



**NATIONS  
UNIES**



**Convention-cadre sur les  
changements climatiques**

Distr.  
GÉNÉRALE

FCCC/SBI/2003/11  
25 août 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

ORGANE SUBSIDIAIRE DE MISE EN ŒUVRE

Dix-neuvième session

Milan, 1<sup>er</sup>–9 décembre 2003

Point 7 a) de l'ordre du jour provisoire

**APPLICATION DES PARAGRAPHERS 8 ET 9 DE L'ARTICLE 4  
DE LA CONVENTION**

**PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'APPLICATION  
DU PARAGRAPHE 8 DE L'ARTICLE 4**

**Rapport sur les ateliers consacrés à la question de l'assurance  
organisés dans le cadre de la Convention**

**Note du Président de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre**

**Résumé**

Deux ateliers se sont tenus à Bonn (Allemagne) en mai 2003; l'un a porté sur l'assurance et l'évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes, et l'autre sur les mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement parties engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application de mesures de riposte.

Les débats ont porté sur des questions générales – rôle des assureurs privés dans la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques et initiatives prises aux niveaux national et international pour gérer et assurer ce type de risques – ainsi que sur des points précis – systèmes actuels de gestion des risques, méthodes d'évaluation des risques et incertitudes et instruments de transfert des risques liés aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact de l'application de mesures de riposte. Les participants ont également mis en évidence un certain nombre de questions qui pourraient être examinées plus avant dans l'avenir.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. MANDAT .....	1 - 2	3
II. RÉSUMÉ DES TRAVAUX.....	3 - 7	3
A. Atelier consacré à l'assurance et à l'évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes .....	3 - 4	3
B. Atelier consacré aux mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement parties engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application de mesures de riposte .....	5 - 7	4
III. RÉSUMÉ DES DÉBATS.....	8 - 49	4
A. Assurance et évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes .....	8 - 31	4
B. Mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement parties engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application des mesures de riposte.....	32 - 49	9
IV. QUESTIONS À EXAMINER PLUS AVANT DANS LE PROLONGEMENT DES DEUX ATELIERS.....	50 - 57	13

## I. MANDAT

1. Dans sa décision 5/CP.7, la Conférence des Parties avait prié le secrétariat d'organiser deux ateliers consacrés l'un à l'assurance et à l'évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes, et l'autre aux mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement parties engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application de mesures de riposte (FCCC/CP/2001/13/Add.1).
2. Les deux ateliers se sont tenus à Bonn (Allemagne) du 12 au 15 mai 2003. L'atelier consacré à l'assurance et à l'évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes (12 et 13 mai) a été présidé par la Présidente de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI), M<sup>me</sup> Daniela Stoycheva. Le second atelier consacré aux mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application de mesures de riposte (14 et 15 mai 2003), a été coprésidé par M<sup>me</sup> Stoycheva et le Président de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA), M. Halldor Thorgeirsson.

## II. RÉSUMÉ DES TRAVAUX

### **A. Atelier consacré à l'assurance et à l'évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes**

3. L'atelier, auquel ont participé 41 experts de l'assurance, de l'évaluation des risques et des changements climatiques représentant des Parties, des organisations internationales, des instituts de recherche et des compagnies d'assurance privées, a porté essentiellement sur les questions suivantes:
  - a) Tour d'horizon de l'assurance et de l'évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes;
  - b) Les perspectives concernant les méthodes d'évaluation des risques telles qu'elles se dégagent du troisième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC);
  - c) Les perspectives concernant le secteur de l'assurance;
  - d) Initiatives prises aux niveaux national et international pour gérer et assurer les risques de catastrophe naturelle;
  - e) Partenariats secteur public/secteur privé;
  - f) Assurance et adaptation (bonne ou mauvaise) aux changements climatiques.
4. En outre, les participants se sont penchés et ont échangé des renseignements sur les points suivants: démarches à suivre et problèmes à surmonter pour assurer les risques de catastrophe naturelle; les projections du GIEC concernant les changements climatiques et leurs conséquences

pour les pays en développement sur le plan des risques climatiques futurs; les perspectives concernant la participation du secteur privé de l'assurance à la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques et les difficultés que ce secteur peut rencontrer à cet égard; régimes d'assurance et autres mécanismes de gestion des risques fondés sur des partenariats secteur public/secteur privé; microassurance; l'aléa moral dans les régimes d'assurance et la prise en compte des impératifs de lutte contre les changements climatiques et de prévention des catastrophes dans les stratégies de planification du développement.

**B. Atelier consacré aux mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement parties engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application de mesures de riposte**

5. Les participants, des experts de pays et d'organismes qui s'intéressaient à la question des catastrophes naturelles imputables aux changements climatiques ou à l'impact de l'application de mesures de riposte et avaient entrepris des activités dans ce domaine, ont pour la plupart assisté aux deux ateliers.

6. Les débats ont porté essentiellement sur les questions suivantes:

- a) Les problèmes à surmonter pour gérer les risques liés aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact de l'application des mesures de riposte;
- b) Les démarches à suivre pour gérer ces risques;
- c) Les lacunes que présentent les données existantes et les problèmes qu'elles posent;
- d) Les initiatives envisageables aux niveaux national et international pour instaurer des mécanismes de garantie contre d'éventuelles pertes économiques.

7. En outre les participants se sont penchés et ont échangé des renseignements sur les points suivants: problèmes à surmonter pour prendre en compte les préoccupations relatives aux changements climatiques dans l'évaluation et la modélisation des risques; uniformisation des opérations de collecte de données et des méthodes appliquées pour rendre compte des catastrophes imputables aux changements climatiques; le rôle de l'éducation et des activités de sensibilisation du public ainsi que du renforcement des capacités; mécanismes de garantie contre d'éventuelles pertes économiques existants; et l'assurance en tant qu'élément d'une stratégie d'adaptation plus large au niveau national.

### **III. RÉSUMÉ DES DÉBATS**

**A. Assurance et évaluation des risques dans le contexte des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes**

8. Au cours d'un exposé général, divers régimes d'assurance mis en place pour faire face aux risques de catastrophe naturelle et aux risques écologiques, notamment les régimes d'assurance contre les catastrophes et autres mécanismes de couverture des risques, ont été passés en revue. On a évoqué également les partenariats secteur public/secteur privé qui commençaient à être instaurés pour faciliter le transfert des risques liés aux catastrophes naturelles.

9. Des participants ont rappelé que l'idée d'une assurance avait été avancée pour la première fois dans le cadre des négociations concernant les changements climatiques par l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), à la troisième session du Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques<sup>1</sup> en 1991. L'AOSIS avait suggéré de créer un fonds pour indemniser les pays en développement i) lorsque le fait de choisir, parmi les différents modes de développement possibles, celui qui est le moins sensible aux conditions climatiques entraîne un surcroît de dépenses et ii) lorsqu'il n'existe aucun régime d'assurance contre les dommages imputables aux changements climatiques.

10. Les sinistres et les pertes économiques globales occasionnées par des catastrophes naturelles ont énormément augmenté au cours des dernières décennies, phénomène encore aggravé par des facteurs socioéconomiques tels que la concentration croissante des collectivités humaines et des actifs économiques dans des zones à haut risque. Au cours de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, le montant des pertes subies au niveau mondial par suite de catastrophes s'est élevé à 600 milliards de dollars des États-Unis au minimum; les deux tiers de ces pertes sont imputables à des phénomènes météorologiques extrêmes et le reste à des séismes.

11. Cette augmentation des pertes est due avant tout à l'évolution des modes d'utilisation des terres ainsi qu'à la modification des structures démographiques et à l'accroissement de la population. Même si la plupart des sinistres sont survenus dans les pays industriels, le coût économique des phénomènes météorologiques extrêmes a été disproportionné dans les pays en développement, qui sont beaucoup moins bien assurés contre les catastrophes que les pays développés; le coût par habitant rapporté au PIB est au moins 20 fois plus élevé dans les premiers que dans les seconds. Les chiffres concernant les décès imputables aux catastrophes sont particulièrement frappants, 95 % de ceux-ci survenant dans les pays en développement.

12. Il existe des programmes publics d'assurance pour toute une série de catastrophes naturelles – inondations, tempêtes, tremblements de terre, sécheresse et feux de forêts. Mais les pouvoirs publics ont de plus en plus de mal, du fait des restrictions budgétaires, à couvrir ces coûts et souhaitent en transférer une part plus importante au marché privé. En dépit de la sophistication croissante des méthodes applicables pour évaluer les risques de phénomène météorologique extrême, les incertitudes, qui demeurent grandes, contribuent à expliquer le montant élevé des primes à acquitter au titre des régimes d'assurance privée contre les catastrophes. Cet état de choses ne fait qu'aggraver le problème fondamental, qui est que les habitants des pays pauvres et très exposés n'ont pas les moyens de régler de telles primes aux membres d'un consortium de prise en charge des risques ou de solidarité constitué pour couvrir les pertes les plus lourdes.

13. Les représentants des compagnies d'assurance ont fait observer que seule une petite partie de la population mondiale avait accès à des systèmes d'assurance et que les nouveaux marchés se développaient très lentement. Les compagnies de réassurance règlent plus de 50 % des sinistres dus à des catastrophes naturelles, cette proportion pouvant atteindre, dans certains cas, 99 %.

---

<sup>1</sup> (A/AC.237/Misc.1/Add.3). L'AOSIS a également proposé, à la quatrième session du Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques en décembre 1991, la création d'un consortium international d'assurance (A/AC.237/15).

14. Les assureurs privés rencontrent aussi de sérieuses difficultés pour étendre la couverture des risques de catastrophes naturelles liées aux conditions climatiques. Ces difficultés se sont sensiblement aggravées après 2001, année marquée par l'attentat terroriste aux États-Unis, une série de graves catastrophes naturelles et la faiblesse du marché boursier qui a eu des répercussions sur la valeur des actifs des compagnies d'assurance. Les représentants du secteur de l'assurance ont indiqué que, dans l'ensemble, la situation financière des compagnies demeurerait fragile et que celles-ci hésitaient à s'engager dans de nouveaux domaines et à consacrer des ressources à de nouvelles activités.

15. La plupart des représentants des compagnies d'assurance et quelques autres participants ont fait valoir que le secteur privé ne pourrait peut-être pas, à lui seul, faire face à l'augmentation des pertes imputables aux catastrophes naturelles. Les représentants des assureurs ont ajouté que, même en cas de risques corrélés (ou covariants), ceux-ci avaient toujours pris grand soin de répartir largement les risques liés aux catastrophes qu'ils prenaient en charge en recourant à la diversification et à la réassurance.

16. Une autre question qui préoccupe le secteur de l'assurance est celle de l'incertitude. L'incertitude est une condition essentielle et inhérente à tout contrat d'assurance, mais il importe de distinguer entre deux types d'incertitude: la première est temporelle et spatiale: quand et où une catastrophe se produira-t-elle? La seconde est liée au degré de confiance qu'inspire le calcul estimatif du risque, c'est-à-dire la fiabilité des estimations concernant les pertes possibles dans l'avenir. Estimer le risque de dommages imputables aux changements climatiques est un exercice très aléatoire et cette incertitude rend très difficile l'instauration d'un régime d'assurance contre les changements climatiques vraiment efficace et la mise en place d'un cadre propre à permettre d'entreprendre des activités d'assurance dans les pays sujets aux catastrophes naturelles.

17. Les participants se sont demandé si, et le cas échéant comment, les collectivités et les pays pauvres exposés aux catastrophes naturelles pourraient avoir accès aux services de consortiums d'assurance et si les assureurs privés seraient prêts à couvrir les pertes occasionnées par des catastrophes sur une petite échelle. À cet égard, on a évoqué la possibilité de recourir à la microassurance, qui constituait une option viable, et d'adopter des mesures pertinentes aux niveaux national et international.

18. On a fait observer que les mécanismes actuels de relèvement après catastrophe ne prévoient aucune mesure d'indemnisation susceptible de permettre aux victimes de faire face à des pertes brutales. Il s'agit plutôt de palliatifs, les pauvres n'ayant plus qu'à tout recommencer à zéro. À l'inverse, les régimes de microassurance que certaines organisations non gouvernementales (ONG) ont mis en place sur une toute petite échelle dans des pays comme le Bangladesh privilégient l'assurance-vie et l'assurance-crédit, et offrent une couverture maladie limitée. Mais les dispositions concernant la couverture des biens et la garantie de revenu sont très insuffisantes. Pour construire, les pauvres doivent utiliser leur épargne ou recourir au microcrédit.

19. Actuellement la demande de microassurance n'est pas satisfaite car les pauvres sont incapables de payer les primes. Il en va de même pour les gouvernements de beaucoup de pays en développement, qui disposent déjà d'un budget réduit du fait, notamment, de l'aide qu'ils doivent apporter après chaque catastrophe.

20. Pour mutualiser davantage les risques au niveau national, les mesures suivantes ont été jugées importantes: mobilisation de ressources par les pouvoirs publics; remplacement, pour les ONG, du système actuel d'auto-assurance par un système d'assurance mutuelle; mise en place de partenariats entre assureurs privés et ONG, les premiers supportant le risque et les seconds se chargeant de la commercialisation et de la distribution; système de subventions croisées dans lequel les ménages ruraux plus aisés alimentent, à titre volontaire, un fonds d'assurance communautaire en qualité d'administrateurs (sans percevoir d'indemnités) et système de subventions croisées piloté par les pouvoirs publics, dans lequel différentes mesures peuvent être prévues pour inciter la population à souscrire des obligations d'État en vue du financement de mesures contre les catastrophes.

21. On a réaffirmé qu'aucun programme d'assurance visant à couvrir les pertes matérielles subies par les populations pauvres du fait de catastrophes climatiques ne paraît devoir être viable sans subventions publiques, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA). Dans leur cas, il serait sans doute approprié de prévoir un partage des charges et un transfert des risques au plan international grâce à la mise en place d'un consortium d'assurance international, comme l'AOSIS l'avait proposé initialement.

22. De nombreux autres types d'instruments et systèmes d'assurance ont été présentés et brièvement examinés. Parmi les instruments utilisables pour transférer les risques, on a mentionné les emprunts obligataires destinés à financer la lutte contre les catastrophes, les mécanismes de garantie contre les risques liés aux conditions météorologiques, et les fonds mis en place par anticipation. Quant aux divers systèmes instaurés pour répartir les risques de catastrophes naturelles ou écologiques, on a cité à titre d'exemple les plans d'assurance contre les inondations (tels que ceux en vigueur aux États-Unis par exemple), le système national d'assurance en France, le Consortium d'assurance contre les catastrophes en Turquie, l'assurance contre les tempêtes, et d'autres mécanismes publics d'indemnisation des sinistrés.

23. Nombre de ces systèmes reposent sur des partenariats secteur public/secteur privé. Les partenariats mis sur pied pour faire face aux catastrophes naturelles font généralement intervenir de nombreux acteurs – ONG, pouvoirs publics et secteur privé. Les partenariats entre assureurs privés et pouvoirs publics sont particulièrement utiles pour apporter aux régimes d'assurance publics l'efficacité qui caractérise l'assurance privée.

24. On a évoqué le Consortium turc d'assurance contre les risques de catastrophe, partenariat instauré entre le secteur public et le secteur privé national avec l'appui de la communauté internationale, et premier fonds de ce type créé dans un pays en développement. La Turquie est un pays très exposé à l'activité sismique, mais la plupart de ses habitants n'ont pas les moyens de s'assurer contre ce risque. Financé par une taxe obligatoire frappant les propriétaires fonciers, le Consortium bénéficie de l'appui de la Banque mondiale, qui s'engage à intervenir en tant que réassureur si le coût de la catastrophe dépasse le montant des fonds réunis par le Consortium ou un plafond arrêté d'un commun accord. Le surcroît de risque est en grande partie cédé au marché mondial de la réassurance, la Banque mondiale fournissant une aide d'appoint. Le montant total des engagements de la Banque mondiale est inférieur à 100 millions de dollars des États-Unis et celui du secteur privé est de l'ordre de 1 milliard de dollars des États-Unis. Contrairement aux fonds pour les catastrophes qui existent dans d'autres pays comme le Mexique, le Consortium n'est pas financé par le contribuable; le produit de la taxe acquittée par les propriétaires fonciers représente la totalité de ses recettes. En outre, le montant de la taxe qui frappe chaque

propriétaire est modulé en fonction des mesures prises pour réduire les risques et de l'emplacement du bien immobilier, qui peut être situé dans une zone plus ou moins exposée, ce qui favorise l'adoption de mesures préventives.

25. Avec certains régimes d'assurance se pose le problème de «l'aléa moral», l'existence même de l'assurance pouvant avoir involontairement pour conséquence d'inciter l'assuré à ne pas prendre les mesures voulues pour s'adapter aux risques de catastrophe naturelle et, par exemple, à choisir de s'installer dans une plaine alluviale très exposée. Les participants ont fait valoir qu'il était essentiel de réduire le plus possible l'aléa moral dans les régimes d'assurance afin de limiter à l'avenir les pertes économiques occasionnées par les catastrophes naturelles. En règle générale, les programmes d'assurance publics ont moins bien réussi que ceux des assureurs privés à réduire cet aléa moral, les pouvoirs publics étant peu désireux de subir les conséquences politiques de la colère des populations touchées.

26. Des renseignements très intéressants ont été fournis sur les travaux en cours dans différentes organisations et institutions financières multilatérales telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement–Initiatives financières (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et la Banque mondiale. Tous ces organismes s'efforcent d'intégrer le financement du risque dans leurs programmes de développement et cette démarche, jugée importante pour la gestion des risques de catastrophe, a été généralement encouragée.

27. Les participants à l'atelier ont reconnu que l'assurance n'était qu'une méthode de gestion des risques de catastrophe parmi d'autres et ont affirmé que la gestion de ces risques devrait faire partie intégrante de la planification du développement, au niveau tant des administrations nationales que des donateurs multilatéraux. On a fait observer qu'il était généralement plus rentable de consacrer des ressources à la réduction des risques de catastrophe naturelle que d'intervenir a posteriori, et que la gestion des risques de catastrophe devrait donc être une composante de la planification du développement.

28. À cet égard, le GIEC a conclu qu'en dépit des incertitudes la fréquence ou l'intensité de certains phénomènes extrêmes – sécheresse, inondations, vagues de chaleur, avalanches, tempêtes de vent – devait, selon les projections, augmenter du fait d'une évolution ou de la variabilité du climat moyen. Pour l'instant, il est difficile de savoir, à partir de ces prévisions, à quels phénomènes météorologiques catastrophiques il faut s'attendre dans l'immédiat ou le proche avenir, et la réflexion sur la prise en compte des effets d'une modification du climat dans les modèles d'évaluation des risques s'engage à peine.

29. La question de savoir dans quelle mesure, éventuellement, les récents sinistres liés aux conditions météorologiques peuvent être imputés aux changements climatiques n'est toujours pas tranchée non plus. De l'avis général, les données existantes sur les catastrophes naturelles sont lacunaires et posent des problèmes, leur communication tant au niveau des pays que dans le secteur de l'assurance n'étant pas suffisamment systématique et les erreurs étant fréquentes. Plusieurs participants ont donc demandé instamment que l'on s'attache davantage à améliorer et normaliser les opérations de collecte de données et les méthodes correspondantes, dans les pays en développement notamment, mais aussi ailleurs.



30. On a également appelé l'attention sur le fait qu'en matière de gestion des risques les solutions pouvaient également varier selon la culture et les conditions propres à la région considérée. Dans les régions où les catastrophes naturelles sont très fréquentes, par exemple là où les épisodes de sécheresse sont récurrents, l'assurance ne constitue pas une option viable pour gérer les risques, car l'incertitude – élément essentiel de l'assurance – fait défaut. Il importe donc de poursuivre les travaux de recherche en vue de déterminer quels peuvent être les meilleurs instruments ou systèmes applicables pour couvrir, comme il se doit, les dommages ou les pertes résultant des changements climatiques.

31. Il a été suggéré de commencer par aider les pays en développement, en particulier les PMA, à se doter des capacités nécessaires pour procéder à une évaluation quantitative et économique des risques, à former des spécialistes et à promouvoir par des campagnes de sensibilisation le recours à l'assurance et à la microassurance pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques. Le Groupe d'experts des pays les moins avancés pourrait être invité à examiner cette question. Comme il s'agit d'un domaine entièrement nouveau, une étude pourrait être entreprise au niveau mondial en vue de la conception de mécanismes efficaces et de la mise au point de produits appropriés novateurs.

**B. Mesures à prendre dans le domaine de l'assurance pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement parties engendrés par les effets néfastes des changements climatiques et l'impact de l'application des mesures de riposte**

32. La première partie de l'atelier a été consacrée aux effets potentiellement dévastateurs des phénomènes météorologiques extrêmes sur les petits États insulaires vulnérables et aux problèmes particuliers que ces pays doivent surmonter pour gérer les risques de catastrophe et faire face aux catastrophes lorsqu'elles se produisent, en particulier dans le contexte d'une modification du climat. La prise en compte des préoccupations liées aux changements climatiques dans l'évaluation et la modélisation des risques soulève des difficultés. Distinguer entre les changements climatiques et la variabilité naturelle du climat, ce qui est nécessaire pour pouvoir mettre en place un régime d'assurance responsabilité contre les phénomènes météorologiques, est une tâche particulièrement ardue.

33. Dans son troisième rapport d'évaluation, le GIEC a indiqué que les effets de la modification du climat se faisaient déjà sentir et, selon ses projections concernant les changements climatiques futurs, les risques de catastrophe naturelle et les pertes socioéconomiques occasionnées par ce type de catastrophe vont continuer de s'accroître.

34. Pour beaucoup de pays en développement, les effets néfastes prévus semblent devoir être disproportionnés. Les pays tropicaux et les petits États insulaires au relief très bas sont particulièrement exposés. Dans beaucoup de pays en développement, en particulier dans les moins avancés, la forte dépendance à l'égard de l'agriculture et une diversification insuffisante ont pour effet d'accroître la vulnérabilité face aux changements climatiques et aux phénomènes météorologiques extrêmes. Cet état de choses ne fait qu'exacerber le problème fondamental qui est que les habitants des pays en développement n'ont pas les moyens de contracter une assurance privée pour se prémunir contre ces risques croissants.

35. On a relevé que les financiers et les assureurs n'avaient toujours pas pleinement conscience de la menace que les changements climatiques faisaient peser sur leur activité ni de l'impact qu'ils pouvaient avoir sur celle-ci. Il a donc été suggéré de faire un effort accru en matière d'éducation et de sensibilisation du public aux changements climatiques en application de l'article 6 de la Convention. Toutefois, certains participants se sont demandé si, plutôt que de traduire un manque d'information du public, ce peu d'intérêt pour les changements climatiques n'était pas l'expression d'une volonté délibérée.

36. L'un des problèmes que soulève la prise en compte des préoccupations relatives aux changements climatiques dans les régimes d'assurance tient à l'asymétrie entre la durée limitée des contrats d'assurance (qui est normalement d'un an) et l'horizon temporel des plans à prévoir pour gérer les catastrophes et s'adapter aux changements climatiques, qui peut s'étendre sur des décennies voire des générations.

37. Il faut distinguer entre les phénomènes météorologiques extrêmes qui surviennent brutalement, plutôt plus faciles à assurer, et les phénomènes à évolution lente comme l'élévation du niveau de la mer. Les pratiques suivies jusqu'ici et les possibilités offertes par l'assurance et les autres instruments de transfert des risques pour répartir les risques et partager les pertes occasionnées par les phénomènes météorologiques catastrophiques qui surviennent brutalement peuvent constituer un bon point de départ pour déterminer comment la communauté internationale peut contribuer au transfert des risques et au partage des pertes aux niveaux local, national et mondial. L'assurance et les autres instruments de transfert des risques mis en place par anticipation peuvent dans une certaine mesure aider les pays à s'adapter aux catastrophes liées aux conditions atmosphériques et contribuer à inciter la population à prendre des mesures propres à limiter les pertes. Toutefois, on a fait observer que le coût de ces instruments pouvait être sensiblement supérieur à celui des mécanismes de financement du partage des pertes appuyés par l'État. Cela dit, ces mécanismes classiques risquent de ne pas être à la portée des pays très pauvres victimes de catastrophes de grande ampleur. Dans leur cas, des instruments de transfert des risques mis en place par anticipation peuvent venir compléter utilement, mais à un coût élevé, l'arsenal de mesures qui s'offrent aux autorités nationales et locales.

38. Parmi les options les plus prometteuses, on a cité celles consistant à appuyer le transfert des risques au secteur public dans les pays très exposés et vulnérables, à promouvoir les partenariats secteur public/secteur privé pour assurer les ménages et les entreprises, ainsi que la possibilité pour la communauté internationale d'appuyer ces partenariats. On a fait valoir que même si, jusqu'ici, ses résultats avaient été mitigés, la microassurance pouvait contribuer au règlement du problème.

39. On a souligné qu'il était crucial que les pouvoirs publics interviennent activement en conseillant les responsables de la planification au niveau local sur différents points (risque d'inondation, etc.), en s'attachant à promouvoir des règlements de construction très stricts et en infléchissant la législation applicable en la matière en fonction de l'évolution des besoins dans les zones sujettes aux catastrophes. Les pouvoirs publics peuvent également promouvoir la recherche appliquée dans le cadre de divers instituts et universités et peuvent prendre les dispositions voulues pour à la fois encourager un aménagement du territoire plus rationnel et prévenir les pratiques mal adaptées.

40. Par l'intermédiaire de ses multiples institutions, spécialisées dans des domaines différents, le système des Nations Unies fournit une importante aide d'urgence sous des formes très variées, même si, comme on l'a fait observer, les ressources disponibles pour financer les opérations de relèvement et de reconstruction après catastrophe sont limitées.

41. On a cité une initiative importante de l'Organisation des Nations Unies: la procédure d'appel globale. Depuis 1992, l'Organisation a mobilisé 904 millions de dollars des États-Unis sous forme de contributions en espèces et en nature et, par le biais de la procédure d'appel globale, a affecté directement 37 millions de dollars des États-Unis à des activités concernant les catastrophes naturelles. Elle a également, grâce à son fonds central autorenewable d'urgence, fait des dons en espèces d'un montant total de 4 millions de dollars aux pays en développement. De son côté, la Banque mondiale est en train d'investir 10 millions de dollars des États-Unis dans un projet de gestion des risques liés aux conditions météorologiques, qui vise à mettre sur pied des mécanismes de garantie contre ce type de sinistre au Maroc.

42. Il existe aussi au niveau national un certain nombre de mécanismes de transfert des risques tout à fait intéressants. C'est ainsi qu'aux Bermudes ont été introduits des contrats à terme et des contrats d'option à la bourse des marchandises sur la base de l'indice des catastrophes de Guy Carpenter; le Chicago Board of Trade (CBOT) a prévu la possibilité de négocier des contrats à terme et des contrats d'option trimestriels basés sur les sinistres déclarés à la suite de catastrophes; le Catastrophic Risk Exchange (CATEX), bourse spécialisée dans la négociation des risques de catastrophe, ouverte au début de 1996, permet aux entreprises d'échanger sur l'Internet tous les types de contrat d'assurance et les produits de gestion des risques connexes. On a cité également l'émission à partir de 1996 d'obligations destinées à couvrir les risques de dommages résultant de cas de force majeure (CAT bonds) et le projet de microfinancement qui a débuté au Bangladesh avec la Banque Grameen et qui a ensuite été étendu à un certain nombre d'autres pays suivant différents modèles institutionnels.

43. Plusieurs participants ont insisté sur le fait qu'il était important de se doter des systèmes et des capacités voulus pour faire face aux catastrophes naturelles qui se produisent aujourd'hui et intégrer la prévention des catastrophes dans les politiques et les plans d'action visant à promouvoir un développement durable, si l'on voulait être en mesure demain de s'adapter aux changements climatiques.

44. Au cours de la seconde partie de l'atelier, quelques participants ont fait observer que les effets de l'application de mesures de riposte, par exemple sur les termes de l'échange, les flux internationaux de capitaux et les efforts de développement, étaient inégalement répartis et difficiles à quantifier. L'application de ces mesures peut avoir des incidences aussi bien positives que négatives et il importe d'en évaluer l'impact net sur une économie donnée. Les pays qui disposent d'industries grosses consommatrices de combustibles fossiles ou d'un secteur manufacturier fortement tributaire de ces combustibles sont particulièrement vulnérables face aux incidences négatives que peuvent avoir les mesures de riposte.

45. Les instruments visant à limiter les pertes occasionnées par l'application de mesures de riposte n'ont pas été étudiés de façon approfondie et la contribution des formes d'assurance classiques risque, dans ce cas, d'être modeste vu la durée réduite des contrats et la complexité du calcul des primes, la modélisation de l'ampleur de ces pertes n'étant pas concluante. Un représentant du secteur de l'assurance a également appelé l'attention sur le fait que, de façon

générale, les assureurs commerciaux n'assuraient pas contre les pertes strictement économiques ni contre les actes de puissance publique, c'est-à-dire contre les effets de la réglementation ou les sanctions infligées en cas d'infraction. Il a ajouté que les barrières mises à l'entrée des assureurs étrangers sur le marché intérieur par certains gouvernements constituaient l'un des principaux obstacles à une large diffusion de l'assurance privée.

46. Les participants ont également examiné divers instruments utilisables pour limiter les pertes économiques potentielles, notamment des mécanismes de garantie contre les pertes pouvant résulter de l'application de mesures de riposte [instruments financiers dérivés (options, échanges financiers, obligations indexées sur des produits de base) pour les produits énergétiques, etc.], ainsi que d'autres formes d'assurance non classiques permettant de se prémunir contre les risques [fonds pour les hydrocarbures, fonds d'épargne et de stabilisation et fonds mixtes (épargne/stabilisation)].

47. Dans les pays qui tirent une part non négligeable de leurs recettes d'exportation et de leurs recettes fiscales de ressources non renouvelables comme le pétrole, le charbon et le gaz, les responsables de l'action gouvernementale ont tenté d'atténuer les répercussions sur l'économie nationale des variations brutales et imprévisibles des cours des produits de base et des recettes correspondantes en recourant soit à des mécanismes d'épargne ou des fonds de stabilisation, soit à des formules mixtes combinant les deux types de dispositif. Cela a été le cas, par exemple, en Azerbaïdjan, au Chili, aux Émirats arabes unis (Émirat d'Abou Dhabi), aux États-Unis d'Amérique (Fonds permanent de l'État d'Alaska), au Kazakhstan, au Koweït, en Norvège, en Oman, au Qatar et au Venezuela.

48. Jusqu'ici ces fonds, qui avaient été constitués dans un souci d'équité entre les générations et pour mieux agir sur la demande, préserver la compétitivité et faire en sorte que les dépenses soient moins tributaires des recettes à court terme, ont donné des résultats mitigés, faute, notamment, de règles transparentes et appropriées régissant l'épargne et les retraits et d'un cadre budgétaire à moyen terme. On a fait observer que ces fonds ne sauraient remplacer une saine gestion budgétaire. Quelques participants ont insisté sur la nécessité d'étudier la possibilité de créer un fonds international de stabilisation qui jouerait le rôle de mécanisme d'assurance pour aider à faire face aux pertes découlant de l'application de mesures de riposte.

49. On a dit que diversifier l'économie était la meilleure façon à long terme de se prémunir contre un éventuel manque à gagner sur les produits d'exportation susceptibles de pâtir des mesures prises pour faire face aux changements climatiques. À propos des mesures de diversification, on a cité, à titre d'exemple, les stratégies visant à fixer le carbone dans les couches géologiques. À supposer qu'elles puissent être mises en œuvre à peu de frais et selon des techniques offrant toutes les garanties, ces stratégies seraient susceptibles de rendre moins nécessaire la réduction de la consommation de combustibles fossiles et pourraient donc être un moyen de réduire au minimum l'impact éventuel des mesures de riposte. La promotion des sources d'énergie renouvelables peut aussi conduire à la diversification des sources d'énergie et, partant, au développement d'activités économiques diversifiées. On a en outre fait observer que la diversification économique insuffisante dans certains pays exportateurs de pétrole rendait ces pays encore plus vulnérables aux fluctuations de la demande et des cours de ce produit d'exportation essentiel.

#### **IV. QUESTIONS À EXAMINER PLUS AVANT DANS LE PROLONGEMENT DES DEUX ATELIERS**

50. Au paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention, les Parties sont invitées «à étudier» les mesures concernant, notamment, l'assurance, qui doivent être prises pour répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement face à la fois aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte. Mais le terme «assurance» n'est défini ni dans la Convention ni dans aucune des décisions adoptées par la Conférence des Parties. Il ne renvoie donc à aucun type précis d'instrument de transfert des risques ou de mutualisation des pertes.

51. Il importe que les pays se dotent des systèmes et des capacités voulues pour pouvoir faire face aux phénomènes météorologiques extrêmes que l'on observe aujourd'hui et qu'ils intègrent la prévention des catastrophes dans les politiques et plans d'action visant à promouvoir un développement durable s'ils veulent être en mesure de s'adapter demain aux changements climatiques.

52. L'assurance n'est que l'un des moyens envisageables pour faire face aux risques liés aux changements climatiques. Des mécanismes financés par des fonds publics pourraient encourager des pratiques mal adaptées, aussi faudrait-il accorder une attention particulière non seulement à la répartition des risques, mais aussi à l'adaptation et à la prévention des sinistres. Par ailleurs, il est essentiel d'impliquer le secteur privé grâce à l'instauration de partenariats secteur public/secteur privé afin que les pays aient tout intérêt à définir les mesures à prendre en vue de faire face aux catastrophes lorsqu'ils étudient les différentes solutions envisageables pour apporter les secours voulus en cas de catastrophe climatique.

53. L'évaluation des risques est un outil important et indispensable pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques. Les modèles existants d'évaluation des risques sont encore loin de permettre de calculer avec précision l'ampleur future des risques liés aux phénomènes météorologiques extrêmes imputables aux changements climatiques. On se demande aussi s'il est vraiment possible de bien distinguer les contraintes et les risques liés au climat des contraintes socioéconomiques. Les estimations concernant le risque de pertes imputables aux changements climatiques sont pour l'instant trop incertaines pour que les compagnies d'assurance puissent évaluer de manière fiable comment le secteur évoluera dans ce contexte. Une coopération technique et, notamment, l'instauration d'un dialogue entre les compagnies d'assurance, les climatologues et les responsables politiques, s'imposent pour faire face à ces problèmes.

54. La coopération entre ceux qui s'occupent de la question des changements climatiques et ceux qui s'occupent des secours en cas de catastrophe pourrait sans doute être considérablement développée et, à cet égard, il faudrait envisager la création de synergies entre les divers organismes des Nations Unies pour que les activités de secours et de prévention des catastrophes soient plus efficaces et que les ressources existantes soient utilisées de façon plus rationnelle.

55. Les pays en développement peuvent tirer parti des activités de renforcement des capacités nécessaires au développement de l'évaluation des risques en cas de catastrophes liées aux conditions météorologiques et autres, à la fois pour faire en sorte que les risques soient plus aisément assurables et pour qu'ils puissent être mieux gérés. Mais l'évaluation des risques

est une activité qui peut exiger beaucoup de ressources. Les modèles de catastrophe construits à l'intention des assureurs peuvent coûter des centaines de milliers, voire des millions, de dollars.

56. Différentes mesures sont envisageables pour rendre les populations et la société moins vulnérables: évaluation des risques, éducation et information, aménagement du territoire, gestion de l'environnement, protection des équipements essentiels et recours à la science et à la technologie dans tous les domaines, notamment pour donner rapidement l'alerte.

57. La création de fonds de stabilisation et de caisses d'épargne au niveau national est une importante initiative prise par les pays pour protéger leur économie interne des fluctuations brutales et imprévisibles des cours du pétrole et des recettes pétrolières. Donner à ces fonds une dimension régionale ou internationale serait peut-être une solution viable qui pourrait être étudiée plus avant.

-----