

Ces catastrophes "naturelles" ont engendré des dégâts pour lesquels les réparations se chiffrent chaque fois en centaines de millions voire en milliards d'euros²⁹. Entre 2016 et 2020, 5 sécheresses ont occasionné des dommages chaque année estimés entre 800 millions et 1,6 Md pour les seuls biens assurés ; sur la même période, les

²⁷

https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/IndiQuaSols_R%C3%A9sum%C3%A9%20fr%20Internet.pdf

²⁸ <https://www.aua-toulouse.org/adaptation-au-changement-climatique-les-5-leviers-pour-rafraichir-la-ville/>

²⁹ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-risques-naturels-2023/6-evenements-naturels-dommageables->

inondations ont représenté des dommages entre 450 et 2,2 Md d'euros par an. Ces chiffres pourraient encore augmenter jusqu'à 20% à horizon 2050³⁰. En tout, les catastrophes climatiques de l'année 2022 ont généré 10Md d'euros de dépenses pour les assureurs, et 6,5 Md en 2023³¹.

Du côté des activités économiques, le Haut Conseil pour le Climat estime que le seuil de 2,6 Mrd€ de dommages liés aux sécheresses pourrait être dépassé en moyenne tous les 10 ans dans le secteur agricole. De leur côté, les dépenses publiques d'indemnisation des exploitations agricoles ont explosé ces dernières années, particulièrement en 2021 et 2022, comme le montre I4CE dans un rapport de 2024³². Les "aléas climatiques" figurent en bonne place dans les causes d'indemnisations, aux côtés notamment des répercussions de la guerre en Ukraine pour 2022. Ces indemnisations représentaient 40% du budget prévisionnel du ministère de l'agriculture en 2022. Les subventions à l'assurance-récolte ont elles aussi significativement augmenté.

Quelle capacité à faire face pour les mécanismes assurantiels ?

Ces coûts, en forte augmentation, sont ainsi répartis entre les assureurs et l'Etat. Plusieurs régimes assurantiels coexistent : le régime d'assurance-récolte est fondé sur la liberté de marché, mais soutenu par des subventions publiques à la demande pour encourager les agriculteurs à souscrire à un contrat d'assurance ; l'indemnisation des conséquences des catastrophes naturelles est quant à elle encadrée par l'Etat : il fixe des obligations d'assurance, encadre les tarifs et réassure les risques des assureurs avec une garantie illimitée³³. Ainsi, si les assureurs ont le droit de refuser d'assurer un bien, ils ne le peuvent pas au motif que le bien est soumis à un risque catastrophe naturel. Le Bureau central de tarification (BCT) peut être saisi pour contraindre l'assureur à assurer le bien.

Or, la forte augmentation de la sinistralité ces dernières années du fait du changement climatique conduit les réassureurs privés (les "assureurs des assureurs") à se retirer au profit de la réassurance publique, désormais "en quasi-monopole", selon le rapport "Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques" de décembre 2023, dit rapport Langrenay. Cette situation conduit à un déficit annuel de 1,2 Md d'euros pour la Caisse Centrale de Réassurance, le réassureur public, sans même tenir compte des évolutions du climat futur. Pour combler et maîtriser ce déficit appelé à se creuser avec l'aggravation des conséquences du changement climatique, la surprime CatNat a été augmentée au 1er janvier 2025 de 12 à 20%. Mais face à l'accélération de l'impact du changement climatique, cette augmentation ne saurait suffire. Plusieurs pistes sont dès lors envisagées pour assurer la soutenabilité du modèle assurantiel français : l'augmentation régulière des tarifs des assurances et

³⁰ <https://www.senat.fr/rap/r23-775/r23-775-syn.pdf> p. 2.

³¹ <https://www.lopinion.fr/economie/en-france-les-catastrophes-climatiques-survenues-en-2023-ont-coute-6-5-milliards-deuros-aux-assureurs>

³² <https://www.i4ce.org/publication/estimation-des-depenses-publiques-liees-aux-crisis-agricoles-en-france-climat/>

³³ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport_final_Mission-assurance_climat.pdf?v=1712160459 p39.

notamment des surprimes pour certaines catégories d'assurés à risque - notamment du fait de leur situation géographique, et l'augmentation importante de la prévention individuelle et collective. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³⁴ et la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) ont chacun mis l'accent sur le rôle d'une gestion durable des sols dans l'atténuation et l'adaptation au changement climatique - les bénéfices de la restauration des sols étant par exemple estimés jusqu'à 10 fois supérieurs à ses coûts³⁵.

Une prévention des risques naturels encore insuffisante

La prévention des risques naturels en France se fait dans le cadre des Plans de prévention des risques naturels (PPRN) instaurés par la loi Barnier de 1995, en remplacement des Plans d'exposition aux risques prévus dès 1982. Ceux-ci, élaborés par les services de l'Etat en concertation avec les communes et soumis à enquête publique, peuvent prescrire des travaux de prévention dans des délais impartis, interdire les constructions dans certaines zones ou les réglementer fortement. Or, seules 35% des communes sont actuellement couvertes par un PPRN³⁶. En outre, ceux-ci ne garantissent pas une prise en compte complète des risques, ni des mesures suffisantes pour les prévenir. Il n'est dès lors pas rare que des zones soumises au risque inondation, même considéré comme fort à très fort (zones rouges des PPRN), puissent être déclarées constructibles³⁷ et faiblement réglementées. En particulier, les exigences, souvent légitimes, de densification, encouragent la pression à la construction sur des zones inondables en milieu urbain³⁸.

Au-delà des contraintes juridiques, la prévention des risques est encouragée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ou « fonds Barnier », qui dépasse désormais les 200 M de budgétisation annuelle. Or, ce budget s'avère faible au regard des 6 Md d'euros de moyenne de dépense en assurance des biens face aux aléas climatiques ces dernières années. Par ailleurs, l'orientation de ses financements pourrait être largement repriorisée : il finance essentiellement des investissements "gris", c'est-à-dire infrastructurels, au détriment de solutions fondées sur la nature (SFN) largement considérées comme des solutions "sans regrets", c'est à dire qui, à l'inverse des infrastructures grises émettrices de CO2 et artificialisantes, ne présentent

³⁴<https://unfccc.int/fr/news/giec-le-sol-est-une-ressource-primordiale-pour-solutionner-le-changement-climatique#:~:text=Une%20gestion%20durable%20des%20terres%20nous%20permettra%20de%20prot%C3%A9ger%20les,a%20Dil%20pr%C3%A9cis%C3%A9.>

³⁵<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f1a1d70d-c93f-4361-bb83-ddd4f0d2fd70/content>

³⁶[https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-la-prevention-des-risques/les-risques-naturels-en-france-chiffres-cles#:~:text=Environ%20un%20tiers%20des%20communes,ruissellement%20et%20coul%C3%A9%20de%20boue\).](https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-la-prevention-des-risques/les-risques-naturels-en-france-chiffres-cles#:~:text=Environ%20un%20tiers%20des%20communes,ruissellement%20et%20coul%C3%A9%20de%20boue).)

³⁷ Dans ce cas, l'article Art. R111-2, du Code de l'urbanisme peut s'appliquer pour refuser des projets ou assortir l'autorisation d'urbanisme de recommandations spéciales visant à garantir la salubrité et la sécurité publique : <https://www.lexbase.fr/article-juridique/60231388-jurisprudence-de-l-application-automatique-des-prescriptions-d-un-pprn-aux-autorisations-de-constru.>

³⁸ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/construction-zone-inondable-renouvellement-urbain>

que des cobénéfices - en matière de qualité de vie, de biodiversité, d'atténuation du changement climatique notamment.

Enfin, pour prévenir l'impact des sécheresses sur les activités agricoles, les mesures de prévention les plus efficaces sont les mesures agro-écologiques, visant à améliorer la capacité du sol à retenir l'eau – par exemple à travers le maintien et la plantation de haies, mais aussi le maintien d'un couvert continu³⁹. Or, les dernières orientations de la Politique agricole commune (PAC) et des législations nationales – notamment la Loi d'orientation agricole récemment votée – font presque disparaître ces mesures⁴⁰.

Ménager les sols à grande échelle : pour une politique de prévention à la hauteur

Ainsi, aborder l'adaptation au changement climatique par le biais des sols permet d'envisager tout à la fois un grand nombre de risques et ainsi, d'assurer la résilience des territoires par la santé des sols. Or, les sols sont morcelés dans le droit français et ne font pas l'objet d'une pleine reconnaissance de leur rôle. Pas de définition explicite des sols dans la loi à l'instar du droit Suisse, concurrence entre les politiques de protection de la nature et les politiques agricoles, industrielles, d'aménagement... Plusieurs institutions ces dernières années ont réclamé une politique nationale des sols, notamment à la faveur de l'adaptation au changement climatique : "Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols", du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) en 2015, puis de nouveau en 2020⁴¹.

https://www.ccr.fr/documents/35794/1449271/20240605_BILAN_CAT_NAT_DIGITAL_05.06.2024.pdf/be9c9850-e4d0-a23b-9042-1f034a4a2915?t=1717667656040

³⁹ <https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-cgaaer-cgedd-changement-climatique-eau-et-agriculture-dici-2050>

⁴⁰ Il est notable que le rapport Langrenay ne se risque pas à faire des recommandations en la matière, « compte tenu de la priorité donnée à un meilleur équipement de la ferme France » (p. 40).

⁴¹ <https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-cgaaer-cgedd-changement-climatique-eau-et-agriculture-dici-2050>

“Climate change: The case for a universal right to insurance”

Jean-Pierre MIGNARD

Member of the Paris Bar
Doctor of Law
Lecturer at Sciences Po Paris

Pierre-Emmanuel BLARD

Member of the Paris Bar
Lecturer at Sciences Po Paris

Charlotte BIOCCHI

Jurist and graduate of Sciences Po Paris and Columbia University

Translated by Kamel EL HILALI

Doctor in Public Law and Consultant at Lysias Partners

The planet's climate situation is as critical as the findings are clear: **efforts to curb global warming are proving to be notoriously insufficient**. The COPs resolutions and resources mobilized over the past decades have not reversed the global trend in greenhouse gas emissions, as explained in the IPCC reports and numerous scientific studies. According to the latest reports from the United Nations Environment Programme (UNEP) and the 2025 annual report from the High Council for Climate⁴², **the world is heading towards global warming of 3°C by 2100, which would translate into an average warming of 4°C in France by 2100** according to TRACC⁴³ scenarios.

The Copernicus Global Climate Report⁴⁴ published in January 2025 confirms that **2024 was the warmest year on record**, with an average annual temperature exceeding 1.5°C for the first time. Every year, records are broken, both for atmospheric greenhouse gas concentrations and for air and sea temperatures, the latter now being threatened. Extreme natural phenomena are intensifying. The recent fires in August 2025 in the Aude department were the largest in France in the last 75 years, far exceeding those in Gironde in 2022 and Var in 2003, which were themselves of rare intensity.

⁴² 2025 Annual Report « *Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage* » (Reviving climate action in the face of worsening impacts and weakening leadership), Haut Conseil pour le Climat (High Council for Climate). [Link](#) to the report.

⁴³ TRACC Report, Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Reference warming trajectory for climate change adaptation), published by Météo France. [Link](#) to the report.

⁴⁴ Copernicus is a European Union program that collects and provides high-quality, continuously updated data on the state of the Earth. [Link](#) to the Copernicus 2025 report.

Globally, 3.6 billion people, or 45% of the world's population, now live in areas highly exposed to climate risks (IPCC, 2023). These climate risks have been described by NASA as **increasingly frequent, extreme, and unpredictable**. According to Swiss Re, one of the world's leading reinsurers, **the annual number of recorded natural disasters has quadrupled in 40 years and is set to double globally by 2040** (Swiss Re Institute, 2021 and 2023).

Rethinking lifestyles

This intensification of risks requires us to rethink our lifestyles: from simple habits to the resilience of socio-economic models, including the quality of infrastructure and, of course, the search for relevant legal tools. The adaptive capacities of many human systems and ecosystems will reach their limits, causing real physical losses and material damage⁴⁵.

The cycle of disasters

Heat waves, droughts, fires, cyclones, storms, landslides... Every year, natural phenomena cause thousands of deaths. There were 1.2 million deaths between 2000 and 2019³. **Global economic losses related to natural disasters amounted to \$280 billion in 2023** (Swiss Re Institute, 2024) **and will range between \$318 billion and \$417 billion in 2024** (Swiss Re Institute, 2025)⁴⁶ (Gallagher Re, 2025)⁴⁷. **These losses are set to increase.**

According to the Swiss Re Institute, the annual growth rate of losses stands at 7% (Swiss Re Institute, 2025). Losses related to flood risks alone could increase by 130% by 2050 (see Covéa - MAAF, MMA, and GMF).

The crushing burden on insurance companies

These heavy economic losses are partially borne by insurers. In 2024, climate events in France **cost insurers €5 billion**, making it the ninth most expensive year for the sector⁴⁸. However, this impressive sum is still below the national average for recent years, which stands at €5.6 billion. Globally, **insured losses** reached \$137 billion in 2024 (Swiss Re Institute, [link](#)), representing 43% of total economic losses. **Natural disasters therefore represent a growing cost for insurance companies.** The question facing them, and indeed everyone, is: will they be able to bear this burden alone?

A universal right to insurance for all

A worrying question arises: **will the right to insurance lose any chance of becoming effective?** This question is omnipresent in the development of the still

⁴⁵ 2025 Annual Report, High Council for Climate, [Link](#) to the report.

⁴⁶ 2025 Annual Report, Swiss Re Institute. [Link](#) to the report.

⁴⁷ Article, Risk & Insurance, citing the Gallagher Re (2025) report. [Link](#) to the publication.

⁴⁸ 2025 Annual Report, France Assureurs. [Link](#) to the report, featured in articles by [ConsoGlobe](#), [Econostrum](#), [RSE magazine](#), and [MoneyVox](#).

vague concept of **ecological social security** (French Senate Information Report, 2022)⁴⁹.

In a world where entire cities can disappear in a matter of hours, either under water, as in Valencia or northern Pakistan, or under flames, as in the Mediterranean basin, **private insurance companies are called upon to make unprecedented efforts to rebuild inhabited areas. A new and major mission in prevention and adaptation efforts awaits them**, as stated by the High Council for Climate: “*The long-term effectiveness of mutualization mechanisms will depend on the level of warming achieved and the scale of the adaptation effort*” (HCC, Annual Report, 2025). This tremendous prevention effort requires risk pooling. **An alliance must be built between States, insurers, local authorities, and human societies to prevent, rather than merely rebuild.**

Insurance must become a right, not just a privilege. This universal right to insurance could be inspired by **the right to a bank account, which has existed in France since the law of January 24, 1984**. This legal mechanism allows anyone without a bank account, including those in a fragile financial situation, to open an account with a credit institution designated by the Bank of France when banks refuse to open an account for them. Thus, through the 1984 Act and subsequent amendments, the French government has compelled banks to respect the universal right of access to a bank account, which is not sufficient to fulfill it.

The spread of the insurance desert

An increasing number of households are opting out of insurance. In 2023, **60% of economic losses related to natural disasters were uninsured (Swiss Re Institute, 2024)**. This insurance coverage gap, now widely acknowledged, raises the unavoidable question of social solidarity for insurance companies. **Indeed, the increasing frequency of natural hazards and, above all, their unpredictability in terms of nature, location, and scale, poses a challenge to the insurance system.**

Towards a radical reform of the insurance system

According to the latest *Finance Watch* report⁵⁰, climate change is not simply an additional risk to which insurers are exposed. **It will lead to a radical change in the legal obligations imposed on insurance companies.** The priority for insurers should be to promote a transformative approach (*Interconnected disaster risk report*, 2023)⁵¹. The new specifications for insurance companies can no longer ignore social and environmental factors. It is only at this level of obligation that the vulnerabilities of the insurance sector itself can be addressed.

⁴⁹ Rapport d'information (Information Report) n° 594 (2021-2022), March 30, 2022, « *Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXI^e siècle* » (*Protecting and supporting individuals by building the ecological social security system of the 21st century*), Guillaume Chevrolier and Mélanie Vogel. [Link](#) to the report.

⁵⁰ 2025 Rapport, Finance Watch, « *Climate risk and insurance: a small step forward, but is it enough?* », March 31, 2025. [Link](#) to the report.

⁵¹ 2023 Report, « *Interconnected Disaster Risks* », UNU-EHS, October 25, 2023. [Link](#) to the report.

Insurance companies must radically reconsider their approach to risk and not **limit themselves to post-crisis compensation, but rather fulfill a mission upstream of claims.**

Insurance company investments: towards a new ethical approach?

Insurance companies can and must contribute to accelerating the energy transition. They must not shy away from questioning their investments. According to a report by the German NGO Urgewald⁵², AXA held \$1.2 billion in shares and bonds at the end of 2022 in companies in the oil and gas sector, including the plastics sector, as well as \$280 million in the coal sector. Allianz, for its part, boasted \$9.8 billion in oil and gas assets, as well as \$6.4 billion in coal. And these are just two examples among the largest and most competent insurers.

While insurers encourage their customers who have suffered losses to take preventive measures by providing them with guidelines (see the Axa Guide in the Appendix⁵³) and offering coverage, they must also question their investments in activities that objectively contribute to global warming. This is a matter of pure ethics, but also of pragmatism and well-considered self-interest for insurers themselves.

The combination of ethics and legal reasoning will enable us to respond intelligently to the most pressing issues, for which a number of avenues for reflection are emerging:

- *How can we rebuild **a fair and equitable insurance system for all** in the era of global warming, **while remaining sustainable in the long term** for insurance companies?*
- *How can insurance companies be integrated into policies for preventing and combating climate risks?*
- *How can public-private partnerships be strengthened in order to offer insurance plans to the entire population and thus combat the insurance coverage deficit?*
- *How can insurance be extended to ecosystems, such as forests, which are the responsibility of the public domain?*
- *How can we design a global/international law to curb insurance inequalities around the world, particularly between rich and poor countries?*
- *To achieve this, is an international guarantee fund financed by governments, insurers, local authorities, and individuals necessary?*

There would be nothing worse than pointing fingers and stigmatizing behaviors inherited from the past. On the contrary, we must constantly emphasize the growing role of insurers in cross-cutting risk prevention policies that threaten nothing less than the global insurance system. This would be a social catastrophe that would add to the climate catastrophe and amplify it considerably. In short, it would lead to chaos.

⁵² 2024 Report, « *Investing in Climate Chaos* », Urgewald. [Link](#) to the report.

⁵³ AXA Prevention Guide, « *Bien se protéger, face aux événements naturels* » (*Protecting yourself against natural disasters*), See Appendix for the link.

Insurance companies can no longer tie the effectiveness of the right to insurance solely to the solvency of their clients. On the contrary, they must help promote a universal right to insurance, as they clearly cannot guarantee universal climate social security on their own.

Insurance companies must not be left to face risks that they cannot prevent on their own. States, companies, and communities cannot wash their hands of this issue. **Insurers must therefore be reassured.**

Insurance contracts that meet the challenges

Insurance is a financial risk management tool used by governments, local authorities, organizations, businesses, and individuals to protect themselves against the risk of financial loss in the event of a claim. In most contracts, insurers set insurance premiums based on the insured property, the probability of claims, and the expected severity of losses.

This model was based on an **empirical understanding of risk**, relying on the analysis of historical data and reasonable future forecasts (*Charpentier, 2008*). **Climate change and the crossing of planetary tipping points greatly increase uncertainty and therefore unpredictability.** Chance becomes an additional risk on top of all the others. Some experts even speak of a crisis of confidence in the ability to predict losses (*Frank, 2023*).

Global society is facing a **major challenge that has strangely been overlooked until now: the lack of insurance, also known as the insurance coverage gap**, i.e., the difference between total economic losses and those covered by insurance at all levels, both territorial and temporal.

Some insurance companies may be tempted to limit coverage to certain territories, limit the property insured, or raise premiums. Some have even gone so far as to terminate contracts after a crisis has occurred. In the United States, State Farm General, the leader in home insurance in the state of California (with more than 9% market share), terminated 72,000 contracts to preserve its profitability starting in 2020. Between 2020 and 2022, 2.8 million insurance contracts were not renewed in California. California's insurance commissioner had to declare a moratorium on non-renewed policies after the fire that devastated Los Angeles. **The Californian decision thus elevates the right to insurance to a matter of public policy.**

France is no exception to this trend of declining insurance coverage: according to an assessment by the AMF, the Association of French Mayors (TF1, 2024⁵⁴), **1,500 French municipalities were uninsured at the beginning of 2025** due to terminated contracts or premiums reaching excessively high levels. In addition, **the gap between mainland France and overseas communities and departments is widening.** Following the 2017 hurricanes Irma and Maria in the Caribbean, an interministerial report warned that only 1.7% of insurance premiums collected

⁵⁴ TF1 INFO article, by Marianne Enault, published on February 8, 2024. [Link](#) to the article.

nationally are collected overseas, where 4.1% of the French population lives (Report on “*The phenomenon of non-insurance in overseas departments and communities*,” 2020⁵⁵).

Meanwhile, **insurance inequalities are growing worldwide**. In **developing countries** and **emerging economies**, insurance coverage is estimated at between **1% and 10%** respectively (*Insurance Development Forum*), even though these are areas that are highly affected by natural hazards. In fact, **disasters affect the economies of the least developed countries (LDCs) about ten times more severely than those of the richest countries** (*UNDRR, 2022*).

The inflationary risk of premium amounts

In addition to reflecting systemic inequalities, the choices made by insurance companies or imposed on them can contribute to exacerbating them. Without guarantees, **companies are exposed to dramatic financial losses, falling wages, and the collapse of real estate markets** (*Kamisher et al., 2023; Ulubasoglu and Tong, 2021*). Housing values in the most privileged neighborhoods will be the indirect beneficiaries of these crises (*Garbarino et al., 2022*), as only they will be able to take advantage of insurance rights. In addition, historical inequality affects indigenous and Black communities, for whom insurance has long been inaccessible in many countries, particularly in the United States (*Wong and Reith, 2023*).

If the number of disasters doubles globally by 2040, as predicted by Swiss Re Institute (2021), insurance prices will continue to rise until they become completely “uninsurable.” It is clear that insurers can no longer bear the climate risks alone, unless they limit themselves to an increasingly small number of customers. Cursing the inflation of premiums is a rhetorical effect and certainly not the solution to this now systemic problem.

The shared commitment of governments, insurers, communities, and societies

The 2025 annual report of the High Council for Climate Change highlights **the role of the public sector, businesses, households, and ecosystems in mutualization efforts, which cannot be limited to the actions of private insurance companies**. Each of these actors has a role to play, roles that are different but all complementary. The aim is to share the burden in a fair and balanced manner, but above all in an effective and intelligent way, to protect them from a “global collapse”.

Private property, particularly homes, are the most affected by natural disasters⁵⁶. This is why households are being called upon to change their lifestyles and adopt less risky behaviors. This goal can only be achieved in collaboration with public authorities. Low-income populations, i.e., a large part of the middle class and the poor, are most often

⁵⁵ Rapport interministériel avec l'IGF et CGEDD (Interministerial report with the IGF and CGEDD), January 2020. [Link](#) to the report.

⁵⁶ 2023 Report « *Risk Tipping points: Interconnected Disaster Risks* », ONU EHS. [Link](#) to the Report.

forced to live in urban or rural areas exposed to risks, where land is cheaper (*Hallegatte, 2011*). **The role of governments will be to provide support.** Urban or rural public policies, both educational and practical, must make risk prevention measures accessible at the level of each home. It will then become legitimate to impose these mandatory protective measures on each home, with penalties for non-compliance.

In France, for example, the Forest Code requires the clearing of vegetation from areas adjacent to homes located near wooded areas in order to limit the risk of fire spreading and to facilitate emergency response. **How many people comply with these provisions? Which public authorities are responsible for enforcing them?** Failure to comply with this regulatory obligation can have significant financial consequences in the event of a disaster, in accordance with Article L. 122-8 of the Insurance Code. During recent fires, the spread of the fire was facilitated by uncleared areas near homes.

Insurance companies must therefore fully assume their role as private prescribers in support of the law and public authorities. Insurance companies, in collaboration with local authorities, will ensure that individuals comply with their legal obligations to clear brush. Insurers will fulfill an alert mission with their customers by reminding them of the legal requirements, which are conditions for the approval of an insurance policy. In addition, insurance companies will also be able to carry out a **pre-acquisition audit** before entering into a contract and assess the risks associated with the property. This audit will have the merit of supplementing the buyer's information. It is a form of **technical inspection, similar to that carried out on vehicles, before the insurance contract is offered.** If individuals are unable to carry out the necessary work, the public authorities, duly informed, will have to take their place. Forms of reimbursement or security, guarantees of public investment, will have to be put in place with the owner.

New areas of insurance

The impacts of natural disasters mainly affect **natural environments, wild ecosystems, and agricultural fields.** The link between human and animal health and the overall ecological state is now scientifically proven.

Since 2010, the WHO has been promoting the One Health concept. In France, the High Council for Public Health is calling for a paradigm shift to take environmental health into account in all public policies (Chauvin Report, *"Dessiner la santé publique de demain"*, *"Shaping the public health of tomorrow,"* March 4, 2022). Insurance mutualization plans should draw on these reports to take environmental issues into account. It would be useful to have a COP dedicated specifically to this topic.

Initiatives have already been launched. At COP 28, **the "loss and damage" fund was created** to finance and *"help countries particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to cope with economic and other losses and damages related to these effects, including extreme weather events and slow-onset phenomena."*

(Decision FCCC/CP/2023/L.1 – FCCC/PA/CMA /2023/L.1). This fund appears to be a symbolic first step, but for the moment it is largely ineffective due to its underfunding.

Thus, public authorities will not be able to avoid the **obligation to increase the budget allocated to the insurance systems of tomorrow**: many governments have already set up programs and entered into agreements with the private sector with the aim of maintaining affordable insurance rates for people exposed to risk areas (*Perry, 2016*), such as the French CatNat⁵⁷ scheme, which we will discuss further in this Cahier Lysias.

On October 4, 2024, **the United Nations Development Programme (UNDP) and Generali** published a joint report demonstrating how parametric insurance⁵⁸ can help governments, businesses, and communities around the world prepare financially for natural disasters. The report proposes an effective **public-private model with a particular focus on the most vulnerable populations and the restoration of natural environments**. Interesting examples are given, such as the insurance system for agricultural fields in Malawi facing torrential rains and coral reefs in Fiji threatened by cyclones.

Researcher and member of the High Council for Climate, Gonéri Le Cozannet⁵⁹, inspired by the work of Nobel Prize-winning economist Esther Duflo, proposes a **system that would levy taxes on the world's 3,000 richest billionaires to finance guarantee funds, not on the basis of their wealth but on their use of the planet's resources**. It should be noted that in Los Angeles, sumptuous villas belonging to ultra-rich individuals were not spared by the flames. The wealthiest would be foolish to think they are immune to the ravages of a raging climate. There will not be room for everyone in Elon Musk's orbital rockets to Mars.

Insurance companies could also set up compensation systems and set premium amounts for large fossil fuel companies whose income would allow for universal insurance through equalization and means-tested distribution. The high premiums paid by some would offset the low premiums paid by others. Just as individuals will have to clear their gardens, large fossil fuel, maritime, and aviation companies should be subject to strict ecological decarbonization criteria. Dumping in terms of insurance premiums for any “*carbon-intensive*” activity should be banned, except for customers who can demonstrate that they are making efforts to decarbonize their activities. There is a parallel here in terms of the desired behavior.

The climate responsibility of States

⁵⁷ See the interview « *La pérennité du système Cat Nat est régulièrement questionnée* » (*The sustainability of the Cat Nat system is regularly questioned*) of Amandine Cayol in the Cahier Lysias.

⁵⁸ Parametric insurance is a type of insurance that provides coverage based on the occurrence of a set of adverse conditions agreed upon in advance, rather than on the amount of actual losses or damages incurred.

⁵⁹ Interview of Gonéri Le Cozannet in the Cahier Lysias

The upcoming COPs should put this issue on the agenda, referring to the **new case law of the International Court of Justice**, in particular its Advisory Opinion No. 187 requested by the State of Vanuatu and delivered on July 23, 2025, **on the obligations of States in relation to climate change**. This is a historic opinion, in which the UN international court ruled that states must respect their climate obligations and take binding national measures to comply with their climate commitments. The relevant international law cannot be reduced to the Paris Agreement. Failure to comply with these obligations may entitle the injured States to seek reparations by invoking the international responsibility of the defaulting States concerned. Thus, sooner or later, COP decisions will have to be accompanied by sanctions in the event of non-compliance by the signatory States, but this will be a truly Copernican revolution...

On this point, we agree with Nobel Prize-winning economist Esther Duflo: **the strongest must lend a hand to the weakest, because the climate catastrophe will not discriminate between wealth levels** before affecting them all. Admittedly, the most vulnerable will be the first to be affected, but the flames will continue their inexorable advance. As Jean de la Fontaine, the great 17th-century French fabulist, put it:

*"A terror-spreading evil,
Evil that Heaven in its fury,
Invented to punish the crimes of the earth,
The Plague (since we must call it by its name)
Capable of enriching Acheron in a single day,
Waged war on animals.
Not all of them died, but all were stricken:
[...]
The Lion held council and said: My dear friends,
I believe that Heaven has allowed
This misfortune for our sins;
**Let the guiltiest among us
Sacrifice himself to the wrath of Heaven,
Perhaps he will obtain healing for all.
History teaches us that in such accidents
Such sacrifices are made.**"*

Political education in the noble sense of the term, focusing on climate and ecological risks, must accompany this colossal shift in attitudes, just as the major school programs of the post-war years introduced younger generations to the intelligence of human rights. **New school curricula must prepare for a new universal right: the right to the survival of humanity.** This is a new building block in the edifice of international public law, Human rights, and the rights of the Living.

Conclusion

Climate change has an anthropological dimension in that it affects our modes of social organization, our ways of life, and even our psyche. **The grave insurance crisis reveals the inadequacy of existing law. It highlights the need for new legal instruments.** Developing these instruments requires multilateral intergovernmental cooperation, at a time when multilateralism is admittedly in poor shape. This can only be done under the auspices of the United Nations or an *ad hoc* international institution. But the United Nations seems to be the preferred body, as it organizes the Climate COPs. We also know how difficult and time-consuming it is to ensure the functioning of an international legal system. The United Nations system exists, and although imperfect, it is better than a vacuum or the idealized reconstruction of a new system with an architecture as grandiose as it is uncertain.

Without a shared vision and concrete solidarity, the international community will be unable to cope with future disasters. **It therefore has two options: either be overwhelmed by the scale of emergencies or anticipate and build now the legal tools that will enable a fair distribution of efforts and guarantees.** The acute crisis in international law is ongoing, evident from Ukraine to Gaza and in so many other places. Paradoxically, it is in these circumstances, the worst the world has ever faced, that **we will have to rebuild while everything is paralyzed.** The obstacle is not insurmountable and may even be an opportunity. Let us remember that existing international law was founded after a devastating world war. **It was out of chaos that multilateralism, human rights, and the rights of post-war nations and peoples all arose.**

Let us refer without hesitation to Hans Jonas's "*heuristics of fear*." **Only if we prepare for the worst can the worst be avoided.** If we want universal, effective, and mandatory insurance coverage, we need coordinated and mutualized risk management among all economic, political, and social actors. **It would be too easy to leave this immense burden solely to individuals or to insurance companies alone.** Just as governments put in place mechanisms to stabilize the banking system after the great financial crisis of 2008, a similar system could be established in the spirit of the 2010 Basel Accords. Far from being completely effective, these accords created an obligation for governments not to leave banks to their own devices and support them.

The same spirit must be reflected in the global insurance system, whose very existence is inseparable from the public interest. Nothing less than avoiding global panic, a war of all against all, and the survival of the species is at stake.

Time is running out.

Appendix (1):

We recommend reading Axa Prevention's Guides : "*Climate and Environment: Understanding and Taking Action*", available free of charge [here](#), and "*Protecting Yourself Against Natural Disasters*", available [here](#).



Cabinet d'avocats à Paris, Lysias Partners (<https://www.lysias-avocats.com/>) est une structure professionnelle fondée par **Maître Jean-Pierre MIGNARD**. Son équipe a une pratique reconnue dans les domaines suivants :

- * Droit pénal des affaires et régulation
- * Contentieux international
- * Droit du numérique et des médias
- * Droit constitutionnel, public et environnemental

Le cabinet est anglophone.

Le cabinet est constitué d'une équipe pluridisciplinaire de très haut niveau toujours à votre écoute : avocats au barreau de Paris, docteurs et agrégés en droit, maîtres de conférences dans les Facultés de droit ou dans les Instituts d'Etudes Politiques. Ses membres publient régulièrement ouvrages et cahiers, et délivrent également des formations en droit du numérique et droit de la presse.

Lysias Partners offre son expertise de haut niveau et sa polyvalence.

Avocats Associés :

- **Jean-Pierre MIGNARD**, associé fondateur, avocat au Barreau de Paris, Docteur en droit pénal à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, enseignant à l'Ecole de droit de Sciences Po Paris, spécialisé en droit pénal des affaires, *ethics and compliance*, droit pénal international, droit de l'environnement et du climat, droit du numérique et de l'IA. Il est ancien membre du Comité Consultatif National d'Ethique.
- **Pierre-Emmanuel BLARD**, associé, avocat au Barreau de Paris, enseignant à l'Ecole de droit de Sciences Po Paris, apporte son expertise depuis 2010 en droit pénal dont le droit des personnes et le droit pénal des affaires, ainsi qu'en droit de la communication (presse et numérique) et en contentieux international.
- **Imrane GHERMI**, associé, avocat au Barreau de Paris, apporte son expertise en droit pénal et contentieux. Il intervient également en droit de la communication (presse et numérique). Il est titulaire d'un Master 2 en Droit des affaires de l'Université Paris-Est Créteil (UPEC-Paris XII).

Professeurs universitaires et consultants indépendants :

- **Manuel CHASTAGNARET**, consultant, est maître de conférences à l'Université Aix-Marseille (enseignant dans le cadre du Magistère Droit et Fiscalité de l'Entreprise et du Master II Droit Fiscal), membre du Centre d'Études Fiscales et Financières de l'Université Aix-Marseille et de la Société Française de Finances Publiques.
- **Luca d'AMBROSIO**, consultant, Docteur en droit, est avocat au barreau de Rome. Il apporte son expertise en droit pénal des affaires et de l'Union européenne, en éthique et conformité ainsi qu'en droit économique de l'environnement.
- **Sébastien DENAJA**, consultant, est Docteur en droit public, maître de conférences à la faculté de droit de Toulouse, ancien député de l'Hérault.
- **Pascale IDOUX**, consultante, est Professeur de droit public à l'Université de Montpellier et y codirige un magistère de droit public des affaires, spécialisée en droit public économique, en droit des procédures administratives et en droit des communications électroniques.
- **Xavier MAGNON**, consultant, est Professeur agrégé de droit public à l'Université Toulouse I Capitole et enseigne le droit constitutionnel, les libertés fondamentales et la théorie du droit.
- **Francesco MARTUCCI**, consultant, est Professeur agrégé de droit public. Il apporte son expertise sur les questions de droit de l'Union européenne et de finances publiques.
- **Maurice KAMTO**, consultant, est avocat au barreau de Paris, Professeur agrégé de droit public, ancien Ministre délégué à la justice du Cameroun, membre de la société française de droit international et de la commission de droit international des Nations Unies. Il intervient dans des dossiers d'arbitrage international.
- **Béligh NABLI**, consultant, est Professeur de droit public à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC-Paris XII) et enseignant à l'Ecole des Mines de Paris. Il apporte son expertise en droit public, droit européen et droit international.
- **Kamel EL HILALI**, consultant, est Docteur en droit public de l'Université Paris-II Panthéon-Assas et chercheur associé à l'*Information Society Project* de Yale Law School. Il intervient sur les questions de droit du numérique.

EN PARTENARIAT avec le cabinet d'avocats **SYGNA PARTNERS** :

- **OMONIA PARTNERS – Groupement d'Intérêt Economique (GIE)**

EN PARTENARIAT avec **Maître Mohamed Yousuf AL HAIDOUS**, Avocat au barreau du Qatar

EN PARTENARIAT avec **DIKAIOMA – Groupement transnational d'avocats** :

- Panagiotis CHRISTOPOULOS, *Avocat au barreau d'Athènes*
- Luca d'AMBROSIO, *Avocat au barreau de Rome*

EN PARTENARIAT avec **l'ESPACE F360**, un lieu pour réfléchir et pour voyager, et son fondateur **Jean Guy YANG** :



Espace F360

Brièvement...

L'Espace F360, situé en plein cœur du Quartier Latin à Paris, est un espace physique inédit réunissant en un même lieu une librairie, une galerie d'art et un salon de thé.

S'inspirant de l'esprit de la célèbre librairie Shakespeare and Company, l'Espace F360 aspire à créer un relais intellectuel, éducatif, artistique et culturel où se rencontrent livres, arts et... thés. C'est un lieu de vie culturelle agréable, propice aux rencontres et échanges entre esprits libres et âmes passionnées, ainsi qu'un point de halte pour les visiteurs internationaux.

Plus particulièrement, ce petit espace a une grande ambition de devenir un endroit où des réflexions et des débats sur la France, l'Europe et la Chine de demain pourraient se dérouler librement et d'une façon innovante et constructive...

SOYEZ LES BIENVENUS !



www.falanxi360.com

Coordonnées

Espace F360 (librairie galerie salon de thé)

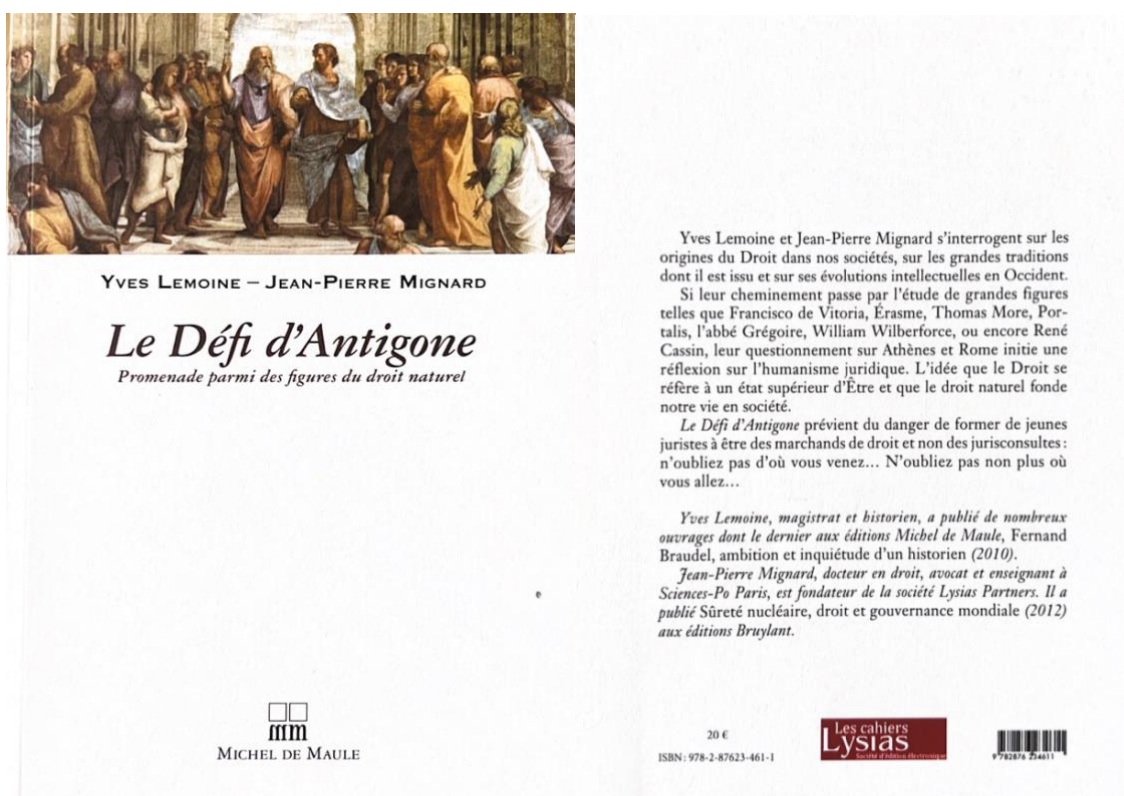
Adresse : 5 rue Mignon - 75006 Paris
Métro : Saint Michel ou Odéon
Contact : Jean Guy YANG
Email : info@f360.fr
Mobile : 33 (0)6 64 27 5117
WeChat : PietonDeParis

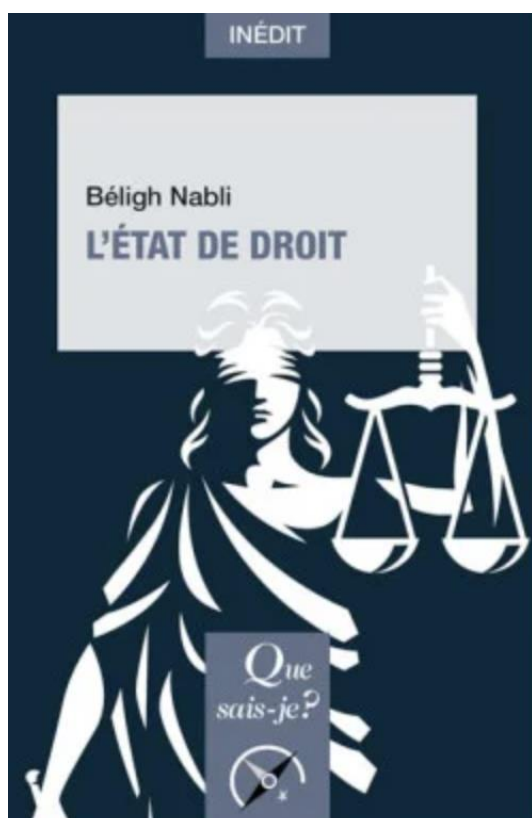
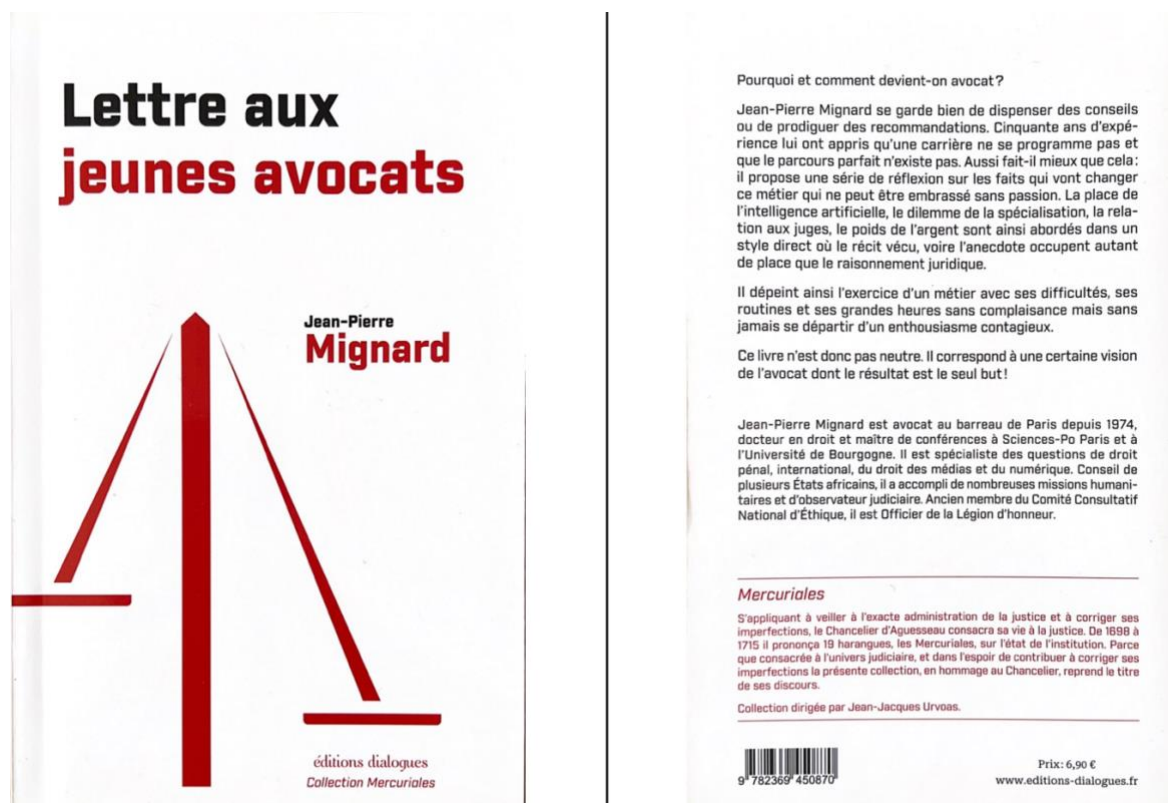
Lysias Partners s'attache à la construction de relations de partenariats solides et durables avec ses clients.

Liste des Cahiers Lysias parus :

- Europe/Etats-Unis : droit et guerre commerciale
- Le droit du commercial international à l'épreuve du désordre mondial
- Régulation & Libertés numériques
- Ethiques & Affaires
- Discours de Me Jean-Pierre Mignard au « Legal Business Forum 2023 » d'Alger
- La loi Sapin II – Prolégomènes d'une justice négocié
- Intelligence Artificielle, un nouvel horizon
- Les enjeux de la compensation écologique
- Climats et numérique, droits humains et économie - L'indispensable résilience de l'Afrique
- Le droit des drones

Liste d'ouvrages publiés par les auteurs des Cahiers Lysias :





« Concept évolutif et ambivalent, l'« État de droit » s'est imposé dans le langage commun et l'imaginaire collectif qui animent le débat public. Défini comme un État dans lequel la puissance publique est soumise au droit, l'État de droit charrie une idée forte : le droit représente une limite au pouvoir de l'État. Il invite à penser les relations entre le droit et le politique, les juges et les gouvernants, le pouvoir et les individus. Au-delà du respect du droit, le discours libéral de l'État de droit revendique en effet une protection des libertés et droits fondamentaux des individus face au risque d'arbitraire, en général, et aux potentiels actes liberticides de la majorité au pouvoir, en particulier. (...). Bélig Nabli se saisit ainsi du concept pour le mettre en perspective, ce dans un contexte historique marqué par une crise multidimensionnelle et systémique de la démocratie. »

**Crise climatique & crise assurantielle :
Pour un droit universel à l'assurance**
Septembre 2025 ©

LES CAHIERS LYSIAS SOCIETE D'EDITION ELECTRONIQUE

Société à responsabilité limitée au capital de 100,00 €

Siège social :

20, quai de la Mégisserie

75001 Paris

532 825 114 R.C.S. Paris

Directeur de la publication : Béligh NABLI

www.lysias-avocats.com

LES CAHIERS LYSIAS