

Juin 2010

LIVRE BLANC REASSURANCE DU TERRORISME EN FRANCE

SOMMAIRE

Introduction

1. Nature du Terrorisme
2. Situation géopolitique et menaces non conventionnelles
3. Scénarios d'hyper-terrorisme.
4. Assurabilité et partenariat public/privé
5. Résumé de la situation
6. Recommandations APREF

Annexe 1: Historique des couvertures terrorisme en France

Annexe 2: Montages dommages et Garet

Annexe 3: Autres montages en France

Annexe 4: Principaux montages en Europe et tableau comparatif

L'APREF s'exprime dans ce memo en dehors de la CCR qui en fait partie, mais souhaite afficher sa neutralité compte tenu de son implication.

Presque 10 ans se sont écoulés depuis le drame du World Trade Center (entraînant la mise en place de garanties d'Etat pour la couverture du risque terrorisme dans le monde), et en Europe 5 et 6 ans depuis les terribles attentats de Londres et de Madrid.

Le contexte général a radicalement changé depuis. En effet, 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. La conférence de Washington d'avril 2010 sur la sécurité nucléaire et le terrorisme a bien montré l'importance de la menace et la nécessité de prendre des mesures dans tous les domaines. Pour le président des USA, le terrorisme nucléaire est en effet « un des plus grands dangers contre la sécurité du monde ». La crise financière a par ailleurs tendu la situation des finances publiques des Etats et a conduit à durcir les règles de solvabilité et évaluer le risque systémique en assurance. Enfin, l'OCDE relance par ailleurs une réflexion sur le sujet du terrorisme et sa récente conférence des principaux pools mondiaux à Paris en juin a montré l'intérêt d'une démarche commune et d'une convergence.

Dans ce contexte, il est apparu important aux réassureurs, qui ont par nature une vision mondiale, de contribuer à la réflexion en privilégiant :

- *une approche globale en s'appuyant sur l'évolution du terrorisme et sur la comparaison entre les différents schémas européens qui se sont mis en place*
- *une solution globale en France qui tienne compte de l'hyper-terrorisme et qui améliore fondamentalement la sécurité des personnes, des biens et des entreprises.*

Tel est l'objet de ce LIVRE BLANC sur le terrorisme en France, axé sur la réassurance, outil de la plupart des montages terrorisme et vecteur de mutualisation des capacités financières internationales.

En annexe sont rappelés l'historique des attentats en France et des différents montages de couverture du terrorisme, leur description ainsi qu'une comparaison des principaux systèmes de protection européens.

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 (Association des professionnels de la réassurance en France) défend à travers ce Livre Blanc une démarche stratégique et pro- active:

- Faire le point sur l'environnement du terrorisme mondialisé, les couvertures disponibles en France avec leurs avantages et inconvénients
- Sensibiliser les différents acteurs, en particulier les assurés (entreprises et particuliers) et les assureurs sur un sujet géopolitique majeur et mal connu dans certaines branches
- Comparer les montages aux solutions étrangères, en particulier en Europe
- Avoir une approche globalisée toutes branches d'un risque extrême en cas d'hyper-terrorisme, compte tenu des spécificités du marché français

- Proposer une évolution des dispositifs actuels pour réduire sensiblement le risque, en tenant compte des contraintes des marchés d'assurance et de réassurance.

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).

1.1 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.

1.2 Types de terrorisme

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

- *Terrorisme individuel* : Praticué 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.

1.3 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 de civilisations.

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.

- *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 ET MENACES NON CONVENTIONNELLES

Malgré une récurrence journalière d'attentats au niveau mondial, l'opinion occidentale ne semble pas particulièrement inquiète, sauf dans les périodes d'attentats touchant des pays proches ou des nationaux situés dans des pays étrangers.

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.

En réalité, même si la survenance d'évènements majeurs reste faible, l'hyperterrorisme constitue un risque critique et potentiellement systémique 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 de types d'attentats.
- Des tentatives d'attentats sont régulièrement déjouées et des réseaux démantelés. Plusieurs gouvernements occidentaux ont fait récemment état de menaces plus ciblées sur l'Europe, les Etats-Unis étant considérés comme maintenant 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.

2.1 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 Caucase, le Golfe persique et le Golfe du Bengale. Toute cette zone est en effet devenue au fil des conflits et des rivalités diverses une véritable poudrière, et compte un pays possédant l'arme nucléaire et un autre en passe de l'obtenir.

Une véritable guerre contre le terrorisme et 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 suivantes (en se limitant à l'Orient et au Moyen-Orient):

- 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. Les turbulences se sont même étendues aux zones tribales du Pakistan voisin, sanctuaire naturel des mouvements armés, les armées occidentales visant à limiter les protections dont jouissent les groupes terroristes. En cas d'enlèvement ou de guerre longue, on pourrait assister a contrario à une radicalisation d'autres groupes et une extension du terrorisme.
- Pakistan : ce pays a été touché par la situation afghane, les mêmes tribus habitent de part et d'autre de la frontière et partagent un contexte religieux similaire. Certains mouvements continuent à gagner du terrain au Pakistan, qui

devient un enjeu régional fondamental. Selon les experts, les forces de la coalition auront désormais davantage de difficultés à obtenir des succès, dans la mesure où ces mouvements sont en phase d'expansion et pèsent de plus en plus au Pakistan, avec pour conséquence un risque de déstabilisation du pays et 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. Enfin, l'émergence d'un nouveau conflit de type religieux au Yémen est particulièrement inquiétante dans ce pays proche de l'Arabie Saoudite 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.
- 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. L'incertitude liée à une agitation d'une partie de la société iranienne crée un facteur d'incertitude supplémentaire.

2.2 Menaces non conventionnelles

Au contexte géopolitique agité et incertain, s'ajoute une menace supplémentaire liée au risque d'utilisation d'armes non conventionnelles : 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 a priori déjoué leurs plans jusqu'à présent ait uniquement permis de gagner du temps.

Un grand nombre d'attentats de ce type échouent chaque année (selon le rapport Europol 2008) 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 possible des sinistres:

- 2002 : Rome - Tentative d'empoisonnement d'une partie de l'approvisionnement en eau avec du cyanure.
New York- un terroriste a tenté 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 une 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. De récents rapports de renseignement confirment la poursuite de leurs efforts pour obtenir des matériaux nucléaires.

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).

3. SCENARIOS D'HYPER- TERRORISME

La véritable nouveauté depuis quelques années dans le positionnement géo- politique 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.

Les attentats de type NBCR sont, beaucoup moins bien connus et rarement étudiés. Nous résumerons quelques exemples de scénarios NBCR qui sont transposables dans les pays développés.

3.1 USA

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

En 2004, l'organisation à but non lucratif RAND publie un scénario d'attaque du port de Long Beach (CA) au moyen d'une bombe 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 1 000 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 directe au risque nucléaire des polices d'assurance Dommages aux 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 détresse des marchés financiers.

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 de USD) :

	Branche d'Assurance	New York City	Washington, DC	San Francisco	Des Moines
Attaque NBCR de grande ampleur	Total	778.1	196.8	171.2	42.3
	Auto	1	0.6	0.8	0.4
	DAB Commercial	158.3	31.5	35.5	4.1
	DAB Résidentiel	38.7	12.7	22.6	2.6
	Accidents du Travail	483.7	126.7	87.5	31.4
	Resp. Civile	14.4	2.9	3.2	0.4
	Assurance Vie	82	22.5	21.5	3.4
Attaque NBCR moyenne	Total	446.5	106.2	92.2	27.3
	Auto	0.2	0.1	0.2	0.1
	DAB Commercial	77.8	15.7	17.1	2
	DAB Résidentiel	10.3	3.1	6.9	0.4
	Accidents du Travail	313.2	71.6	50.8	21.8
	Resp. Civile	7.3	1.5	1.6	0.2
	Assurance Vie	37.7	14.2	15.6	2.9
Attaque conventionnelle (Camion piégé)	Total	11.8	5.5	8.8	3
	Auto	0	0	0	0
	DAB Commercial	6.8	2.1	3.9	1.2
	DAB Résidentiel	0	0	0	0
	Accidents du Travail	3.5	2.8	3.9	1.5
	Resp. Civile	1.2	0.4	0.7	0.2
	Assurance Vie	0.3	0.2	0.3	0.1

Tableau 1 : Scénarios AAA (2006) : Conséquences assurantielles de scénarios d'attaques terroristes aux Etats-Unis (en milliards de dollars)

Bien que les caractéristiques de l'économie et 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.

3.2 Europe

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.

Le tableau suivant décrit la taille de l'événement et une estimation des coûts associés (en Milliards d'Euros) :

	500g TNT ; 100GBq Cœur de Paris	500g TNT ; 5 TBq Cœur de Paris	5kg TNT ; 1.85 PBq Cœur de Paris
Evacuation	0	8000 m2	2.1 km2
Mise à l'abris	0	0.15 km2	9.3 km2
Décontamination nécessaire	3000 m2	12 km2	77 km2
Frais de décontamination	0.001	1	20
Biens non decontaminables	0	0.3	1.5
Perte de PNB (incl. pertes d'exploitation)	0.028	de 3 à 11	de 100 à 300

Tableau 2 : Laboratoire Spiez (2005) : Trois scénarios d'attaque par bombe sale à Paris et leurs conséquences. Les montants sont exprimés en Milliards d'Euros.

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'une ogive nucléaire par des terroristes) est considérable.

Ces études indiquent qu'il est possible de considérer qu'un scénario à période de retour de l'ordre de 200 ans (test de solvabilité 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 étatique quasi-inexistante. Le marché serait donc extrêmement exposé.

4. ASSURABILITE ET PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE REASSURANCE

La France a un long historique de terrorisme et de couvertures publiques et privées (voir annexes 1 à 3). Il en est résulté au cours du temps un empilement de couvertures qui manque de cohérence et d'efficacité.

L'assurance et la réassurance du risque terrorisme en France constituent depuis quelques années un défi majeur pour l'industrie de l'assurance, car la nature du risque

d'hyper-terrorisme se situe à la frontière de l'inassurable, compte tenu de son imprévisibilité et de son potentiel de destruction, assimilable à la guerre.

4.1 Assurabilité

D'un point de vue conceptuel, le risque d'hyper-terrorisme n'est pas un péril assurable au sens traditionnel du terme, même s'il partage quelques caractères communs avec le risque d'évènements naturels extrêmes (type tremblement de terre ou tsunami majeurs, chute de météorite importante...) :

- Potentiel très important de dommages.
- Potentiel de pertes humaines considérable.
- Cumul possible de l'ensemble des branches dommages, automobile, transport, responsabilité civile, accident, vie, santé...

En réalité, d'autres caractéristiques font du terrorisme 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 extrême dans les pays visés.
- Intensité maximale très forte par rapport à la moyenne des évènements naturels.
- Fréquence et intensité imprévisibles, donc un risque difficile à modéliser et tarifer.

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 quelle 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 montant des pertes potentielles générées par l'hyper-terrorisme, ainsi que les cumuls possibles entre branches d'assurance. Ils ont par ailleurs démontré l'augmentation des risques d'insolvabilité, les actifs pouvant être dévalorisés par une chute corrélative des marchés financiers. Les problématiques de capacités disponibles en assurance/réassurance au niveau mondial se sont alors posées (Dommages, Aviation, Transport...) d'autant plus que des outils de modélisation n'étaient pas disponibles. Ils sont d'ailleurs toujours insuffisants, les données statistiques étant limitées et les périodes de récurrence sujettes à caution.

L'incertitude qui pèse sur l'intensité et la fréquence d'attentats futurs, compte tenu des nouvelles méthodes et technologies utilisées par les terroristes, ne permet pas d'évaluer facilement le risque. Les simulations d'évènements majeurs par les agences de notation et les autorités de contrôle ne concernent pas encore véritablement l'hyper-terrorisme, pourtant susceptible de menacer le bilan des entreprises et des assureurs. Il en résulte que le prix du terrorisme est en général celui du marché de la réassurance, qui est aléatoire et fluctue selon l'appétit au risque des opérateurs, leurs fonds propres disponibles et les menaces géopolitiques.

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.

Un autre facteur à sous-estimé est la probabilité de recherche de responsabilité en cas d'évènement sous-assuré pour certains types d'attentats. En effet, les risques de recours sont importants pour les assureurs et les réassureurs en responsabilité civile en cas d'implication de véhicule ou de moyen de transport, de négligence si un industriel est impliqué, ou de responsabilité de mandataires sociaux.

4.2 Partenariat Public/Privé Réassurance

L'assurance et la réassurance du terrorisme, du fait des raisons énoncées ci-dessus, nécessitent, sur tous les principaux marchés, l'intervention des Etats. Ceux-ci ont en effet la maîtrise de la politique étrangère, de la politique de sécurité intérieure et sont le principal acteur dans la prévention du risque terrorisme, d'où leur nécessaire et naturelle implication dans la couverture dommages. Ils ont aussi seuls la capacité financière de faire face aux expositions du marché sur un sinistre majeur d'origine non-conventionnelle.

L'intervention de l'Etat via la réassurance est d'autant plus indispensable en France, que la couverture d'actes de terrorisme NBCR y est obligatoire : la plupart des réassureurs considèrent en effet le risque nucléaire comme pratiquement non assurable et relevant 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.

L'assurance et la réassurance privées ne peuvent offrir sur les différents marchés qu'une capacité limitée laquelle, en cas d'aggravation de la situation géopolitique, pourrait se contracter de façon très significative, une forte réaction des opérateurs et des marchés est aussi prévisible suite à un attentat majeur.

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.

5.RESUME DE LA SITUATION

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 acquérir. Le Président des USA vient de déclarer à l'occasion de la première conférence internationale sur le terrorisme nucléaire à Washington 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, en réalité difficilement supportable au niveau d'un seul Etat et devant susciter à terme une approche Européenne (*pour l'instant hétérogène, voir annexe 4*), voire mondiale, en concertation avec des organismes internationaux par exemple au niveau du G20 et de l'OCDE: on peut ainsi imaginer des couvertures régionales 'chapeau' au niveau Européen et/ou des mécanismes de solidarité entre Etats.

Il s'agit en fait d'un véritable sujet de sécurité nationale, dont la résolution se situe au plus haut niveau politique, et de sécurité de place, qui concerne les autorités de marché. C'est en effet un risque éminemment politique, résultant de la mondialisation et de la dissémination des technologies et des armes de destruction massives. Il met en jeu les intérêts de la Nation, la défense nationale, la sécurité intérieure, l'économie, le tissu industriel, l'intégrité des biens et des personnes sur l'ensemble du territoire. C'est un risque qui nécessite une réponse d'envergure, dans la perspective des responsabilités régaliennes de l'Etat et conforme à l'intérêt général.

Crise financière et risque extrême

Dans un climat de crise financière et d'incertitude économique, 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 l'assurance française.

On aurait pu penser que la crise financière, en tant que réalisation d'un risque de type systémique ayant nécessité des mesures sans précédent de la part de tous les pays, pouvoirs publics, institutions internationales et entreprises, ouvrirait la voie à des analyses des autres risques extrêmes et à de nouveaux montages de protection des bilans des assureurs. 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 menaces et les différents scénarios d'hyper-terrorisme envisageables, qui sont les vrais sujets. De fait, excepté quelques institutions reconnues (*World Economic Forum* et *Chief Risk Officers Forum*), il y a eu peu de contributions et d'alertes sur ces risques majeurs.

Solutions en France

Pour faire face à ce nouveau défi géopolitique, les pouvoirs publics ont mis en place des solutions que le marché souhaite pérennes. Encore faut-il qu'elles intègrent toutes les expositions et problématiques des assurés, qu'elles prennent en compte l'état actuel de la solvabilité réelle des assureurs français et des systèmes de sécurité de

place. Ceci implique une sensibilisation de tous les assureurs et une évolution des types de couverture selon les meilleures techniques de protection des assurés.

Compte tenu de la garantie obligatoire et très large du terrorisme en Dommages, la création de GAREAT en 2001 (voir annexe 2) a été une avancée importante. Malgré une situation à la limite de l'assurabilité, le marché français a pu ainsi depuis plusieurs années, grâce à l'action conjuguée des assureurs et des réassureurs, à la mutualisation des risques et aux garanties d'Etat, développer une des plus importantes capacités NBCR au monde en réassurance dommages et une capacité significative NBCR en assurance de personnes.

Cela reste toutefois très insuffisant en matière d'expositions toutes branches. Les développements successifs de la couverture obligatoire du terrorisme en assurance dommages introduisent un nouveau paradigme. Il faut envisager des scénarios d'hyper- terrorisme (très au-delà des scénarios de périls naturels), avec des corrélations entre toutes les branches d'une part, et avec les marchés financiers (baisse des actifs et ventes forcées) d'autre part, ce qui représente au final des expositions considérables pour les assurés et les assureurs français malgré les protections de l'Etat en dommages.

Il en va de la responsabilité des opérateurs, des autorités de supervision et des pouvoirs publics.

Nul ne sait comment le terrorisme mondialisé va évoluer et quelles seront les prochaines étapes et les prochaines cibles. En revanche, compte tenu des effets potentiels dévastateurs sur les personnes, les entreprises, les collectivités, l'Etat et leur patrimoine, il est important de prendre date pour s'assurer que toutes les mesures de protection, prévention et couverture soient progressivement prises dans le cadre de l'intérêt général. Diverses expériences étrangères se sont développées (voir annexe 4) depuis quelques années, en général sur le modèle de Gareat, et peuvent être à leur tour un modèle pour améliorer sensiblement les montages et les couvertures en France.

6. RECOMMANDATIONS APREF

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 à part et potentiellement extrême pour les assureurs et le marché, si l'on ne prend pas de manière pro- active des dispositions pour améliorer les montages actuels de protection financière. Ceci demande suivi, sécurité juridique, vigilance et traitement particulier au niveau des pouvoirs publics et des institutions de surveillance.

L'APREF pense ainsi qu'il est essentiel pour la sécurité et la stabilité du marché de l'assurance en France de prendre au fur et à mesure un certain nombre de dispositions efficaces, faciles à mettre en œuvre et peu coûteuses pour les pouvoirs publics et les assureurs, dans le but d'assurer une meilleure :

- Modélisation et protection des risques
- Sensibilisation et protection des assurés et des assureurs
- Optimisation des protections par l'assurance et la réassurance
- Incitation à la prévention

Branche Terrorisme

- Définition de l'attentat : il existe un besoin de trouver un mécanisme neutre permettant à l'Etat d'assumer sans ambiguïté possible 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 : Il est important de bien définir la frontière entre les actes de terrorisme et les autres catégories de risques que sont d'une part les émeutes, mouvements populaires, d'autre part les actes de malveillance, ou à défaut de coupler les couvertures pour éviter les défauts de couvertures.
- Définition des cumuls : à la fois par branche et géographiques (cumuls possibles multi-pays en particulier sur un scénario majeur de type NBCR puisque sont couverts les dommages subis en France quel que soit le lieu de l'attentat)
- Compte tenu des caractéristiques de l'assurance de l'hyper-terrorisme (imprévisibilité, sévérité), des engagements potentiels des assureurs (probablement les plus importants en termes d'évènement extrême) et du manque de visibilité des agences de notation et des autorités de supervision, l'APREF considère nécessaire de :
 - Créer une branche spécifique pour favoriser la transparence, en particulier vis-à-vis des assurés, et une meilleure visibilité vis-à-vis des pouvoirs publics
 - Assurer le suivi des primes, des expositions, du capital en risque, des sinistres, des provisions d'égalisation et de la réassurance.

Marché

- Dans le cadre de Solvabilité 2, il deviendra progressivement nécessaire pour les assureurs de :
 - Avoir une vision autonome et technique de la branche.

- Produire des scénarios de marché normalisés nationaux (cumulatifs toutes branches à 200 ans, sur base hyper-terrorisme, compte tenu des spécificités législatives du marché français) en coopération avec l'ACP dans le cadre des états C9.
- Mobiliser un capital important toutes branches ou utiliser davantage la réassurance.

Evolutions souhaitables des montages de couverture

Les cumuls assurance et réassurance inter- branches possibles en cas d'attentat extrême, en particulier de type NBCR, incluent les Dommages, l'Automobile, la RC, le Transport, les Risques Spéciaux, le Crédit, la Santé, les Assurances de personnes, les couvertures individuelles....

Les couvertures existant sont bonnes en Dommages mais insuffisantes par manque de couvertures en réassurance disponible sur le marché dans la plupart des autres branches. Bien que nombreuses, elles ne permettent pas de protéger suffisamment les bilans des assureurs et des entreprises. Il s'avère en outre difficile de cerner les expositions et d'acheter suffisamment de couverture en réassurance.

Les montages spécifiques (essentiellement réassurance) sont utiles mais dispersés, hétérogènes et globalement très insuffisants pour couvrir l'ensemble des branches (*voir annexe 1*). Il y a un risque extrême à mesurer, des scénarios à normaliser pour le marché, une menace de faillites en chaîne et un risque de crédit généralisé.

A court terme, il apparaît indispensable d'améliorer et de compléter les différentes couvertures des régimes ou montages existants, de déterminer leur imbrication et leur articulation en cas d'attentat nucléaire, et d'harmoniser les systèmes d'indemnisation.

A moyen terme, la solution optimale serait, comme dans certains pays européens, l'extension de la solution apportée à la couverture attentats le montage Gareat grands risques à l'ensemble des branches. Elle seule permet de protéger l'ensemble des biens et des personnes, de sécuriser les bilans des entreprises et des assureurs et d'optimiser les dispositifs actuels en intégrant les contraintes de marché:

- Couvrir l'ensemble des assurés (biens et personnes),
- Assurer une meilleure sécurité de place avec une meilleure protection par événement (assureurs),
- Opérer une large mutualisation 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.

Gestion des risques

Compte tenu de la sévérité potentielle du risque d'hyper-terrorisme, de l'énorme exposition toutes branches, du potentiel de cumul avec un risque d'actifs, il

convient d'avoir une vision globale du risque, permettant une bonne protection des citoyens et des entreprises.

- Il est ainsi essentiel que les acteurs adoptent une démarche structurante de sensibilisation, gestion et prévention des risques pour viser une couverture globale de l'ensemble des assurés (biens et personnes) à moyen terme, ainsi que développer les mesures de prévention à tous niveaux pour les différents acteurs de la chaîne de risque en coopération avec les pouvoirs publics.

ANNEXE 1 – HISTORIQUE ATTENTATS ET COUVERTURES TERRORISME 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 Gareat¹ 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.

¹ Pool de co-réassurance Dommages du terrorisme en France avec garantie illimitée de l'Etat

ANNEXE 2 –COUVERTURES DOMMAGES ET GAREAT

GAREAT (Grands risques)

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). La rétention des assureurs est de € 400 M, la capacité achetée en réassurance est de €1600 M et l'Etat intervient via la CCR au-delà d'un seuil de €2000 M en 2010.

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 dont les sommes assurées sont comprises entre € 20M et € 50 M : 12%
- Risques dont les sommes assurées sont supérieures à € 50 M : 18%

D'autres caractéristiques existent pour des risques spécifiques, comme les risques nucléaires.

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 €2600 M et l'Etat intervient via la CCR au-delà d'un seuil de marché d'environ €3000 M en 2010.

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 contrepartie étant des engagements très importants pour les assureurs et l'Etat en tant que réassureur.

L'Etat français, à travers la CCR et le Trésor, vient fin 2009 de renouveler sa garantie des couvertures Gareat pour une période de 3 ans, ce qui procure au marché une bonne visibilité. Au-delà de cet aspect conjoncturel, il convient de s'interroger dix ans après la création de Gareat sur l'optimisation des différents montages. Il y a en effet un équilibre instable entre la volonté des Etats de protéger leur marché au-delà d'une capacité privée disponible et la volatilité potentielle des capacités très dépendantes des tensions ou des événements géo- politiques. Par ailleurs, certaines grandes entreprises ont manifesté leur souhait de voir évoluer le dispositif qui leur semble cher et insuffisamment flexible.

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, non vraiment pris en compte par le marché, en particulier par les agences de notation, autorités de supervision, actionnaires, analystes et marchés financiers

ANNEXE 3 – AUTRES MONTAGES EN FRANCE

Parallèlement aux montages Gareat Dommages, coexistent plusieurs systèmes, régimes ou pools dispersés et partiels, offrant une couverture du terrorisme dans d'autres branches et complémentaire en dommages..

Ci-joint une description succincte des différents systèmes dans l'ordre de mise en place.

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 €370 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 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 corsees 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 une dizaine de systèmes de couverture qui ne sont ni coordonnés, ni cohérents, ni intégrés. Par ailleurs la couverture est très large, elle est obligatoire pour les biens et non exclue pour les personnes :

- La couverture est la plus large possible (NBCR)
- et la protection dommages est la plus élevée (illimitée).
- Les dispositifs complémentaires sont les plus nombreux.

Les couvertures sont globalement insuffisantes en branches dommages et très insuffisantes dans les autres branches. 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, de rationalité, d'efficacité et d'économie. Il convient donc de revoir l'ensemble des dispositifs pour une mise à plat et une coordination.

ANNEXE 4 - 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.
- 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.

France et autres pays

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	Dommage 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 : €8Md 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	Dommage 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 : €1Md 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 bénéficie 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 "supporté" par les réassureurs. Si la charge sinistre devait dépasser €1Md indexé, les indemnités seraient ramenées proportionnellement à €1Md, les dommages corporels étant indemnisés en priorité.
Danemark	<i>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".</i>										
Espagne	Consortio de Compensación de Seguros	1941	Obligatoire	Dommage aux Biens Perte d'exploitation hors CBI	Oui	Oui	Oui	Oui	Guerre, grèves Périls nucléaires	Pas de limite au niveau du Consortio, mais dans la limite de la police couverte	
Finlande	<i>Il existe un Pool, mais son champ d'action est limité. 2 des plus grands assureurs locaux n'ont pas adhéré.</i>										
France	GAREAT 1	2002	Obligatoire	Dommage 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	Dommage aux Biens Perte d'exploitation NBCR et installations nucléaires	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	<i>Pas de solution marché</i>										
Grande Bretagne	POOL RE		Facultative	Dommage 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	<i>Pas de solution marché</i>										
Luxembourg	<i>Pas de solution marché</i>										
Norvège	<i>Pas de solution marché</i>										
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 : €1Md 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 indemnités seraient ramenées 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	<i>Pas de solution marché</i>										
Suède	<i>Pas de solution marché</i>										
Suisse	Solution de marché recommandée par l'association des assureurs suisses (SvV)	1 ^{er} septembre 2003	Facultative	Dommage aux Biens Perte d'exploitation	Non	Non	Non	Oui	Risques politiques, terrorisme informatique, contamination, avion et certains grands risques	G/P pour les risques entre CHF10m et CHF 150m de sommes assurées Limite de CHF300m par événement - CHF900m dans l'année Les assureurs retiennent 15%	

Délégation Générale : B. DOLLFUS – tel +33 (0)1 40 67 21 14
Secrétariat Général : J-M. SZMARAGD - tel +33 (0)1 46 98 70 62
Siège : 31 rue Giraudoux– 75116 Paris - France
Site : www.apref.org