

Décembre 2012

LIVRE BLANC
REASSURANCE DU TERRORISME EN FRANCE

SOMMAIRE

Résumé

Introduction

1. Menaces non conventionnelles
2. Assurabilité et partenariat public/privé
3. Vision APREF

Conclusion

Annexes

1. *Nature du Terrorisme*
2. *Situation géopolitique*
3. *Situation économique et impact*
4. *Accident de Fukushima*
5. *Nucléaire en France*
6. *Scénarios d'hyper-terrorisme*
7. *Scénarios terrorisme majeurs France*
8. *Réglementation*
9. *Gestion des cumuls / Capacités*
10. *Historique des couvertures terrorisme en France*
11. *Montages GAREAT et autres montages en France*
12. *Principaux montages en Europe et comparatif*

RÉSUMÉ

Le terrorisme est un risque du fait de l'homme et demande, par sa nature, son caractère imprévisible et sa sévérité, une analyse et une couverture spécifiques. Il s'agit en effet d'un risque complètement à part, aussi bien pour les Etats, les gestionnaires de risques et les citoyens que pour les assureurs et les réassureurs. Il doit être traité comme tel. Le changement d'échelle et de moyens dans l'attentat du World Trade Center, ainsi que par la suite la recherche d'armes nouvelles et de destruction massive, en font un péril qui s'apparente à une forme de guerre et pose aux démocraties des problèmes complètement nouveaux. C'est dans cet esprit que la nouvelle version du Livre Blanc APREF souhaite proposer une vision globale en matière de péril, une vision régionale pour une meilleure mutualisation du risque, enfin une vision locale pour une couverture en assurance et réassurance la mieux adaptée possible en fonction de la législation et de l'exposition.

Le terrorisme a changé de nature depuis une vingtaine d'années, il s'est mondialisé et est de plus en plus axé sur la technologie. Le développement des menaces non conventionnelles et les multiples tentatives de certains réseaux terroristes d'utiliser soit ces armes, soit les installations dangereuses existant pour provoquer un accident ou des effets en chaîne, transforment un péril historique mais limité en un péril majeur et stratégique. Ces menaces non conventionnelles (NBCR, ou nucléaire, biologique, chimique, radiologique) sont en général qualifiées d'«hyper-terrorisme» et sont susceptibles d'être utilisées en Europe ou aux Etats-Unis, qui sont les principales cibles. La sensibilisation des grands pays occidentaux a culminé dans des conférences au sommet où le risque du terrorisme nucléaire a été considéré comme le plus grand risque potentiel menaçant nos pays.

La situation géopolitique a tendance depuis quelques années à se dégrader, en particulier dans un croissant qui ceinture l'Eurasie par le Sud (en gros du Sahel au Pakistan), mais qui inclut aussi d'autres pays d'Afrique ou d'Orient. Celle-ci peut impacter la situation des pays occidentaux, en particulier l'Europe et la France, très impliquée historiquement au Sud et à l'Est de la Méditerranée et très active sur les questions de droits de l'homme. .

L'accident nucléaire de Fukushima, suite au tremblement de terre et au tsunami au Japon, a par ailleurs montré les possibles faiblesses de la protection des centrales nucléaires, et surtout le risque de sévérité d'accident incontrôlé (auquel le risque terroriste s'assimile pour ce type d'installation). La France est considérée, dans le domaine nucléaire, comme ciblée et vulnérable. Elle est en effet le pays le plus nucléarisé au monde, possédant toutes les filières nucléaires sur son sol, avec de nombreuses installations de tous types, ainsi que de nombreux matériaux radio-actifs, susceptibles d'être stockés ou transportés sur le territoire.

Le risque de terrorisme, dans un environnement de tensions géopolitiques graves et de sévérité potentielle des armes non conventionnelles (en particulier du risque nucléaire) est très difficile à cerner pour la protection des biens et des personnes. L'assurabilité de ces risques pose problème à la fois pour les couvertures d'assurance et de réassurance et ne peut être efficace que par des schémas faisant appel à une coopération étroite entre assureurs, réassureurs... au niveau du marché d'une part et l'Etat d'autre part, pour mettre en œuvre des mécanismes de protection pérennes, efficaces et cohérents.

Dans ses annexes, le Livre Blanc offre un résumé de l'historique des attentats et des couvertures terrorisme en France, il dresse un état des différents scénarios extrêmes à partir d'études développées aux USA et en Europe sur l'hyper-terrorisme, et établit une comparaison avec les systèmes de protection existant dans différents pays d'Europe. Il transpose un certain nombre de scénarios en France, selon la gravité des attaques et le potentiel d'impact économique (mesuré par rapport au PIB) et d'impact assurance. Il traite également des problèmes spécifiques au nucléaire (analyse de Fukushima) et de la gestion des cumuls potentiels, ainsi que des capacités du marché réassurance, en particulier pour les risques NBCR. Ces scénarios extrêmes - confortés par l'estimation des accidents nucléaires graves par le rapport de la Cour des comptes de 2012 - aboutissent à un potentiel de dommages économiques de 15 à 35% du PIB en France, ce qui est insoutenable aussi bien pour les assureurs non couverts dans certaines branches, que pour l'Etat - compte tenu de la situation des finances publiques-.

Il faut donc réformer les systèmes actuels. Le schéma GAREAT, première solution au niveau mondial de couverture terrorisme Dommages post WTC, a permis à partir du milieu des années 2000 de réunir la plus grande capacité NBCR existant au monde en réassurance dommages. Les caractéristiques du terrorisme ayant fondamentalement changé depuis la création du schéma (personnes visées plus que les biens et utilisation possible d'armes non conventionnelles), l'APREF suggère une évolution de ce montage dans le sens d'une protection globale de l'ensemble des branches d'assurance et recommande en particulier à terme la création d'un Pool multi-branches assurant la meilleure protection de bilan des assureurs assortie d'une garantie publique nationale en cas de sinistre majeur, et d'une protection de solidarité Européenne à un niveau plus élevé, par exemple au-delà d'un sinistre équivalent à 5% du PIB (type fonds FESF).

Enfin, la situation créée aujourd'hui par un événement majeur (terrorisme NBCR ou crise géopolitique) serait potentiellement pire qu'en 2001. La mondialisation et la corrélation des marchés se sont accrues et sont de nature à engendrer une insécurité politique et économique durable, conjuguée à une chute importante des actifs et à un retrait des capacités de réassurance. Une alternative serait dans ce cas une solution d'assurance privée du terrorisme purement conventionnel, complétée par un pool exclusivement NBCR, les assureurs étant protégés alors par une couverture collective publique.

INTRODUCTION

Plus de 10 ans se sont écoulés depuis le drame du World Trade Center et en Europe plus de 7 ans depuis les terribles attentats de Londres et de Madrid. Le contexte général a radicalement changé depuis : non seulement la menace terroriste n'a pas diminué, mais elle est devenue plus diffuse et surtout elle a changé de nature avec la recherche d'utilisation d'armes de destruction massive. Le deuxième sommet sur la Sécurité nucléaire à Séoul (mars 2012), suite à celui de Washington (avril 2010), a confirmé cet enjeu crucial, le terrorisme nucléaire étant considéré comme « un des plus grands dangers contre la sécurité du monde ». ainsi que la nécessité de mesures de sécurité publique de chaque Etat, ainsi que celle d'une coopération internationale sans faille. Il en est résulté une déclaration solennelle des USA, du Royaume Uni et de la France (27 mars) sur la prévention du terrorisme nucléaire.

La crise financière et souveraine en Europe a par ailleurs tendu la situation des finances publiques des Etats et conduit à durcir les règles de solvabilité. Outre la situation géopolitique de plus en plus incertaine en particulier au Moyen Orient, l'accident majeur de mars 2011 sur la centrale nucléaire de Fukushima au Japon a nourri les réflexions sur la sûreté des installations nucléaires et les enjeux économiques associés, des renforcements de la sécurité et des révisions de la politique nucléaire sont en cours dans les principaux pays développés. Le récent rapport de la Cour des Comptes de janvier 2012 sur le Nucléaire, qui inclut des estimations en cas d'accident nucléaire majeur, est venu valider les précédentes estimations de l'APREF sur un attentat majeur qui pourrait avoir des caractéristiques équivalentes. Par ailleurs, le développement du cyber-terrorisme avec des ramifications multiples est particulièrement inquiétant vu son possible effet de levier sur la sécurité des installations sensibles.

Dans ce contexte, il est apparu crucial aux réassureurs, qui ont une vision mondiale des risques, de contribuer à la réflexion avec la version mise à jour de ce LIVRE BLANC sur le terrorisme en France, axé sur la réassurance, outil de la plupart des montages de couverture du terrorisme et vecteur de mutualisation.

Les réassureurs sont engagés sur les risques extrêmes et désireux de participer à l'amélioration des couvertures et à la réduction des risques de marché. Dans cet esprit, l'APREF propose une démarche stratégique de marché avec :

- Une sensibilisation des acteurs, assurés (entreprises et particuliers), assureurs (insuffisante dans certaines branches) et pouvoirs publics*
- Une approche globalisée toutes branches en cas d'hyper- terrorisme*
- Une solution globale en France qui tienne compte de l'hyper-terrorisme et améliore la protection financière des personnes et des biens, complétée par une protection européenne en cas de méga-catastrophe*

L'APREF s'exprime dans cette Note en dehors de la CCR qui en fait partie mais souhaite afficher sa neutralité compte tenu de son implication dans différents dispositifs.

1- MENACES NON CONVENTIONNELLES

Le terrorisme est un péril particulier (voir annexe 1), dont la nature et les contours sont parfois difficiles à cerner et ont varié au cours de l'histoire. Au contexte géopolitique agité et incertain depuis 2001 et l'attaque-surprise sur les USA (voir annexe 2), s'ajoute une menace nouvelle : en effet, à partir du milieu des années 2000, certains services de renseignements ont acquis la conviction que plusieurs organisations terroristes cherchaient à se procurer des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques (NBCR). Il est à craindre que le fait d'avoir déjoué leurs plans jusqu'à présent n'ait seulement permis de gagner du temps.

Un grand nombre d'attentats échouent chaque année (selon le rapport Europol 2010), en général sur base classique (explosifs), mais parfois avec d'autres moyens plus dangereux. Certains auraient pu avoir des conséquences dramatiques et des effets en chaîne. Un certain nombre de tentatives depuis 2001 montrent ainsi le développement du phénomène et l'ampleur potentielle des sinistres:

- 2002 : - Rome, Tentative d'empoisonnement avec du cyanure d'une partie de l'approvisionnement en eau.
 - New York, Tentative de faire exploser un engin chargé de matériaux radioactifs (« bombe sale ») dans un complexe résidentiel.
- 2004 : Londres - Projet d'utilisation d'armes bactériologiques dans le métro.
- 2005 : Australie - Tentative d'attaque sur centrale nucléaire près de Sydney
- 2007 : Maroc - Tentative d'attaque biologique en utilisant la bactérie du tétanos

Des réseaux internationaux ainsi que des mouvements religieux ou politiques cherchent à accroître la pression qu'ils exercent sur les pays occidentaux, en aggravant la sévérité des attaques qu'ils planifient, et l'utilisation d'armes non conventionnelles leur paraît être le moyen le plus efficace d'y parvenir. Des rapports de services de renseignement confirment la poursuite de leurs efforts pour obtenir des matériaux nucléaires, radiologiques ou biologiques. Les experts en terrorisme et les officiels du renseignement considèrent qu'une attaque avec utilisation de telles armes est probable, même s'il est à ce stade impossible de prévoir où et comment. Tout attentat majeur dans un pays occidental aurait d'importantes conséquences politiques (dont un renforcement des dispositifs de sécurité), économiques (entre autres, chute et volatilité des marchés financiers) et risquerait d'engendrer de graves difficultés de couvertures dans l'ensemble des pays (assurance et réassurance).

La nouveauté depuis quelques années du terrorisme est son aspect mondialisé joint à l'accès potentiel à de nouvelles technologies d'armes conventionnelles. La conjonction des deux conduit à l'hyper- terrorisme et rend toute prévision difficile et les systèmes de protection actuels insuffisants, alors qu'ils sont formatés pour des attentats classiques (en particulier à partir d'explosifs) plus faciles à modéliser. Ceci peut avoir des conséquences majeures pour l'économie mondiale, et dans un cas très grave peut constituer le scénario économique majeur avec une nouvelle crise financière venant s'ajouter à la crise des dettes souveraines (voir annexe 3)

2. ASSURABILITE ET PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE REASSURANCE

La France a un long historique de terrorisme (voir annexes 10 et 11). Les tueries de Toulouse et Montauban (11 et 15 mars 2012), provoquant la mort de sept personnes, ont malheureusement rappelé la présence de la menace terroriste en France. Cette menace existe partout, même si elle est diffuse et si peu d'événements majeurs ont eu lieu en Europe, depuis les importants attentats de Madrid (11 mars 2004) et Londres (7 juillet 2005).

L'assurance du risque terrorisme constitue en outre depuis le milieu des années 2000 un défi majeur, car la nature du risque NBCR (Nucléaire, Biologique, Chimique, Radiologique), couvert en France, se situe à la frontière de l'inaassurable, compte tenu de son imprévisibilité et de son potentiel de destruction, assimilable parfois à une situation proche de la guerre

Assurabilité

Rappelons que le risque nucléaire n'est pas assurable au sens traditionnel du terme, partageant des caractères communs avec des événements naturels extrêmes cosmiques (type chute de météorite importante...) avec un potentiel très important de dommages, des pertes humaines considérables et un cumul de l'ensemble des branches dommages, automobile, transport, accident, vie, santé...

D'autres caractéristiques font du terrorisme mondialisé un risque fondamentalement à part, car il est lié à l'action de l'homme et au développement des technologies :

- Actes volontairement guidés par la main de l'homme et ciblés afin de créer un climat de terreur dans les pays visés
- Intensité maximale très forte par rapport à la moyenne des événements naturels.
- Fréquence et intensité imprévisibles, donc risque difficile à modéliser et évaluer.

Jusqu' en 2001, l'industrie de l'assurance couvrait le terrorisme dans le cadre des polices incendie pour des dommages consécutifs à une explosion ou un incendie quel qu'en soit la cause, à l'exception des actes de guerre. En dehors de certains pays particulièrement exposés dans le cadre de conflits nationaux, ces couvertures étaient données sans dispositif particulier et faisaient appel aux capacités du marché privé.

Les attentats du 11 septembre ont changé le paradigme du terrorisme : personnes visées plus que les biens, montant des pertes potentielles générées par l'hyper-terrorisme ainsi que cumuls possibles de pertes assurances et financières. Ils ont ainsi montré l'augmentation des risques d'insolvabilité, les actifs pouvant être dévalorisés par une chute corrélative des marchés financiers. La problématique des capacités disponibles en assurance/réassurance et de leur pérennité se posent (Dommages, Aviation, Transport...) alors que des outils de modélisation crédibles ne sont pas disponibles (modélisation NBCR insuffisante, périodes de récurrence sujettes à caution et difficulté à cerner les cumuls - voir annexe 9).

Un autre facteur sous-estimé est la possibilité de recherche de responsabilité. En effet, les risques de recours sont importants pour les assureurs et les réassureurs en responsabilité civile, par exemple en cas d'implication de véhicule ou de moyen de transport, de négligence si un industriel est impliqué, ou de responsabilité de mandataires sociaux sur un événement sous-assuré.

L'incertitude sur l'intensité et la fréquence d'attentats futurs, vu les nouvelles méthodes et technologies utilisées, ne permet pas d'évaluer véritablement le risque. Les simulations d'évènements majeurs par les firmes de modélisation et les autorités de contrôle ne concernent pas l'hyper-terrorisme, pourtant susceptible de menacer le bilan des entreprises et des assureurs.

Outre les graves conséquences politiques et économiques que produirait un attentat majeur dans un pays occidental, on peut anticiper qu'il aurait également un impact très lourd sur l'offre de couvertures d'assurance et réassurance, et rendrait très difficile un recours au secteur privé en l'absence de définition ex-ante d'un cadre de protection très large, d'où les propositions APREF en cas de crise (voir conclusion).

Partenariat Public/Privé Réassurance

L'assurance et la réassurance du terrorisme sur les principaux marchés nécessitent, l'intervention des Etats. Ceux-ci ont en effet la maîtrise de la politique étrangère, de la sécurité intérieure et sont le principal acteur dans la prévention du risque terrorisme, d'où leur nécessaire implication. Ils ont aussi seuls (ou à plusieurs) la capacité financière de faire face aux expositions d'un marché sur un sinistre majeur NBCR.

Les autorités au plus haut niveau sont conscientes de l'exposition au terrorisme en France :

- L'analyse très complète du Livre Blanc sur la sécurité intérieure et le terrorisme (2006) fait clairement référence à l'utilisation possible d'un engin nucléaire.
- Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Intérieure (2008) met en avant la rupture du tabou nucléaire et le terrorisme mondialisé comme des incertitudes stratégiques majeures
- Le rapport du Haut Comité pour la Défense Civile de 2012 rappelle qu'un millier de terroristes présumés ont été arrêtés en France depuis dix ans et fait des propositions de gestion de crise en cas d'attentat majeur, en particulier de type NBCR (proposition 19), dispositif où la France accuse un certain retard..
- Le rapport de la Cour des Comptes en janvier 2012 sur les coûts de la filière électronucléaire met en évidence les insuffisances de l'assurance de responsabilité civile et les potentialités d'accident majeur

L'intervention de l'Etat via la réassurance est d'autant plus indispensable que:

- La France est particulièrement ciblée en Europe et vulnérable (voir la synthèse sur le nucléaire en France- annexe 5)
- La couverture d'actes de terrorisme NBCR est obligatoire en dommages et il y a très peu d'exclusions et de limitations NBCR dans toutes les autres branches

- Une crise financière et souveraine est probable en cas de sinistre NBCR majeur

Dans ces conditions, les réassureurs considèrent le risque terrorisme nucléaire comme peu assurable et relevant principalement de la responsabilité de l'Etat. La capacité privée en matière de réassurance du nucléaire en France n'a pu se développer progressivement que parce que les montages actuels sont limités en pertes annuelles et qu'ils font intervenir l'Etat en réassureur de dernier recours. Il s'agit d'une capacité limitée, qui pourrait se contracter de façon dramatique en cas d'aggravation de la situation géopolitique ou suite à un attentat majeur dans le monde.

Une coopération étroite entre assureurs, réassureurs et Etats est donc indispensable et doit permettre la mise en place de mécanismes de protection en réassurance durables et cohérents avec les systèmes législatifs en place.

3. VISION APREF

Mondialisation du terrorisme

La menace terroriste est réelle, en particulier la 'montée aux extrêmes', réponse du faible au fort, que constitue celle du terrorisme non conventionnel et des armes de destruction massive que certains groupes terroristes cherchent à utiliser, l'effet de levier étant sans équivalent pour des armes de type NBCR. Le Président des USA a ainsi déclaré à l'occasion de la première conférence internationale sur le terrorisme nucléaire à Washington en avril 2010 que celui-ci était « la menace la plus immédiate et la plus extrême pesant sur la sécurité internationale ».

L'hyper-terrorisme peut induire un risque potentiellement extrême, difficilement supportable au niveau d'un Etat et devant susciter à terme une approche Européenne (pour l'instant hétérogène, voir annexe 12): on peut ainsi imaginer un mécanisme de solidarité entre Etats européens, selon l'article 222 du Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 qui prévoit une clause de solidarité en cas de terrorisme.

Il s'agit en premier d'un véritable sujet régalien central, avec une influence majeure sur la sécurité nationale ainsi que la sécurité de la place financière, ce qui doit concerner au premier chef le gouvernement et les autorités de marché (assurance et banque). C'est en effet un risque politique majeur, résultant de la mondialisation et de la dissémination des technologies d'armes de destruction massives. Il met en jeu l'intégrité des biens et des personnes, la défense nationale, l'économie, le tissu industriel et d'une façon générale la protection, donc la confiance. C'est un risque qui nécessite une réponse financière d'envergure et conforme à l'intérêt général.

Crise financière et risque extrême

Dans un climat de crise financière, toute catastrophe majeure, de type terrorisme (ou pandémie), aurait des conséquences aggravantes sur l'économie et la situation des Etats. En effet, un événement extrême impliquerait de facto un risque complémentaire de crise sur les marchés. En cas de sinistre de type nucléaire, il y aurait alors un scénario possible de défaillances majeures dans le système financier français.

On aurait pu penser que les crises financière et souveraine (en Europe), en tant que risques de type systémique ayant nécessité des mesures sans précédent de la part des pouvoirs publics et institutions internationales, ouvriraient la voie à des analyses des autres risques extrêmes et à de nouvelles protections de la sphère financière. Cela n'a pas été le cas et peu d'études ont été réalisées en Europe (en dehors des organismes spécialisés et des USA) sur les différents scénarios d'hyper-terrorisme envisageables. De fait, à part des institutions reconnues (*World Economic Forum* et *Chief Risk Officer Forum*), il y a eu peu de contributions sur ces risques majeurs.

Solutions en France

Pour faire face à ce nouveau défi géopolitique, les pouvoirs publics avaient mis en place des solutions que le marché souhaite pérennes. Encore faut-il qu'elles intègrent toutes les problématiques des assurés et prennent en compte l'état actuel des systèmes de sécurité de place. Ceci implique une sensibilisation des assureurs et une évolution des types de couvertures.

Compte tenu de la création de GAREAT en 2001 (voir annexe 11), le marché français, avec les assureurs et des réassureurs, a pu développer en 10 ans une des plus importantes capacités NBCR au monde en réassurance dommages et une capacité significative NBCR en réassurance de personnes (voir annexe 9).

Cela reste toutefois très insuffisant en matière d'exposition toutes branches des assureurs. Compte tenu de l'ampleur des scénarios évoqués plus haut et de la corrélation probable avec une crise sur les actifs, l'hyper-terrorisme peut être considéré comme un risque extrême pour les assureurs et le marché. L'APREF pense ainsi qu'il est essentiel pour la stabilité du marché de l'assurance en France de prendre un certain nombre de dispositions efficaces, faciles à mettre en œuvre pour les pouvoirs publics et les assureurs, dans le but d'assurer une meilleure sensibilisation et protection des assurés et assureurs, optimisation par une garantie publique toutes branches et une protection européenne (type fonds de soutien)

Branche Terrorisme

- Définition de l'attentat : besoin d'un mécanisme neutre permettant à l'Etat d'assumer sans ambiguïté la définition d'un attentat en créant par exemple une commission de sages et d'experts, sous la supervision des pouvoirs publics.
- Définition de la couverture : besoin de bien définir la frontière entre les actes de terrorisme et les autres catégories de risques émeutes, mouvements populaires, ou actes de malveillance, en limitant les défauts de couvertures.
- Gestion des cumuls (voir annexe 9): à la fois par branche et géographique (cumuls possibles pays en particulier sur un scénario type NBCR, les dommages subis en France étant couverts quel que soit le lieu de l'attentat)
- Engagements potentiels des assureurs : probablement les plus importants en sur un évènement extrême (voir scénarios, annexe 6) et manque de visibilité, besoin de :
 - Créer une branche spécifique, pour favoriser la transparence,
 - Permettre le suivi des primes, des expositions, du capital en risque, des provisions d'égalisation et de la réassurance.

Marché

Dans le cadre de Solvabilité 2 (voir annexe 8) il deviendra nécessaire de :

- Produire des scénarios de marché normalisés (cumulatifs toutes branches à 200 ans) en coopération avec l'ACP dans le cadre des états C9.
- Mobiliser un capital important toutes branches ou utiliser la réassurance.

Place

Il y a un vrai problème de sécurité de place en cas d'attentat majeur. Il convient de :

- Couvrir l'ensemble des assurés (biens et personnes) par une large mutualisation
- Assurer une meilleure sécurité de place avec une protection par événement
- Opérer toutes branches sur le plus grand nombre de risques et d'assurés
- Alléger la charge des entreprises et rendre le système plus flexible,
- Augmenter sensiblement le niveau d'intervention de l'Etat par une globalisation des capacités assurance et réassurance toutes branches.
- Obtenir d'urgence une mutualisation européenne

Conclusion

La France est dans une situation unique, en étant à la fois un des pays les plus actifs sur le plan de la politique étrangère, le pays le plus nucléarisé au monde avec toute la filière nucléaire y compris le plus grand parc de centrales nucléaires en Europe (40% du parc), enfin celui qui donne les couvertures d'assurance terrorisme les plus étendues en incluant l'ensemble des garanties NBCR dans quasiment toutes les branches sans limitation.

Le schéma de couverture du terrorisme en France par la réassurance en place en 2012 permet d'apporter une solution certes insuffisante mais pérenne. L'APREF considère qu'une reconduction de ce mécanisme pour l'assurance des Dommages aux Biens est souhaitable à minima sans modification structurelle significative, hormis la limitation des effets indésirables de la loi de 2006 (couverture des carences de fournisseurs et amélioration du schéma petits risques). Cependant, consciente des enjeux pour les assurés, les assureurs et l'Etat, l'APREF propose des réflexions permettant d'améliorer considérablement la sécurité financière des montages de protection:

Tous montages

- Branche d'assurance dédiée terrorisme : pour une meilleure visibilité des primes et des sinistres
- Provisions d'égalisation dans le schéma de protection ou GIE pour sécuriser les paiements éventuels de sinistres graves
- Réserve d'égalisation réglementaire plus importante (jusqu'à 500% des primes) compte tenu de gestion à long terme d'un événement NBCR et du caractère catastrophe des sinistres
- Primes d'assurance libres (les couts de réassurance étant déterminés par les couts de la rétention des assureurs, et la réassurance privée et publique)
- Inclusion de toutes les garanties données par le marché y compris par la réassurance publique (type immatériels ou carence de fournisseurs)

- Protection de la garantie publique en cas de sinistre extrême. Les scénarios semblent indiquer des potentiels à 15/35% du PIB : protection de solidarité Européenne indispensable à un certain niveau, par exemple de 5% du PIB (type fonds FESF)

Grands Risques (Sommes Assurées supérieures à 20 millions d'Euros)

- Possible augmentation de la portée de la première tranche de coassurance, par exemple pour tenir compte de l'inflation, des rétentions antérieures et de la croissance des primes
- Seuil de la garantie publique à discuter avec l'Etat (en fonction des conditions générales ci-dessus et de la capacité disponible).

Risques Petits et Moyens (Sommes Assurées inférieures à 20 millions d'Euros)

- Seuil minimum d'intervention (stop loss individuels de la CCR) correspondant par exemple à un minima de 20 millions, pour éviter la mise en jeu de la garantie publique sur un seul risque
- En contrepartie de cet avantage pour la réassurance publique (relèvement majeur des stop-loss individuels des petites sociétés), une garantie collective interviendrait par le GIE au dessous de la somme des plafonds individuels des membres (par exemple au niveau de 60% de la somme des seuils individuels).

Moyen terme (2015)

A moyen terme, la solution idéale pour protéger les bilans des assureurs est la proposition APREF d'une solution globale protégeant mieux le bilan des assureurs (type des solutions Benelux TRIP et NHT, malgré leurs limites par risques, qui n'existeraient pas en France) :

- Pool multi- branches avec une seule rétention toutes branches, de l'ordre de 1 milliard d'euros, pour protéger les bilans des sociétés qui n'auraient plus qu'une seule rétention quel que soit le type et la répartition des sinistres
- Capacité multi-branches potentielle à évaluer pour fixer le seuil d'Etat, de l'ordre de 10 milliards d'euros en projetant la capacité potentielle multi-branches

Cas de crise

Enfin, la situation de crise après un événement majeur (terrorisme NBCR ou crise géo- politique) serait probablement dramatique, la mondialisation et la corrélation des marchés étant très forte :

- Insécurité politique et économique durable
- Chute des actifs
- Retrait des capacités de réassurance

Dans une telle situation de crise, les schémas actuels ne sont pas renouvelables et les schémas idéaux sont probablement difficiles à mettre en place. Il est proposé dans ce contexte une solution d'assurance privée du terrorisme conventionnel (qui existe partout dans le monde et dont l'offre s'est développée), plus facile à mettre en place, complétée par un pool exclusivement NBCR, les assureurs étant protégés par une protection collective publique.

Nous formulons la proposition suivante globale (multi- branches) en cas de survenance de crise majeure dans le monde

- Solution exclusivement NBCR multi- branches en pool sur modèle GAREAT: rétention assureurs, partie réassurance avec quelques réassureurs ou couvertures financières, puis protection publique*
- Séparation du terrorisme conventionnel (davantage assurable) couvert par le marché avec des solutions individuelles pour chaque branche*

ANNEXES

1 - NATURE DU TERRORISME

Le terrorisme, provoqué par l'homme, est fondamentalement différent des autres périls couverts par l'assurance ou les marchés financiers et demande une mutualisation particulière et une approche globale et de long terme. Il demande un traitement complètement à part en assurance. Il pose en effet problème aux assureurs, mais aussi à la Société et aux Etats, aucun pays n'étant à l'abri de ce phénomène souterrain et mondialisé, pouvant prendre des formes d'hyper-terrorisme dépassant tous les événements connus. Il s'agit en fait d'une nouvelle forme de 'guerre larvée' et d'un risque potentiellement extrême qui, intégrant l'utilisation possible de moyens de destruction massive, peut menacer la solvabilité de certains marchés en cas de survenance d'un attentat extrême de type NBCR (nucléaire, bactériologique, chimique, radiologique).

Définition

Le mot terreur (du latin Terror) a pu servir à caractériser les nombreux massacres ayant existé à toutes les époques et dans toutes les civilisations. Néanmoins, la première application et revendication du mot terreur dans un contexte historique est celle qui correspond à la Terreur instaurée « au nom de la liberté et de la lutte contre les tyrans » en France par le Comité de Salut Public (1793). Le concept a évolué tout au long du XIX^e siècle, le terrorisme désignant non plus une action de l'Etat mais une action contre les Institutions ou ses représentants.

Même s'il est difficile de trouver une définition objective et précise du terrorisme en raison de son évolution permanente selon le contexte historique et politique, il est néanmoins possible d'en cerner les composantes, c'est-à-dire l'utilisation d'actes de violence (attentats, assassinats, enlèvements...) en temps de paix, dans le but de créer un climat de terreur auprès d'une population beaucoup plus large que les seules victimes directement visées, à des fins politiques, idéologiques ou religieuses, contre un adversaire en général plus puissant. Le terrorisme s'apparente aujourd'hui à une nouvelle forme de guerre, un substitut capable de créer presque autant d'incertitudes et de destructions dans des cas exacerbés.

Puni pénalement et réprimé dans la plupart des pays, le terrorisme est défini d'un point de vue légal, comme en France dans les Articles 421-1 et 421-2 du Code Pénal. Seuls des principes communs parmi les définitions légales font émerger un consensus sur la signification du concept et permettent une coopération entre les services de sécurité des différents Etats.

Types de terrorisme

Différentes formes de terrorisme ont été utilisées au cours du dernier siècle :

- *Terrorisme individuel : Pratiqué à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, le terrorisme individuel vise des personnalités politiques. Les attentats perpétrés aujourd'hui via des opérations suicides ne relèvent pas du terrorisme individuel puisque ces « kamikazes » sont en général issus de groupes ou d'organisations au nom desquels ils se sacrifient.*
- *Terrorisme d'Etat : On parle de terrorisme d'Etat lorsque des actions terroristes ont été mises en œuvre ou commanditées par un Etat, par l'intermédiaire d'agents qui bénéficient de la part des autorités de supports financiers et logistiques nécessaires à leurs actions.*
- *Terrorisme religieux : Le terrorisme d'inspiration religieuse est en fait l'une des plus anciennes manifestations du terrorisme qui recouvre souvent des problématiques plus complexes dérivant de l'instabilité des structures sociales de certains pays et d'un rejet des nouveaux modèles socio-économiques proposés dans le cadre de la mondialisation de l'économie.*

Des définitions plus ou moins controversées ont étendu le champ du terrorisme au terrorisme économique et au cyber-terrorisme, reprenant l'idée d'attaques ponctuelles par des groupes organisés contre un Etat ou des multinationales jouant un rôle majeur dans l'économie mondiale, par l'intermédiaire non plus d'actes de violence, mais en utilisant les outils de l'économie moderne ou l'informatique.

Caractéristiques et évolution du terrorisme

Aujourd'hui le terrorisme ne se cantonne plus à des causes locales ou régionales dont les actes restent limités aux frontières d'un Etat. Le terrorisme moderne et en particulier une nouvelle forme de terrorisme motivé par une ferveur religieuse, idéologique ou nationale, agit principalement dans certains pays et se développe hors des frontières. Les groupes terroristes cherchent désormais souvent à étendre leur action aux pays « riches » afin de maximiser les répercussions médiatiques, la peur, ou tout simplement les conséquences économiques de leurs actes. En ce sens, le terrorisme peut en fait atteindre n'importe quel Etat, société, ou culture, dans ce qui rejoint parfois un conflit plus global.

L'hyper- terrorisme correspond à un univers mondialisé où beaucoup d'informations et de technologies ou armes sophistiquées sont disponibles au service de nouvelles organisations trans- frontières. Il peut ainsi se manifester par des caractéristiques nouvelles et particulières:

- **Organisations** : les groupuscules œuvrant pour une même idéologie religieuse ou nationale sont dispersés à travers le monde, mais coopèrent sur le plan international et peuvent entrer en action à tout moment. Ils disposent par ailleurs de moyens financiers, de communication, de formation et de recrutement, leur permettant de réaliser des actions à échelle mondiale. Certaines organisations terroristes recrutent désormais des jeunes gens de culture et nationalité occidentales, ce qui les rend plus difficiles à repérer par les services de police.
- **Méthodes et technologies** : les moyens technologiques les plus sophistiqués et une véritable ingénierie de projet sont mis en œuvre pour réaliser des actes de grande envergure. La multiplication des attentats-suicides, relayés par des moyens modernes de communication, permet une simultanéité d'actes en divers endroits géographiques. La maîtrise et l'acquisition de substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires est également un développement récent dans cette forme de terrorisme. L'utilisation du cyber –terrorisme est une menace d'autant plus importante qu'il est relativement accessible à beaucoup et que son effet démultiplicateur est important (on peut imaginer paralyser des activités importantes ou dangereuses et provoquer ainsi des catastrophes).
- **Cibles** : l'utilisation de moyens nouveaux combinés à une organisation mondiale augmente considérablement le nombre de cibles et surtout le potentiel de victimes d'un acte terroriste : les monuments ou lieux symboliques publics, les réseaux de transports urbains, les réseaux de distribution d'eau et les centres de traitement des eaux, les industries chimiques, les usines de conditionnement d'aliments, les centrales nucléaires...
- **Utilisation des médias** : L'intervention des médias après un acte de terrorisme n'est pas nouvelle. Elle participe à l'état de terreur que les terroristes souhaitent instaurer pour influencer un pays ou son opinion. Les médias modernes amplifient ce phénomène par la diffusion en boucle d'images, quasiment en direct, qui ont pour but de sensibiliser et peuvent avoir pour conséquences de tétaniser l'opinion publique. Les médias et internet en particulier sont également utilisés aujourd'hui à des fins de propagande, voire de recrutement.

2- SITUATION GEOPOLITIQUE

Certains cercles politiques ou médiatiques considèrent aussi, malgré les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, que la menace terroriste a diminué en Europe grâce aux politiques de sécurité mises en place après les attentats du 11 septembre et qu'une attaque de cette ampleur, voire pire, est désormais devenue plus difficile. Néanmoins, la récente tuerie en Norvège en juillet 2011 a montré que l'Europe n'est pas immunisée contre le terrorisme, y compris avec la possibilité d'attentats nationaux.

En réalité, même si la survenance d'évènements majeurs reste faible, l'hyper-terrorisme constitue un risque critique et potentiellement extrême, pouvant mettre sérieusement en danger un pays et entraîner la faillite de nombreuses entreprises. De plus, l'analyse de différents services secrets, des spécialistes du terrorisme et des analystes des conflits géopolitiques tend à prouver au contraire que la menace terroriste est en croissance constante, même si elle est plus diffuse.

Le dernier rapport Europol montre une intense activité couvrant un très large spectre de pays et types d'attentats. Des tentatives d'attentats sont régulièrement déjouées et des réseaux démantelés. Plusieurs gouvernements occidentaux ont fait état de menaces plus ciblées sur l'Europe, les Etats-Unis étant considérés comme mieux protégés et plus difficiles d'accès. Des études de spécialistes du terrorisme publiées en 2009 indiquent qu'une attaque terroriste d'une ampleur supérieure à celle du 11 septembre fait partie des objectifs terroristes des prochaines années.

De nouvelles formes de terrorisme sont apparues récemment avec les cyber-attaques, ou cyber-guerres, aux conséquences incalculables et qui sont parfois le fait des Etats. La diffusion de ces méthodes à gros effet de levier (dommages potentiellement très importants pour un investissement relativement faible) vers les groupes terroristes prendra du temps compte tenu de sa technicité, mais ne peut être exclue.

Situation géopolitique

Dans le monde actuel, les sources de terrorisme sont nombreuses. Bien qu'elles semblent d'une manière générale relativement bien maîtrisées dans les pays occidentaux, il ne faut cependant pas négliger les risques que constituent certaines situations liées à des populations mal intégrées ou à des groupes mafieux puissants au comportement assimilable au terrorisme. Les pays occidentaux sont concernés : leur rôle international et la résonance médiatique dont ils bénéficient en font une cible privilégiée pour les mouvements terroristes relevant d'autres zones.

Pour les experts, toutefois, la principale menace d'hyper-terrorisme a sa source dans les pays situés dans l'arc formé par le Sahel, le Machrek, le Moyen-Orient, le Golfe persique, le Caucase, et le Golfe du Bengale. Toute cette zone de l'atlantique à l'océan indien est en effet devenue au fil des conflits et rivalités diverses une zone instable, et compte en outre deux pays possédant l'arme nucléaire et un autre en passe de l'obtenir. A titre d'exemple, 3 pays de la région (Irak, Palestine et Yémen) faisaient parties en 2010 des 10 pays répertoriés par le TRI (Terrorisme Risk Index, Maplecroft.com) comme très exposés au risque de terrorisme.

Une action globale de contre-terrorisme, visant ses sources (pays d'origine, soutiens, réseaux, armes, financement), a été lancée en 2002 et coordonnée depuis entre les principaux pays occidentaux. Malgré celle-ci, la menace géopolitique s'est amplifiée, en particulier à la suite des récentes évolutions (guerre en Lybie, printemps arabes, répression en Syrie, tensions autour de l'Iran...). Les bouleversements tant économiques que politiques survenus ces dernières années dans le monde ont contribué à étendre le risque vers d'autres régions du monde.

Afghanistan : Ce pays a un long passé de violences résultant d'une organisation tribale ignorant les frontières, d'une tradition d'indépendance et de structures étatiques particulièrement faibles. Après le retrait des armées soviétiques, la conquête du pouvoir par des mouvements talibans soutenant ouvertement des groupes terroristes et la poursuite de luttes entre les factions tribales ont conduit à l'engagement conjugué d'armées occidentales et au rétablissement d'un gouvernement patronné par la communauté internationale. Ces interventions n'ont pas permis, à ce stade, de rétablir la paix et un état de droit et les attentats restent quasi-quotidiens.

Iran : la stratégie de la tension et la nucléarisation du pays font surgir des risques potentiels importants dans la région avec un danger d'embrasement et des menaces terroristes majeures en cas de conflit armé ou d'attaque extérieure de cibles technologiques. La communauté internationale se mobilise pour essayer de trouver une issue pacifique à cette 'montée aux extrêmes', sans que l'on sache quelle est la bonne approche. Des menaces de plus en plus fortes se font jour depuis 2012 dans une rivalité avec d'autres pays, pouvant déboucher sur des événements incontrôlables.

Pakistan : ce pays est lié de très près la situation afghane, les mêmes tribus habitent de part et d'autre de la frontière et partagent un contexte religieux similaire. Les turbulences se sont étendues aux zones tribales du Pakistan voisin, sanctuaire naturel des mouvements armés, les autorités visant à limiter les protections des groupes terroristes. Il a été aussi le lieu de l'élimination de dirigeants de nébuleuses terroristes, ce qui est susceptible de générer des troubles futurs. En cas d'enlisement ou de guérilla longue, on pourrait assister a contrario à une radicalisation d'autres groupes et une extension du terrorisme.

Certains mouvements continuent à gagner du terrain au Pakistan, qui devient un enjeu régional fondamental. Les attentats perpétrés sur les dernières années ont coûté la vie à 35 000 Pakistanais dont 5000 membres des forces de l'ordre. Ces mouvements sont en phase d'expansion et pèsent de plus en plus, avec pour conséquence un risque de déstabilisation du pays, voire une possibilité d'accès ou de dissémination des technologies nucléaires.

Inde : des attentats à vocation nationale, ethnique ou religieuse se développent sur un terrain qui leur est favorable compte-tenu du conflit du Cachemire et de la présence d'une très forte minorité musulmane. Les risques tendent à augmenter, en particulier avec les attentats de Bombay en novembre 2008 et l'attaque meurtrière contre l'équipe de cricket Sri Lankaise au Pakistan en mars 2009.

Moyen Orient : la situation se détériore autour d'Israël où le problème palestinien reste toujours sans solution. Par ailleurs, en Irak, si la situation s'est un peu clarifiée au Kurdistan, les conflits religieux sont toujours en arrière-plan et une guerre civile larvée se poursuit. La Syrie connaît depuis l'été 2012 une guerre civile qui s'intensifie, fait de nombreuses victimes civiles et fait peser des menaces et des contraintes sur l'ensemble des pays voisins avec un risque d'embrasement. Le développement d'un conflit au Yémen est aussi inquiétant, comme la situation de troubles civils dans certains pays du Golfe, proches des plus grosses réserves pétrolières mondiales et des lieux saints de l'Islam. Cette situation ne permet pas d'envisager de scénario rapide de paix régionale, ni de sortie de la crise récurrente qui menace la sécurité de ces Etats et des pays alentour.

Afrique : C'est peut être dans cette partie du monde que le paysage géopolitique a été le plus bouleversé sur les dernières années. A l'origine de ces bouleversements citons le « printemps Arabe » qui s'est traduit par le soulèvement spontané des populations de plusieurs pays du Maghreb et Machrek ayant conduit au renversement des gouvernements en place, comme dans la guerre civile de Lybie et la révolution en Tunisie et en Egypte. Les troubles ont permis à certains réseaux de sortir renforcés de ces événements, en particulier au Sahara et au Sahel, dans les régions du Nord du Mali.

La menace terroriste comprend des pays comme le Nigeria où un attentat-suicide contre le siège des Nations unies au Nigéria et les violences religieuses sont récurrentes.

Dans la corne de l'Afrique, et plus particulièrement en Somalie, on a assisté ces derniers mois à une recrudescence des activités terroristes. Il est d'ailleurs frappant de noter qu'avec plus de 550 attentats et 1.437 décès, la Somalie a pris la place peu enviée de premier pays dans le classement mondial 2010 du TRI. Il semble d'ailleurs que depuis 2005, le centre de préparation des attentats contre l'Occident s'était déplacé en partie de l'Afghanistan vers la Corne de L'Afrique.

Europe: Selon le dernier rapport de 2010 publié par Europol, le nombre d' «Attaques Terroristes » répertoriées dans l'Union Européenne a baissé en 2010 d'environ 20%. Il convient toutefois de garder à l'esprit que pas moins de 249 actes de ce type ont été enregistrés en un an et que 611 personnes ont été interpellées pour des crimes relatifs au terrorisme. La Russie continue à être très exposée suite aux guerres et troubles en Tchétchénie (35 morts en janvier 2011 à l'aéroport de Moscou). Une bonne nouvelle est néanmoins la possible dissolution de l'ETA en Espagne

La France arrive assez largement en tête du classement tant en nombre d'actions que de personnes interpellées. Europol précise d'une part qu'une grande partie de ces actes violents ont été commis par des groupes séparatistes et d'autre part que les terroristes agissent de plus en plus de l'intérieur de l'Union et non plus de hors de ses frontières. Le rapport ajoute que les bouleversements intervenus récemment en Afrique du Nord (Sahel, Lybie...) pourraient relancer les actions des organisations terroristes.

Enfin, le document insiste sur le fait que certains attentats sont perpétrés par des Individus solitaires et nationaux. Ce constat s'est malheureusement vérifié en juillet 2011 à Oslo et sur l'île d'Utoya en Norvège, puis en mars 2012 des attentats individuels sur des personnes dans le Sud- Ouest de la France.

3. SITUATION ECONOMIQUE ET IMPACT

Jusqu'à la crise financière de 2007, les investisseurs n'avaient pas considéré que le risque lié à la dette souveraine d'un État puisse être un risque majeur. Il faut rappeler que la crise financière est venue du monde bancaire. Mais il n'est pas suffisant de faire une différence entre banque d'investissement et banque de crédit. Lehman Brothers était une banque d'investissement alors que Northern Rock était une banque de crédit.

La France, comme d'autres États, dans les 20 à 30 dernières années, a amélioré les protections sociales et a stimulé la croissance bien souvent par le recours à l'endettement, comme d'autres pays du Sud en Europe. Cette prise de conscience de la part des investisseurs de la taille de la dette et de la capacité à l'honorer vient en partie de la suite de cette crise financière, qui était une crise de liquidité. Maintenant, il s'agit plutôt d'une crise de confiance.

Cette crise de la dette a aussi une incidence sur le système bancaire et la capacité des banques à faire face à ce risque d'une part et l'incidence sur leur capacité à prêter aux entreprises et aux particuliers. Les assureurs et les réassureurs sont moins exposés à cette crise financière (sauf peut-être pour la partie de l'assurance vie). Ils sont aussi sur un mode de fonctionnement différents et en vertu du cycle inversé de l'assurance (les primes sont payées à l'avance et servent à régler les sinistres).

La récession attendue en Europe pour 2012, particulièrement forte en Europe du Sud où le chômage atteint des niveaux record, et la difficulté à ajuster les équilibres budgétaires dans les années à venir, conjuguée à l'impératif de réduire la dette ne laisse que peu de marge de manœuvre au gouvernement français, en cas de sinistre majeur.

La crise des dettes souveraines en Europe et en France rend insupportable (voir annexe 6) un choc macro-économique extrême pouvant aller jusqu'à 15 à 30% du PIB en France. Cela conduirait les opérateurs financiers (banques et assurances) ainsi que l'État à une dégradation des notations et d'énormes pertes financières, car cela serait forcément conjugué à une baisse abyssale des marchés actions.

La seule solution rationnelle est de prévoir pour l'hyper-terrorisme comme pour la crise financière (FSF) un fonds de soutien mutualisé entre les États européens au-delà d'un certain montant (par exemple 5% du PIB par État).

4. ACCIDENT DE FUKUSHIMA

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un attentat, l'accident nucléaire de Fukushima a amené une révision complète de la sécurité nucléaire dans le monde. Le vendredi 11 mars 2011, à 14 h 46 heures locales, un séisme de Mw 9 s'est produit au large des côtes nord-est du Japon. Son épicentre était situé à environ 160 km de Fukushima Daiichi, l'un des 55 réacteurs nucléaires du Japon. Le tremblement de terre a entraîné l'arrêt du système d'alimentation électrique externe de la centrale.

En raison de l'accélération du sol, les 3 réacteurs en service de la centrale se sont automatiquement arrêtés, conformément aux procédures de sûreté, et l'alimentation électrique, après la perte des alimentations électriques externes, a été assurée par les générateurs internes de secours. Le tremblement de terre a généré un tsunami dont une vague atteignant près de 14 m de hauteur est venue frapper, 55 minutes plus tard, la centrale nucléaire de Fukushima, noyant et rendant inutilisables les générateurs Diesel de secours, les batteries électriques et les installations de commande de la centrale. Une aide de l'extérieur, et en particulier le refroidissement des installations pour éviter des dommages nucléaires, n'a pu être mise en place qu'avec beaucoup de retard, en raison de la destruction généralisée, due au tremblement de terre, de l'ensemble de l'infrastructure autour de la centrale.

La surchauffe des réacteurs causée par la non-dissipation de la chaleur résiduelle a entraîné une fusion des cœurs. Jusqu'à ce jour, il est encore impossible de chiffrer exactement le montant des pertes économiques (entre autres : séquelles subies par les personnes, dégâts matériels et pertes d'exploitation) provoquées par l'enchaînement malheureux des circonstances décrites ci-dessus. On évoque en général pour le tremblement de terre, le tsunami et l'accident nucléaire un montant énorme d'environ 5% du PIB japonais, .

L'exploitant de la centrale, TEPCO, est responsable, en vertu de la loi japonaise relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, des dommages résultant des accidents nucléaires, sauf si ceux-ci ont été provoqués par une « catastrophe naturelle d'une ampleur exceptionnelle ». Il a été cependant décidé par le Japon que l'événement du 11 mars ne présentait pas les caractéristiques pour être qualifié comme tel. Au moment de la catastrophe, TEPCO ne disposait pas d'une assurance couvrant les dommages causés à l'installation elle-même. Deux mois après la catastrophe, TEPCO a demandé officiellement une aide financière à l'État japonais qui a alors décidé en septembre 2011 de mettre en place un fonds spécial de soutien doté dans un premier temps d'un montant équivalant à 18 milliards d'€.

La société a été de facto nationalisée en 2012, n'arrivant plus à préserver son modèle économique, suite à l'arrêt de l'ensemble de ses centrales nucléaires exploitées au Japon.

D'une façon générale, l'exploitant d'une centrale nucléaire est tenu de disposer d'une assurance privée pour couvrir sa responsabilité civile et d'une garantie complémentaire conclue avec l'État pour couvrir les demandes en réparation dépassant la capacité d'indemnisation de l'assurance privée. Il est fixé un montant de garantie de 120 milliards de Yen (environ 1 milliard d'€) par installation nucléaire. L'assurance privée offerte par le Pool japonais des risques nucléaires ne couvre cependant pas les dommages causés par un tremblement de terre.

Conséquence directe de la catastrophe survenue au Japon, l'Union européenne a décidé deux semaines seulement après l'accident de Fukushima de proposer à ses pays membres et aux exploitants des installations nucléaires de réaliser volontairement des tests sur la sûreté. Les autorités de sûreté nucléaire (ASN) des 27 pays membres se sont finalement mises d'accord sur une liste de critères obligatoires pour les tests de résistance dans le domaine de la sûreté nucléaire. La réalisation de ces tests a commencé en juin 2011 et devrait s'achever fin avril 2012.

Les événements de Fukushima ne sont pas comparables avec une attaque terroriste. Ainsi dans le cas d'une chute dirigée d'un avion sur une centrale nucléaire, les conséquences et les implications seraient différentes, avec un accident potentiel de type Tchernobyl (avril 1986), aux conséquences incalculables pour la population et pour l'économie.

La catastrophe nucléaire ne peut être considérée comme terminée au Japon. En effet la situation de la piscine de désactivation du réacteur 4 qui est en déséquilibre sur le toit du réacteur à 30 mètres du sol,

ne laisse pas d'inquiéter les spécialistes. En effet elle contient des barres avec 264 tonnes de combustible et est dans une situation précaire. Des solutions sont à l'étude par TEPCO pour extraire ce combustible et le sécuriser , néanmoins en cas de nouveau tremblement de terre important ou de typhon majeur, il semble que la piscine ne résisterait pas, ce qui pourrait résulter en un incendie radiologique et la radioactivité dégagée pourrait être dix fois le montant de césium 137 qui s'est dégagé à Tchernobyl (voir évaluation actuelle d'un accident de type Tchernobyl ou Fukushima par l'ASN en annexe 6), ce qui serait un désastre économique et humain pour l'archipel, se doublerait d'une crise financière, donc une méga-catastrophe mondiale, impactant l'économie, la société et l'industrie nucléaire.

5. NUCLEAIRE EN France

Industrie

La France est le pays le plus nucléarisé au monde, en terme de recherche, production et filières, où existe tout le cycle du combustible jusqu'au retraitement. Avec ses 58 réacteurs nucléaires commerciaux, réparti sur l'ensemble de l'hexagone, la France est le deuxième exploitant mondial du plus important parc de centrales nucléaires après les États-Unis. Le pays couvre près de 75 % de ses besoins en électricité avec l'énergie nucléaire. La plus grande partie des installations nucléaires est exploitée par le Groupe EDF.

La plus ancienne centrale en exploitation, celle de Fessenheim près de la frontière allemande, a été mise en service en 1977 ; la plus jeune, Civaux 2, a été couplée au réseau en 1999. Un réacteur à eau pressurisée (EPR de Flamanville 3) est actuellement en cours de construction. Sa mise en service est prévue pour 2016.

Les tests de résistance des centrales nucléaires françaises demandés par l'Union européenne à la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima ont donné des résultats contradictoires, puisque seuls ont été testés les effets des accidents technologiques et naturels, pas ceux de malveillance. Officiellement, aucun des 58 réacteurs n'a échoué aux tests, mais les autorités de sûreté nucléaire (ASN) ont réclamé pour certaines installations des améliorations dans plusieurs domaines. L'aspect protection contre le terrorisme n'est pour l'instant pas expertisé, ni en France ni au niveau européen. En effet les anciennes générations de centrales nucléaires dans le monde ont été construites avant les événements de type World Trade Center et n'intègrent pas, à la différence des récentes générations (de type EPR), de nouvelles normes de protection plus strictes et des scénarios d'hyper- terrorisme.

Les principaux objectifs des examens devant être réalisés dans le cadre des tests de sécurité étaient, entre autres, une réévaluation de la capacité des installations nucléaires à résister aux conséquences

- a) des catastrophes naturelles (séisme et inondation)
- b) des défaillances humaines ainsi qu'une évaluation – en référence à la problématique soulevée par les événements de Fukushima –
- c) des conséquences d'une perte d'alimentation électrique et d'une perte des systèmes de refroidissement.

Dans un passé récent, un certain nombre d'incidents ont été répertoriés, dont certains ont été classés selon l'échelle internationale des événements nucléaires (INES), par exemple en ce qui concerne l'intrusion dans des centrales : sur le site de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine, la plus proche de Paris, des militants de Greenpeace parviennent à franchir Novembre 2011 les clôtures de protection extérieures et à grimper sur la tour de refroidissement de l'installation.

Les exploitants des centrales nucléaires français sont maintenant priés de présenter leurs propositions pour la mise en place des mesures indispensables.

La Commission européenne a présenté les résultats de tous les tests de résistance, qui n'incluent pas les facteurs terrorisme et malveillance, au Conseil européen en juin 2012.

Assurance : Convention de Paris sur la responsabilité civile

La Convention de Paris dans le domaine de l'énergie nucléaire, signée à Paris le 29 juillet 1960, est en vigueur dans la plupart des pays d'Europe occidentale contient des règles matérielles et juridiques régissant la responsabilité civile de l'exploitant d'une centrale nucléaire en cas de dommages causés par un accident nucléaire.

La Convention crée des principes de responsabilité, reconnus entre-temps dans le monde entier et considérés comme des règles adéquates pour faire face au risque nucléaire sur le plan du droit de la responsabilité civile. En premier lieu, il convient de citer le principe de la responsabilité objective (sans faute) de l'exploitant et la concentration exclusive (canalisation) de la responsabilité sur l'exploitant de l'installation nucléaire où s'est produit l'accident.

En vertu de l'article 7 de la Convention de Paris, la responsabilité de l'exploitant d'une centrale nucléaire est limitée. L'article 10 de la Convention précitée stipule par ailleurs que la responsabilité de l'exploitant nucléaire doit être obligatoirement couverte par une assurance ou une autre garantie financière pour un montant équivalant au plafond légal d'indemnisation (principe dit de la congruence).

En France, c'est Assuratome, qui – parmi d'autres - offre une capacité de couverture aux exploitants. Le plafond d'indemnisation en responsabilité civile pour les accidents nucléaires est fixé à environ 91 millions d'€. On observe toutefois des tentatives allant dans le sens d'un relèvement, dans un avenir proche, de ce plafond à environ 700 millions d'€. On pourra sur ce sujet se référer à l'analyse de la Cour des Comptes dans son rapport sur le nucléaire de janvier 2012 (page 245) qui considère en particulier les plafonds d'indemnisation très bas (1% environ d'un accident de type Three Miles Island dit contrôlé, selon l'ASN) et le marché de l'assurance nucléaire imparfait. En annexes de ce rapport se trouve le comparatif des solutions d'assurance en Allemagne, aux USA, ainsi que les plafonds de responsabilité en Europe.

Assuratome est un groupement d'assureurs et réassureurs créé en 1957 pour former un fonds commun de co-réassurance pour le domaine du nucléaire. Il est devenu GIE en 1969. Le GIE vise à faciliter l'activité de ses membres dans le domaine des assurances liées à l'utilisation des rayonnements ionisants à des fins pacifiques, à gérer (solidarité entre les adhérents) les 2 conventions de co-réassurance (Responsabilité civile/Dommages matériels et Assurances de personnes) et à réassurer ses membres à 100%. Assuratome n'est donc pas un assureur, en effet il n'émet pas directement de contrat d'assurance.

6. SCENARIOS D'HYPER-TERRORISME

Les attentats de type NBCR sont, mal connus et rarement étudiés. Nous résumerons quelques exemples de scénarios transposables dans les pays développés, en se limitant essentiellement à la partie nucléaire qui est la plus dommageable.

Typologie

Le terrorisme nucléaire peut se produire sous différentes formes, principalement :

- **Bombe sale**
On entend par bombe sale une bombe conventionnelle entourée de matériaux radioactifs destinés à être disséminés en poussière lors de l'explosion. Cette explosion a donc l'intensité thermique et mécanique d'une bombe conventionnelle, mais répand autour d'elle des éléments radioactifs qui auront des effets à long terme.
Ce type d'attentat est considéré un des plus probables, en raison de l'accès relativement facile aux sources radioactives faibles (présentes quasiment partout dans le monde dans l'utilisation médicale ou industrielle).
- **Attaque d'une installation nucléaire** (centrale ou traitement de déchets nucléaires).
Les scénarios souvent cités pour ce type d'attentat sont divers (chute provoquée d'un avion de ligne, envoi d'un missile, attaque via intrusion, cyber-attaque avec mise en défaut des systèmes de sécurité...). Le danger dans ces scénarios provient de l'explosion et de l'incendie consécutifs, qui pourraient entraîner une importante émission de matières radioactives.
- **Utilisation d'un engin nucléaire**
Bien que cette variante recèle le plus gros potentiel de dommages, elle n'en est pas moins probable. Il faut en effet qu'une grande quantité d'uranium fortement enrichi et/ou de plutonium parvienne entre les mains de terroristes, il faudrait un haut niveau d'expertise technique pour pouvoir fabriquer réellement une arme nucléaire, ou la complicité d'un Etat voyou.

Scénarios

Les principales études académiques de scénario nucléaire viennent des Etats-Unis, nous nous limiterons à deux exemples étudiés par les experts.

Rand

En 2004, l'organisation à but non lucratif RAND publie un scénario d'attaque du port de Long Beach (CA) au moyen d'un engin nucléaire de 10 kT explosant au sol. Le choix de ce scénario est motivé d'une part par la faisabilité de l'opération et d'autre part par le potentiel de destruction catastrophique dans une zone clé du point de vue de l'économie des Etats-Unis. RAND estime l'impact économique d'un tel scénario à 1000 Milliards de Dollars, répartis en 3 tiers :

- Habitations détruites ou inutilisables,
- Dommages Commerciaux et infrastructurels
- Assurance Vie, Accidents du travail et coûts liés à l'évacuation des habitants alentour.

Malgré la faible exposition au risque nucléaire des polices d'assurance Dommages au Etats-Unis en 2004, RAND estime que ce type d'événement aurait pour conséquence la faillite d'un grand nombre d'assureurs majeurs. En effet, les coûts directs pour l'Assurance Vie, pour les Accidents du Travail, ainsi que les coûts indirects d'assurance Dommages (incendies consécutifs, éventuellement pertes d'exploitation) seraient nécessairement concomitants à une forte crise des marchés financiers.

AAA

En Avril 2006, l'AAA (American Academy of Actuaries) publie, avec le support d'AIR Worldwide, un ensemble de scénarios de sinistres assurantiels consécutifs à des actes de terrorisme sur le territoire Américain. Les tableaux suivants détaillent cet ensemble de scénarios (en milliards USD) :

	Branche	New York	Washington	San Francisco
Attaque NBCR de grande ampleur	Total	778	196	171
	Auto	1	0.6	0.8
	DAB Commercial	158	31	35
	DAB Résidentiel	39	13	22
	Accidents du Travail	484	127	87
	Resp. Civile	14	3	3
	Assurance Vie	82	22	21
Attaque NBCR moyenne	Total	446	106	92
	Auto	0.2	0.1	0.2
	DAB Commercial	78	16	17
	DAB Résidentiel	10	3	7
	Accidents du Travail	313	71	51
	Resp. Civile	7.3	1.5	1.6
	Assurance Vie	38	14	15
Attaque conventionnelle (Camion piégé)	Total	12	5	9
	Auto	0	0	0
	DAB Commercial	7	2	4
	DAB Résidentiel	0	0	0
	Accidents du Travail	3.5	3	4
	Resp. Civile	1.2	0.4	0.7
	Assurance Vie	0.3	0.2	0.3

Tableau 1 : Scénarios AAA (2006), scénarios d'attaques terroristes (milliards de dollars)

Bien que les caractéristiques du marché de l'assurance aux Etats-Unis ne soient pas directement comparables à celles de la France, cette étude présente le mérite de mettre en perspective les très grands potentiels de sinistre (plus de 500 milliards d'euros d'indemnités d'assurance pour le scénario le plus sévère) et de cumuls inter-branches. En particulier, pour ce qui concerne les dommages aux biens (assurés à hauteur d'environ 60% aux Etats-Unis contre 100% en France), on constate que les risques commerciaux et résidentiels cumulent de façon importante en cas d'attaque nucléaire.

Laboratoire Spiez

En complément de ces études publiées pour le marché américain, très peu de travaux sur le sujet sont répertoriés en Europe. En Juillet 2005, le laboratoire Spiez, organisme helvétique spécialisé dans l'étude des menaces NBCR, a présenté 3 scénarios d'attaque terroriste au moyen d'une « bombe sale », dispersant des matières radioactives au cœur de Paris. Cette étude montre que l'impact potentiel pour l'économie française de scénarios « simples » d'attaques terroristes non conventionnelles (la bombe sale étant relativement facile à fabriquer et à déployer par rapport au scénario de l'acquisition et du déclenchement d'un engin nucléaire) est considérable.

Le tableau décrit l'événement et une estimation des coûts associés- Milliards d'Euros :

	500g TNT ; 5 TBq Cœur de Paris	5kg TNT ; 1.85 PBq Cœur de Paris
Dommages économiques (incl. pertes d'exploitation)	3 à 11	100 à 300

Tableau 2 : Laboratoire Spiez (2005), scénarios d'attaque par bombe sale à Paris.

Ces études indiquent qu'il est possible de considérer qu'un scénario à période de retour de l'ordre de 200 ans (test requis pour l'assurance européenne dans le cadre de la directive Solvabilité 2) pourrait correspondre à des pertes assurance et réassurance susceptibles de se chiffrer en centaines de milliards d'Euros. La couverture du terrorisme nucléaire en France est systématique en Assurances de Dommages, la garantie d'Etat prenant en charge la majeure partie des sinistres. En revanche, en Assurances de Personnes, la protection de réassurance est très partielle et la couverture publique quasi-inexistante. Le marché serait donc extrêmement exposé.

Sans évoquer le terrorisme, des études récentes en France cherchent à chiffrer différentes typologies d'accidents nucléaires industriels, qui auraient les mêmes conséquences, quelle que soit l'origine de l'accident.

Ainsi la Cour des Comptes dans son rapport sur le nucléaire de janvier 2012 (annexes- réponse du président de l'ASN- Autorité de Sureté Nucléaire) cite des chiffres de l'IRSN (Institut de Radioprotection et de Sureté nucléaire) : environ 70 milliards d'euros pour un accident dit contrôlé (de type Three Mile Island en 1979) et 600 à 800 milliards d'euros pour un accident très grave dit incontrôlé (comme ceux de Tchernobyl ou Fukushima), dont la moyenne (700 milliards euros) représenterait environ 35% du PIB de la France.

Par ailleurs, l'ASN souhaite que des études soient développées au niveau international de manière transparente sur l'ampleur économique d'un sinistre nucléaire majeur pour un pays ou un groupe de pays.

7. SCENARIOS TERRORISME MAJEURS FRANCE

Ces estimations sont faites à partir d'études de sinistres majeurs sur des marchés extérieurs et ont une valeur essentiellement pédagogique sur l'impact par branches, ce sont des ordres de grandeur.

La partie assurée et réassurée estimée à partir couvertures de marché et individuelles

L'impact PIB court terme est estimé à partir du choc économique global : cumul des dommages assurés, réassurés, économiques et financiers

Branches	Décès	Santé/ Prévoyance	Accidents corporels	MRH	Entreprises	Transport	Potentiel Dommages économiques estimé Mia eur	% Réassuré estimé (marché privé)	Impact % PIB estimé
Scénarios									
Nucléaire très grave	+++	+++	+++	+++	++	++	300-700	5	15-35
Nucléaire grave	++	++	++	++	+	+	50-150	5	2,5-7,5
Radiologique grave	++	+++	++	++	+	+	10-100	5	0,5-5
Biologique Chimique	++	+++	++	++	+	+	10-100	5	0,5-5
Cyber Terrorisme	–	–	–	+	++	+	10-100	5	0,5-5
Conflagration ouvrages	++	+	+	++	++	+	5-50	25	0,25- 2,5
Conflagration industrielle	++	+	++	++	+++	+	5-25	25	0,25- 2,5
Conflagration Port/aéroport	++	++	++	–	++	+++	5-25	25	0,25- 2,5
Conflagration réseau électrique	–	–	–	+	++	+	5-25	25	0,25- 2,5
Conflagration ville	+	+	+	++	+	+	2,5-10	25	< 0,5
Avions	++	+	++	–	–	+++	1-2,5	75	< 0,5
Navires	++	+	++	–	–	+++	1-2,5	75	< 0,5
Transport terrestre	++	+	++	–	–	++	0,5-1,5	50	< 0,25
Explosifs ville	++	+	++	–	–	+++	0,5-2,5	75	< 0,25

8. REGLEMENTATION

A l'instar des agences de notation qui commencent à prendre en compte l'exposition au terrorisme pour évaluer la solidité financière des sociétés d'assurance, la directive Solvabilité 2 stipule (Section 4 et infra) que les risques Catastrophe sont à prendre en compte dans le calcul requis pour la solvabilité.

Le terrorisme est l'un des scénarii catastrophe « man-made » retenu dans les spécificités techniques du QIS5 (§ SCR 9.158 et infra) pour le calcul du risque de souscription Non Vie. La formule standard autorise 2 calculs différents d'évaluation d'un sinistre terrorisme pour une compagnie donnée :

- *50% x les sommes assurées (Domage) de la compagnie dans un rayon de 300 m (à choisir dans un lieu de grande densité, par exemple un centre financier d'une grande ville).*
- *Si les sommes assurées ne sont pas précisément connues, somme des 5 risques les plus importants (Domage) dans la capitale du pays, à laquelle est appliqué un coefficient de destruction de 50%.*

Comme pour les autres risques Catastrophe, le capital requis peut être minoré dès lors que la compagnie peut démontrer le recours à une solution de réassurance robuste et suffisamment stable dans le temps.

Dans ce futur contexte réglementaire, la pérennité du système GAREAT est essentielle. L'existence d'une solution de marché avec la garantie de l'état correspond le mieux aux critères de robustesse et de stabilité spécifiés par Solvabilité 2. Les bénéfices d'une telle solution sont incontestables et pourront être appliquées de façon égale et non discriminante par tous les membres du pool dans le calcul du capital requis.

Il est néanmoins établi que la formule standard conduit à des montants considérablement inférieurs à des scénarios terrorisme NBCR et sans doute à des montants très inférieurs à ceux générés par des scénarios terrorisme d'une période retour de référence (200 ans), ce qui concerne le Risk management interne, la tenue des ORSA et la standardisation de scénarios plus crédibles pour l'hyper terrorisme par l'ACP en France et par l'EIOPA en Europe.

9. GESTION DES CUMULS /CAPACITES

Cumuls

Une problématique forte des preneurs de risques est la gestion des cumuls d'engagements susceptibles de se réaliser pour un même fait générateur :

- Cumuls de risques sur une zone géographique exposée à un événement naturel
- Cumuls de risques très localisés exposés à un fort taux de destruction (conflagration)
- Cumuls d'engagements sur des risques de natures différentes (Dommages, RC, Vie,...)

La maîtrise de ces cumuls repose sur la connaissance d'information caractérisant les risques (nature, localisation, mesure de prévention,...) et sur la modélisation des scénarii de cumuls. Plus cette connaissance et la modélisation seront précises et complètes, plus le preneur de risque maîtrisera ses cumuls et sera en mesure d'allouer de la capacité sur un scénario donné. A ce jour, la modélisation publiquement disponible est très limitée en terrorisme et en général confinée au terrorisme conventionnel et pratiquement jamais étendu au terrorisme NBCR :une seule agence, documentation de sites essentiellement US et grosse incertitude sur les fréquences par type, ainsi que les scénarios extrêmes.

Ainsi l'exposition des risques aux événements naturels est mieux maîtrisée du fait d'une meilleure qualité d'information sur les biens assurés (nature, localisation, norme de construction,...) et de l'existence de modèles permettant la simulation en survenance et en intensité d'événements naturels. C'est une condition essentielle pour que les réassureurs proposent aux assureurs des capacités significatives de couverture de leurs cumuls.

La survenance et les conséquences des actes de terrorisme sont à l'inverse beaucoup moins sûrement appréhendées. On a pu voir à quel point la capacité des assureurs/réassureurs pouvaient se rétracter après les événements du 11 septembre. La diversité des branches d'assurance impliquées dans ces attentats et l'intensité alors insoupçonnée de leurs conséquences humaines et économiques ont démontré la difficulté de cerner par avance les cumuls en matière de terrorisme.

Dans ces conditions, le mécanisme de pool (GAREAT en France) est particulièrement adapté pour permettre aux preneurs de risques de continuer à offrir une capacité tout en limitant leur exposition et donc maîtriser leurs risques.

En concentrant sa capacité sur le pool, le preneur de risques bénéficie de la diversification maximale et limite de façon absolue son exposition, ce qui constitue les deux éléments essentiels de la maîtrise de risque.

Capacités France

Ce même mécanisme de pool, s'il était élargi à l'ensemble des branches d'assurance et non pas aux dommages permettrait de susciter des capacités supplémentaires qui ne peuvent se déclarer aujourd'hui en assurance de personnes, du fait de la difficulté à en maîtriser les cumuls.

Dans la configuration structurelle de 2012, on estime que la capacité qu'est prêt à déployer le marché de la réassurance pour du terrorisme Dommages couvrant le NBCR en France est de l'ordre de **4 milliards d'euros**. La capacité assurances de personnes NBCR (cumul des engagements Catastrophe décès et invalidité) est estimée actuellement à environ **2,5 milliards d'euros**.

La survenance d'un événement majeur dans le monde est susceptible d'abaisser sensiblement le niveau de ces capacités disponibles. Les montants disponibles incluant le NBCR sont en effet limités (la France représentant une grande partie de cette capacité) et probablement plus faibles dès lors que les atteintes aux personnes sont incluses.

Enfin, la capacité disponible au niveau mondial en terrorisme Dommages conventionnel (hors NBCR) est désormais suffisante pour les grands risques, on l'estime proche de la capacité du cumul des traités conflagration, soit environ **8 milliards d'euros**.

10. HISTORIQUE ATTENTATS ET COUVERTURES EN FRANCE

La France a connu sur une soixantaine d'années une longue histoire d'attentats (sur les biens et les personnes) dans des contextes historiques différents, dans un large spectre (hors NBCR): guerre étrangère, guerre civile et attentats. Comme dans d'autres pays européens, la législation et les couvertures d'assurance ont accompagné l'évolution progressive du terrorisme sous différentes formes. Ci-joint une brève synthèse. On peut distinguer six périodes qui ont modifié l'approche du marché et conduit à l'élargissement des couvertures d'assurance, en fonction de l'évolution des moyens de destruction potentiels du terrorisme :

Deuxième guerre mondiale (1940-1945)

Le développement des actes de résistance et de sabotage sur le territoire conduisit à la Loi de décembre 1943, qui faisait obligation aux sociétés d'assurance de payer les dommages résultant d'actes de terrorisme ou de sabotage. Elles se faisaient ensuite rembourser par un fonds attentats alimenté par une contribution assise sur tous les contrats. Bien que simpliste, ce système servira de base aux montages mis en place par la suite par les différents gouvernements en fonction des circonstances.

Décolonisation (1950-1965)

À partir des années 50, les actes de terrorisme et de sabotage se multiplièrent dans les territoires français d'Asie et d'Afrique du Nord, puis dans le contexte de quasi-guerre civile à la fin de la guerre d'Algérie. Les assureurs offrirent alors principalement deux types de couverture, bénéficiant de tarifs spécifiques avec des recommandations tarifaires par les organismes professionnels (jusque dans les années 80) :

- Actes de terrorisme et de sabotage dans le cadre d'actions concertées
- Emeutes et mouvements populaire

Développement des conflits intérieurs et régionaux (1970-1985)

Devant l'augmentation sensible du nombre des attentats de type catégoriel ou régional à partir du début des années 70, la Loi du 3 janvier 1977 instaura un recours sur indemnisation auprès de l'État pour des victimes de dommages corporels, qui peuvent demander une indemnité à l'État sous certaines conditions.

Par la suite, compte tenu de nouveaux sinistres attentats et émeutes, les pouvoirs publics demandèrent aux assureurs en 1982 de prendre en charge les dommages matériels directs consécutifs aux attentats dans le cadre d'actions concertées. Pour éviter une loi avec une garantie obligatoire, les assureurs s'engagèrent alors à :

- Instaurer un dispositif pour la couverture des dommages matériels directs suite à émeutes, mouvements populaires, sabotage ou attentat dans les contrats risques simples, industriels et tous risques automobiles
- Engager la pollicitation (extension progressive à toutes les polices) des garanties dans les nouveaux contrats à partir de 1983

La Loi de novembre 1982 autorisa la CCR (Caisse Centrale de Réassurance-société de réassurance qui porte les garanties d'Etat) à réassurer les polices attentats (garanties incendie et explosion) dans le cadre de son activité publique. Le traité de réassurance CCR avait deux sections (garantie de l'Etat sur les dommages incendie et explosion liés au terrorisme et aux actes de sabotage et garantie privée de la CCR dans le cas d'émeutes et de mouvements populaires).

La garantie réassurance était une couverture illimitée en excédent de perte annuelle au-delà d'une franchise de 100% des surprimes émises, la rétention des assureurs étant augmentée d'une fraction de 10 % des sinistres dans certaines limites.

Les extensions de garantie couvrant le terrorisme, les émeutes, mouvements populaires, vandalisme et sabotage identifiées comme garanties P22 (incendie et explosion), P24 (tous dommages matériels) et P13bis (risques spéciaux) furent remodelées en 1983 par les garanties P22/83, P24/83 et P13bis/83. Les garanties supplémentaires (terrorisme, malveillance, émeutes et mouvements populaires) étaient tarifées (selon les recommandations de l'assemblée plénière dommages de la FFSA) avec des surprimes de 6 % de la garantie incendie pour les risques industriels et de 1,7 % pour les risques simples.

Terrorisme international (1985-2000)

De graves événements liés au terrorisme international intervinrent sur le territoire français en septembre 1985 et firent de nombreux dégâts matériels et victimes corporelles. La Loi de septembre 1986 rendit obligatoire l'inclusion de la garantie des attentats pour l'ensemble des polices assurance dommages en France.

Un décret de juin 1987 stipula que la garantie et la franchise des couvertures terrorisme ne pouvaient être différentes de celle des contrats dommages de base. Un fonds de garantie des victimes d'attentats pour les dommages corporels fut créé. Ce fonds fut amélioré en 1990 grâce à la suppression du plafond d'indemnisation et étendu à toutes les victimes d'agressions et de violences en devenant le FGTI -Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et autres Infractions.

Avec la généralisation de la garantie attentats, la CCR était davantage sollicitée en raison de l'afflux de couvertures sur des risques majeurs et de l'insuffisance de capacité du marché international de la réassurance. L'intervention de la CCR permettait de réassurer des sociétés de taille petite ou moyenne.

Compte tenu des problèmes de terrorisme régional en Corse, les assureurs au milieu des années 80 limitèrent leurs engagements dommages et un pool « Corse » sous l'égide de la FFSA, vit le jour en 1988. Il est encore en activité comme pool des « risques aggravés » et reconduit chaque année depuis.

World Trade Center et années suivantes (2001-2005)

La tragédie des attentats de septembre 2001 (WTC-World Trade Center), sinistre sans équivalent d'assurance et de réassurance, induisit des changements politiques et économiques importants en imposant la prise de conscience de nouvelles menaces géopolitiques.

La plupart des réassureurs mondiaux décidèrent d'exclure le risque terrorisme dans les contrats couvrant les grands risques, considérés alors comme inassurables, ou donnèrent une capacité limitée réservée aux risques moyens. La réalisation d'un risque jusqu'alors largement sous-estimé et difficile à évaluer conduisit ainsi à une contraction immédiate de la capacité d'assurance et de réassurance mondiale.

La catastrophe industrielle majeure d'AZF survenant quelques jours après (21 septembre) fut dans un premier temps attribuée à une action terroriste et rendit la situation encore plus difficile pour le marché français. Les assureurs français se retrouvèrent dans une position très difficile pour le renouvellement 2002 des contrats grands risques, compte tenu de l'impossibilité d'exclure les dommages résultant d'actes de terrorisme ou d'attentats et du manque de capacité.

Cette situation inédite mit les assureurs des grands risques français en difficulté entraînant pour certains une résiliation de leur portefeuille. Les pouvoirs publics se trouvèrent dans la nécessité de rechercher des solutions pour les assurés et l'assurance des grands risques.

La création de GAREAT en France fut en 2001 le résultat, d'une part, du constat des réassureurs de leur difficulté à couvrir la partie terrorisme des risques industriels dans les traités, d'autre part, d'un compromis entre les différentes parties prenantes sous la forme d'un partenariat Public-Privé (Etat, assureurs, réassureurs, assurés). Cette couverture maximale constitue un enjeu majeur pour la chaîne du risque dans le cadre d'un véritable partenariat entre les différents acteurs.

Hyper-terrorisme (post 2005)

A partir du milieu des années 2000, des menaces précises agitèrent les services de renseignement et les pouvoirs publics de différents pays, concernant un possible développement de l'hyper-terrorisme avec des attentats de type NBCR (nucléaire, biologique, chimique ou radiologique). Ceci entraîna des réflexions dans divers marchés d'assurance sur les modes de couverture et conduisit les organisations professionnelles en France à rechercher à partir de 2005 l'extension de la protection d'Etat à ces nouvelles garanties.

En France, une loi fut discutée avec les organisations professionnelles au cours de l'année 2005 et promulguée en janvier 2006. Elle renforça l'obligation d'assurer le terrorisme en étendant la couverture à l'ensemble des attentats, y compris d'origine NBCR, tout en limitant les polices concernées à l'inclusion d'une garantie incendie. Elle conduisit à séparer la protection d'Etat pour les petits risques avec un deuxième montage réassurance GAREAT et une couverture illimitée par société.

11. COUVERTURES GAREAT ET AUTRES MONTAGES

GAREAT (Grands risques)

Groupement de co-réassurance créé en 2002, son objet est de réassurer les garanties liées à des actes terroristes souscrites par ses adhérents au sein des contrats de dommages aux biens et aux corps de véhicules terrestres à moteur. L'article L126-2 du Code des assurances oblige en effet tous les assureurs à inclure les garanties des dommages matériels directs suite à un attentat ou un acte de terrorisme, définis par les articles 421-1 et 421-2 du Code pénal.

Il s'agit d'un pool de co-réassurance à 3 étages (assureurs, réassureurs et Etat). Pour 2013 la rétention des assureurs est renouvelée en principe à € 400 M, la capacité achetée en réassurance sera de €1900 M (+18, 7 % par rapport à 2012) et l'Etat intervient via la CCR au-delà d'un seuil de €2300 M en 2013. Il fournit aux assureurs une capacité en couverture annuelle illimitée (grâce à la garantie de l'Etat accordée de façon collective au marché via la CCR) afin de couvrir le montant cumulé des dommages résultant d'attentats ou d'actes de terrorisme sur une année pour des dommages causés à des biens situés en France, quelle que soit l'origine ou le lieu de l'attentat.

Le pool réassure les grands risques, définis comme les risques dont les sommes assurées excèdent € 20 M (risques directs et pertes d'exploitation combinés). L'adhésion au pool est obligatoire pour les membres de la FFSA et du GEMA et couvre environ 95% des risques privés assurés. Son financement est assuré par des prélèvements sur les cotisations d'assurance dommages de chaque risque cédé au pool selon les critères réassurance de mutualisation suivants :

- Risques de sommes assurées entre € 20M et € 50 M : 12%
- Risques de sommes assurées supérieures à € 50 M : 18%
- Risques nucléaires: 24%

GAREAT (Risques petits et moyens)

Créé en 2005, le montage est sur les mêmes bases que celui des grands risques, il est par contre facultatif. Il couvre l'ensemble des risques inférieur à €20 M. Il s'agit d'un pool de co-réassurance à 3 étages (assureurs, réassureurs et Etat). En raisonnant sur la totalité du marché pour des raisons de comparabilité avec les grands risques, la rétention des assureurs serait de € 400 M, la capacité achetée en réassurance serait de €3000 M et l'Etat intervient via la CCR au-delà d'un seuil de marché d'environ €3400 M en 2013. Le montage sera renouvelé en 2013 avec un seuil minimum par société de 20 millions d'euros.

Il fournit aux assureurs une capacité en couverture annuelle illimitée (grâce à la garantie de l'Etat accordée de façon individuelle à chaque compagnie via la CCR), afin de couvrir le montant cumulé des dommages résultant d'attentats ou d'actes de terrorisme sur une année pour des dommages causés à des biens situés en France, quelle que soit l'origine ou le lieu de l'attentat. En fait seules les sociétés moyennes et petites font partie du montage, qui représente une part de marché de l'ordre de 10%. Les autres sociétés sont réassurées individuellement dans le marché, à travers des traités dommages classiques ou spécifiques terrorisme.

Evolution récente

La couverture du terrorisme en France a été clarifiée par la législation de 2006, mais en même temps très aggravée. L'obligation pour les assureurs de couvrir en dommages les attentats résultant de l'utilisation d'armes chimiques, bactériologiques et radiologiques ainsi que du nucléaire sous toutes ses formes pour les dommages subis sur le territoire (bombe 'sale'- qui disperse des matériaux

radioactifs-, arme tactique, conséquences d'un attentat sur site nucléaire français), permet aux assurés français de bénéficier de la couverture dommages la plus large au monde, la contre-partie étant des engagements très importants pour les assureurs et l'Etat en tant que réassureur.

La garantie de l'Etat vient d'être renouvelée, avec une augmentation sensible des seuils d'intervention (2,3 milliards euros pour les grands risques) et un minimum par société pour les petits risques (20 millions euros), et la période de 5 ans permet une adaptation progressive des montages pour une meilleure couverture. Une garantie collective petits risques est envisagée par la CCR à des conditions de marché restant à déterminer.

Il convient en effet de s'interroger dix ans après la création de Gareat sur l'optimisation des différents montages dans les années qui viennent. Il y a en effet un équilibre instable entre la volonté publique de protéger le marché au-delà d'une capacité privée disponible et la volatilité potentielle des capacités très dépendantes des tensions ou des événements géo-politiques. En particulier, en ce qui concerne les branches autres que les dommages aux biens, la couverture est fragmentée et les protections sont faibles par rapport aux expositions, laissant à la charge des assureurs des risques majeurs, insuffisamment pris en compte par le marché, les agences de notation, les autorités de supervision, et les marchés financiers. Par ailleurs, certaines grandes entreprises à travers l'AMRAE, organisation de leurs risk-managers, ont manifesté leur souhait de voir évoluer à terme le dispositif qui leur semble cher et insuffisamment flexible.

BCAC (Bureau Commun d'Assurances Collectives)

Créé en 1936, il regroupe les principales sociétés d'assurance collectives (environ 80% à 90 % du marché). Il a pour principales missions:

- Des études statistiques professionnelles.
- La gestion de contrats de prévoyance (ex prévoyance des salariés de l'assurance).
- La gestion de pools de co-réassurance.

Il gère un pool catastrophe pour les adhérents, qui couvre pour les affaires directes les événements catastrophiques de type accidents (incluant le terrorisme), avec garanties décès toutes causes et décès accidentel. Les polices couvertes sont des contrats collectifs de prévoyance des sociétés membres et des institutions de prévoyance pour leur quote-part réassurée.

La capacité est €470 M, la rétention marché €30 M avec une conservation par assureur des 2 plus gros montants assurés (personnes) par événement. Elle inclut les garanties NBCR mais ne couvre que les contrats collectifs de prévoyance et non les contrats individuels, pas plus que les contrats accident et santé.

Le pool est donc fragmentaire et ne permet pas la mise en œuvre de capacités à l'échelle des engagements réels des assureurs de personnes en cas de sinistre NBCR, qui devraient alors compter sur une hypothétique solidarité nationale après sinistre.

FGTI (Fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions)

Suite à la vague d'attentats de 1985, un fonds d'indemnisation, en faveur des victimes d'attentats en France et des Français victimes d'actes de terrorisme à l'étranger, est créé en 1986. En 1990, le fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme est étendu aux victimes d'autres infractions et devient le FGTI.

Le fonds de garantie indemnise les dommages corporels des victimes blessées et les préjudices moraux et économiques des ayants droit des victimes décédées, en tenant compte des prestations versées par les organismes sociaux, publics ou privés. L'acte doit être une infraction en relation avec une entreprise individuelle ou collective (infraction) ou avoir pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (terrorisme).

Il faut noter que ce fonds est d'une part en déficit structurel, d'autre part n'est pas alimenté pour des sinistres extrêmes (type sériels corporels en cas d'évènement de type nucléaire). Il ne peut donc pas se substituer aux contrats des assureurs de personnes, ni assurer une indemnisation suffisante des personnes en cas de sinistre extrême, sauf à modifier fortement son alimentation et son fonctionnement ex-post.

Pool des risques aggravés

En 1988, face au développement des attentats perpétrés en Corse et pour maintenir une couverture raisonnable des risques, des assureurs FFSA se regroupèrent sous la forme d'un pool dit des 'risques aggravés'. Il couvre les biens des particuliers et des professionnels selon des conditions de primes et de franchises particulières. L'Etat a écarté de ce pool le 30 juin 2000 les collectivités territoriales corses et les établissements publics. Les collectivités publiques de Corse subissent les lois concurrentielles du marché de l'assurance, alors que les sociétés privées et les particuliers peuvent bénéficier d'une couverture par le biais du pool corse.

Autres couvertures

D'autres systèmes de couverture existent, publics, privés ou mixtes. Ci-joint les principaux:

- *Le pool Assuratome couvre les dommages et la responsabilité civile des installations nucléaires en France.*
- *La CCR accorde dans ses contrats risques de guerre la garantie attentats aux acteurs de la branche maritime, aviation et transport.*
- *La CCR accorde de façon ponctuelle une couverture spécifique sur des chantiers de construction en Corse.*

Couvertures indirectes

- *Indirectement les deux systèmes de garantie du marché couvrent potentiellement les effets d'un sinistre et sont à prendre en considération comme réceptacles de marché en cas de faillites multiples, même s'ils auraient du mal à y faire face, compte tenu de leur situation financière actuelle.*
- *En effet, compte tenu des trous et des insuffisances de couvertures, la faillite de nombreux opérateurs est en effet plausible sur la base de scénarios majeurs d'hyper-terrorisme, compte tenu des montages actuels non coordonnés et harmonisés :*
 - *FGAO, qui donne des garanties en cas de faillite de sociétés dommages*
 - *FGAV, qui donne des garanties en cas de faillite de sociétés Vie*

Analyse

On comptabilise près d'une dizaine de dispositifs de couverture qui ne sont ni coordonnés ni intégrés. Par ailleurs la couverture est la plus large possible (NBCR) et obligatoire pour les Biens et en général non exclue pour les Personnes. Les couvertures sont insuffisantes en branches dommages (pas de couverture publique sur les dommages immatériels) et très insuffisantes dans les autres branches, en particulier dans les assurances de personnes.

On constate ainsi une superposition de dispositifs mis en place au fil des événements, mais qui aujourd'hui manque d'une approche globale et coordonnée. Il convient donc de revoir l'ensemble des dispositifs pour une remise à plat et une meilleure intégration inter-branches.

12. PRINCIPAUX MONTAGES EN EUROPE

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, de nombreuses initiatives en matière d'assurance et réassurance du terrorisme ont vu le jour dans différents pays européens. Elles sont en général dérivées du modèle Gareat, qui a été le modèle le plus répliqué au monde après 2002.

En effet, en dehors de la Grande-Bretagne qui s'est dotée d'un système d'assurance et de réassurance du terrorisme dès 1993 et du Consorcio en Espagne (créé pendant la guerre civile en 1941 et légèrement remanié et étendu après les attentats de 2004 à Madrid), peu d'Etats européens avaient mis en place des pools ou solutions de marché avant 2001. Les principales caractéristiques des différents systèmes en Europe sont comparées (tableau joint).

Assurance du terrorisme

- La plupart des pays européens n'imposent pas une couverture intégrale du terrorisme en termes de garantie et de risques couverts. La France fait office d'exception avec la loi de 1986 qui imposait aux assureurs, bien avant les attentats du 11 septembre 2001, d'offrir la couverture terrorisme dans les contrats dommages aux biens et dommages automobile. On peut également citer la Belgique où la garantie est devenue obligatoire pour les branches responsabilité civile automobile, incendie risques simples, accidents du travail et assurance vie suite à la création du pool en 2008.
- La garantie NBCR (nucléaire, bactériologique, chimique, radiologique) n'est généralement pas obligatoire dans les contrats et n'est que rarement couverte dans les pools et autres solutions de marché (exceptions : France, Belgique, Espagne, Pays-Bas).
- Les assureurs offrent généralement la garantie terrorisme pour les risques de particuliers. La situation concernant les risques industriels et commerciaux est très variable d'un pays à l'autre, et les conditions d'assurance prévoient souvent des seuils et des limitations.
- Dans la majorité des pays, la tarification de la garantie terrorisme est libre et il n'existe pas de prime dédiée.

Pools et solutions de marché

- Certains pools ont un champ d'action beaucoup plus large que celui de Gareat (exemples : les pools belge et néerlandais), en étendant à d'autres branches que le dommage la garantie offerte (responsabilité civile, assurance vie, santé).
- Les couvertures offertes par certains pools apparaissent insuffisantes compte tenu des expositions.
- Dans l'ensemble, les pools limitent leur champ d'application géographique à leur pays d'origine.

France et autres pays

Les Etats participent généralement à des degrés divers dans la réassurance des pools, mais seule la France offre une garantie illimitée en Dommages aux assureurs et assurés. Le montage français en dommages apparaît solide dans son fonctionnement puisqu'en cas d'événement majeur, en particulier d'hyper-terrorisme, les sinistres des assurés seront pris en charge par les assureurs, les réassureurs et au-delà par l'Etat, bien qu'il y ait suite à la loi de 2006 pour certains risques une insuffisance ou une limitation de couverture. Grâce à ce système, les assurés français, contrairement à ceux d'autres pays européens, ont la garantie d'être indemnisés sans limitation dans les branches dommages aux biens (hormis les trous de couverture).

Par contre il est très restrictif dans la mesure où il ne couvre pas les autres branches, comme les solutions les plus récentes introduites dans des pays voisins comme la Belgique et les Pays –Bas, qui couvrent l'ensemble des biens et des personnes de façon beaucoup plus efficace.

Comparatif des principaux Pools

Voir ci-dessous les principaux pools européens avec un comparatif succinct.

Pays	Nom du Pool	Date de création	Participation au Pool	Périmètre de couverture	Couverture des risques simples dans le Pool		Couverture des risques commerciaux/industriels dans le Pool		Exclusions principales	Capacité	Commentaires
					NBCR	Terrorisme Conventionnel	NBCR	Terrorisme Conventionnel			
Allemagne	Extremus AG	3 septembre 2002	Facultative	Dommmage aux Biens Perte d'exploitation	Non	Non	Non	Oui	Guerre Contamination ABC Energie nucléaire Carences Fournisseurs	Capacité totale : €10Md Marché privé (Assurance & Réassurance) : €21ers milliards Etat : €6Md XS €2Md	Le Pool ne couvre que les risques commerciaux et industriels situés en Allemagne > €25m dans une limite annuelle par assuré de €1,5Md. En outre, il y a une franchise de 1% par assuré en cas de sinistre. En 2008 : 1 230 polices cédées sur un nombre total de risques estimé à 40 000.
Autriche	Österreichischer Versicherungspool zur Deckung von Terrorisiken	1 ^{er} octobre 2002	Facultative	Dommmage aux Biens Perte d'exploitation	Non	Oui	Non	Oui	Contamination ABC Energie nucléaire Carences Fournisseurs, Art	Capacité totale : €200m Rétention Assureurs : €50m Réassurance : €150m XS €50m	Limite de €5m par police et par site. Risques situés en Autriche. Près de 100% du marché a adhéré.
Belgique	TRIP (Terrorism Reinsurance and Insurance Pool)	1 ^{er} mai 2008	Facultative	Vie, Non-Vie, Santé	Oui	Oui	Oui	Oui	Installations nucléaires, Véhicules ferroviaires, aériens et maritimes, assurances spécifiques terrorisme	Capacité totale : €1 Md indexé Rétention Assureurs : €300m (fixe) Réassurance : Env €475m en 2009 (indexé) XS €300m Etat : €300m suivants (fixe)	Environ 90% du marché a adhéré. A noter que les assureurs qui n'ont pas adhéré à TRIP ne bénéficient pas de la limitation à €1Md. La loi prévoit une limitation par assuré et par site de €75m (immeuble + contenu + perte d'exploitation). Jusqu'à maintenant, l'indexation de la capacité du Pool est "supportée" par les réassureurs. Si la charge sinistre devait dépasser €1Md indexé, les indemntés seraient ramenés proportionnellement à €1Md, les dommages corporels étant indemntés en priorité.
Danemark	Une loi pour la constitution d'un Pool a été votée. Il devrait voir le jour le 1 ^{er} janvier 2010 mais serait limité à la couverture du terrorisme "NBCR".										
Espagne	Consortio de Compensación de Seguros	1941	Obligatoire	Dommmage aux Biens Perte d'exploitation hors CBI	Oui	Oui	Oui	Oui	Guerre, grèves Pénis nucléaires	Pas de limite au niveau du Consortio, mais dans la limite de la police couverte	
Finlande	Il existe un Pool, mais son champ d'action est limité. 2 des plus grands assureurs locaux n'ont pas adhéré.										
France	GAREAT 1	2002	Obligatoire	Dommmage aux Biens Perte d'exploitation NBCR et installations nucléaires	Oui	Oui	Oui	Oui	Vie, Santé, RC, MAT, guerre, grèves, émeutes	Illimité Rétention Assureurs : €400m Réassurance : €1,6Md XS €400m Etat : garantie illimitée via la CCR	Risques > €20m Scenarii "bombe propre" et "bombe sale" sont couverts.
	GAREAT 2	2005	Facultative		Oui	Oui	Oui	Oui	Idem GAREAT 1 pour les risques < €20m	Illimité Rétention Assureurs : €400m Réassurance : €2,7Md XS €400m Etat : garantie illimitée via la CCR	Les limites sont exprimées à 100% du marché. Pour 2009, la part de marché est estimée à 12%.
Grèce	Pas de solution marché										
Grande Bretagne	POOLRE		Facultative	Dommmage aux Biens Perte d'exploitation	Non	Non	Non	Oui	Guerre, guerre civile, RC, MAT, Virus Informatique	Rétention Assureurs : £100m par événement et £200m par an Etat : garantie illimitée	
Italie	Pas de solution marché										
Luxembourg	Pas de solution marché										
Norvège	Pas de solution marché										
Pays-Bas	NHT (Nederlandse Herverzekingsmaatschappij voor Terrorismedschaden)	1 ^{er} juillet 2003	Facultative	Vie, Non-Vie, Santé	Oui	Oui	Oui	Oui	Aviation, accidents nucléaires, assurances spécifiques terrorisme	Capacité totale : €1 Md Rétention Assureurs : €400 1 ^{er} millions Réassurance : €550m XS €400m Etat : €50m XS €950m	Environ 95% du marché a adhéré. La loi prévoit une limitation par assuré et par site de €75m (immeuble + contenu + perte d'exploitation). Si la charge sinistre devait dépasser €1Md, les indemntés seraient ramenés proportionnellement à €1Md. Tous les sinistres terrorisme doivent être déclarés au NHT. Toutefois, un sinistre n'est "recouvrable" auprès du Pool que si le sinistre marché est > €7,5m ou franchise de 2,5% de l'encaissement de l'assureur avec un minimum de €50 000 par assureur.
Portugal	Pas de solution marché										
Suède	Pas de solution marché										
Suisse	Solution de marché recommandée par l'association des assureurs suisses (SvV)	1 ^{er} septembre 2003	Facultative	Dommmage aux Biens Perte d'exploitation	Non	Non	Non	Oui	Risques politiques, terrorisme informatique, contamination, avion et certains grands risques	OJP pour les risques entre CHF10m et CHF150m de sommes assurées Limite de CHF300m par événement - CHF900m dans l'année Les assureurs retiennent 15%	