

**Juin 2016**

LIVRE BLANC  
REASSURANCE DU TERRORISME EN FRANCE

# SOMMAIRE

## Résumé

1. Menaces non conventionnelles
2. Partenariat de réassurance public/privé
3. Analyse APREF

## Recommandations APREF

## Annexes

1. *Nature du Terrorisme*
2. *Situation géopolitique*
3. *Nucléaire en France*
4. *Scénarios d'hyper-terrorisme*
5. *Scénarios terrorisme majeurs France*
6. *Réglementation*
7. *Gestion des cumuls / Capacités*
8. *Historique attentats et couvertures terrorisme en France*
9. *GAREAT et autres montages en France*
10. *FGTI: Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions*
11. *Secrétariat d'Etat à l'Aide aux victimes*
12. *Principaux montages en Europe et comparatif*

## Résumé

*Presque 15 ans se sont écoulés depuis le drame du World Trade Center. En Europe se sont succédé des vagues de terrorisme depuis 2004 dans différentes capitales : Londres, Madrid, puis plus récemment Paris et Bruxelles. Le contexte général s'est transformé durant cette période : non seulement la menace terroriste n'a pas diminué, mais elle est devenue plus diffuse et surtout elle a changé de nature avec le ciblage d'attentats meurtriers visant les personnes dans des grandes villes européennes, l'émergence d'organisations extrêmement puissantes et la recherche à long terme de nouvelles technologies de type cyber et d'utilisation d'armes de destruction massive.*

*Quatre sommets sur la Sécurité se sont tenus, le dernier à Washington, en avril 2016, confirmant le caractère crucial de cet enjeu, le terrorisme nucléaire étant en particulier considéré comme «le plus grand danger pour la sécurité du monde»<sup>1</sup>, et la nécessité de mesures de sécurité publique au niveau national, ainsi que celle d'une coopération internationale sans faille.*

*La crise financière et souveraine se propageant en Europe avait par ailleurs tendu la situation des finances publiques des Etats à partir de 2008 et conduit à durcir les règles de solvabilité et d'évaluation des risques en (ré)assurance. L'accident majeur de 2011 sur la centrale nucléaire de Fukushima au Japon a en outre remis l'accent sur la sûreté des installations nucléaires et les enjeux économiques associés. Des renforcements de la sécurité et des révisions de la politique nucléaire sont désormais en cours dans les principaux pays développés, y compris face au terrorisme.*

*La situation géopolitique est toujours dangereuse, en particulier avec la création d'un Etat Islamique avec des finances et des ressources considérables, sur fond de guerres civiles au Moyen Orient, et a eu pour conséquences des attentats meurtriers à Paris en 2015, avec des inquiétudes sur l'émergence d'un terrorisme interne. Enfin le développement du cyber-terrorisme avec ses ramifications multiples est particulièrement inquiétant vu son possible effet de levier au regard des dommages potentiels particulièrement importants.*

*Dans ce contexte très troublé, la France est particulièrement visée. Le Directeur de la Sûreté intérieure (DGSI) vient ainsi de déclarer à l'occasion d'une audition parlementaire publique que la France, à cause de sa politique et de son engagement sur l'arc terrorisme Afrique- Moyen Orient, était selon lui le premier pays ciblé en Europe et qu'il fallait s'attendre dans le futur à d'autres attentats, éventuellement nettement plus importants.*

*Il est ainsi apparu fondamental aux réassureurs du marché français de remettre à jour leurs analyses dans le cadre de cette version 2016 du LIVRE BLANC APREF (publié à deux reprises en 2010 et 2012) sur le terrorisme en France, axé sur des couvertures de réassurance, outil de la plupart des montages terrorisme et vecteur de mutualisation des capacités internationales. En annexes sont étudiés divers aspects du terrorisme, en particulier l'historique des attentats en France, les différents montages de couverture ainsi qu'une comparaison des principaux systèmes de protection européens.*

---

<sup>1</sup> Citation de Barack Obama

*Les réassureurs sont très engagés sur les risques extrêmes, ils sont donc particulièrement désireux de participer à l'amélioration des couvertures et à la réduction des risques de marché. Compte tenu des attentats récents et de l'incertitude majeure qui demeure quant au type, à la fréquence et la sévérité des attentats, l'APREF propose une démarche stratégique marché s'appuyant en particulier sur:*

- *Une **couverture universelle du terrorisme** pour l'ensemble des biens et des personnes en France, avec un accès à des couvertures d'assurance minimales permettant de réduire le différentiel potentiel très important entre dommages assurés et dommages économiques, en favorisant l'assurabilité de tous les types de couverture.*
- *Un **Partenariat Public Privé toutes branches** pour tous types de couvertures et de terrorisme, incluant l'hyper-terrorisme de type NBCR ou Cyber et permettant d'assurer la protection financière globale des personnes, des biens et des sociétés*

***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 CHAOS A TOUT PRIX

Le terrorisme est un péril particulier (voir annexe 1), dont les manifestations sont en perpétuelle évolution mais qui vise toujours le même but : déstabiliser, désorganiser, diviser les communautés et créer le chaos chez les populations visées. Les terribles attentats survenus à Paris en novembre 2015 et à Bruxelles en mars 2016 illustrent, s'il en était encore besoin, la détermination des groupes terroristes et leurs ramifications. Au contexte géopolitique agité et incertain depuis 2001 (voir annexe 2), s'ajoute une menace grandissante: 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 (rapports Europol 0). Selon le ministre de l'intérieur, 11 attentats ont été déjoués en France pour la seule année 2015. Certains auraient pu avoir des conséquences dramatiques et des effets en chaîne. Un certain nombre de tentatives de nouvelles formes de terrorisme non-conventionnel 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
- 2014 : - Belgique : sabotage du circuit lubrifiant d'une turbine de la centrale nucléaire Doel 4,
- 2015 : - Belgique : espionnage pendant plusieurs semaines d'un salarié d'un site de recherche nucléaire par la cellule responsable des attentats de Paris

Des réseaux internationaux religieux ou politiques cherchent à accroître la pression sur les pays occidentaux, en aggravant la sévérité des attaques qu'ils planifient et l'utilisation d'armes non conventionnelles leur paraît être un des moyens les plus efficaces d'y parvenir. Certaines organisations (comme l'Etat Islamique) développent des discours de fin du monde prônant ouvertement l'anéantissement de leurs adversaires, dépassant largement l'action terroriste traditionnelle (voir « the ISIS Apocalypse », Mc Cants), Des services de renseignement confirment leurs efforts pour obtenir des matériaux nucléaires, radiologiques ou biologiques et considèrent que leur utilisation est probable, même s'il est impossible de prévoir où et comment.

Depuis 2010, une série de quatre sommets sur la sûreté nucléaire se sont en conséquence tenus sur la menace nucléaire, le dernier le 31 mars 2016 à Washington. Si des progrès ont été faits dans ce domaine, la situation est disparate et laisse apparaître des zones de moindre sécurité dans certains pays. Le risque d'un ralentissement des mesures de sécurité n'est pas à exclure (voir Preventing Nuclear

Terrorism : Continuous Improvement or Dangerous Decline – Harvard Kennedy School).

Tout attentat de ce type dans un pays occidental aurait d'importantes conséquences politiques (dont un renforcement des dispositifs de sécurité, comme le démontre l'état d'urgence décrété en France depuis fin novembre 2015), économiques (entre autres, chute et volatilité des marchés financiers, ralentissements significatifs de certains secteurs tels que le transport, l'hôtellerie, le tourisme) 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 et sa focalisation sur les attaques de personnes dans des lieux publics pour tuer le maximum de gens et frapper les opinions publiques. L'accès potentiel à de nouvelles technologies et d'armes non conventionnelles serait une étape de plus dans le degré d'horreur.

Les systèmes de protection actuels paraissent insuffisants car formatés pour des attentats classiques (armes à feu ou explosifs). Ils sont faibles face aux nouveaux moyens d'action de la technologie tels que cyber –attaques, drones ou armes de destruction massive. Ceci peut avoir des conséquences majeures pour l'économie, et dans un cas extrême peut constituer un scénario économique majeur pouvant déboucher sur une nouvelle crise financière et souveraine. C'est ce chaos à tout prix que recherchent les terroristes les plus résolus.

## **2. PARTENARIAT DE REASSURANCE PUBLIC/PRIVE: ORGANISER L'INASSURABLE**

La France qui a un long historique de terrorisme (voir annexe 8) a été particulièrement éprouvée en 2015, année durant laquelle 6 attentats ont causé la mort de 148 personnes et blessé plusieurs centaines d'autres. Un nouveau mode d'action des terroristes est apparu, enchaînant fusillades dans différents lieux et explosions de kamikazes. Mais l'intention est toujours la même : créer la terreur, désorganiser, déstabiliser.

Face à cette volonté destructrice, l'Etat, les citoyens et les acteurs de la société civile se devaient de réagir, ce qui a conduit entre autres en France à différentes actions :

- Accroissement des mesures de sécurité (décret de l'état d'urgence)
- Solidarités nationale et internationale, multiplication des mouvements de soutien aux victimes
- Commission d'enquête pour tirer les leçons des récents attentats en matière d'intervention, de gestion post-événement
- Projets de loi pour prévenir/lutter/punir le terrorisme
- Nomination d'un secrétariat d'Etat d'aide aux victimes

Tenter d'anticiper, s'organiser, prévoir l'accompagnement des victimes sont autant d'actions qui vont à l'encontre des objectifs du terrorisme et sont en elles-mêmes des moyens d'en atténuer les effets.

Les mécanismes d'assurance ont un rôle important dans ce domaine. Jusqu' en 2001, l'assurance couvrait le terrorisme principalement 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 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 (actif et passif des assureurs et réassureurs). 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...) avec des outils de modélisation peu développés (en particulier NBCR), des sévérités et périodes de récurrence incertaines et une difficulté à cerner les cumuls - voir annexe 7).

L'assurance du risque terrorisme constitue maintenant un défi majeur, en particulier parce que la nature du risque NBCR (Nucléaire, Biologique, Chimique, Radiologique), couvert en France, se situe à la frontière de l'inassurable, compte tenu de son imprévisibilité et de son potentiel de destruction, assimilable parfois à la guerre

## **Assurabilité**

Le risque de type nucléaire, inclus dans les garanties dommages en France n'est pas assurable au sens traditionnel du terme, comportant un potentiel très important de dommages, des pertes humaines considérables et un cumul de sinistres sur 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 malveillante de l'homme et au développement des technologies :

- Actes volontaires et ciblés afin de créer un climat de terreur dans les pays visés, intensité maximale très forte par rapport à la moyenne des événements connus
- Fréquence et intensité imprévisibles, donc risque difficile à modéliser et évaluer.

Un facteur sous-estimé est la possibilité de recherche de responsabilité. En effet, les risques de recours sont importants pour les entreprises, assureurs et les réassureurs en responsabilité civile, dans de multiples cas (implication de véhicules ou de salariés, sites industriels, défaut de sécurité, mandataires sociaux en cas d'événement sous-assuré...)

L'incertitude sur l'intensité et la fréquence d'attentats futurs, vu les nouvelles méthodes et technologies utilisées, et de leur répartition dans l'espace, ne permet pas d'évaluer le risque. Les simulations d'événements majeurs par les firmes de modélisation, les agences de notation et les autorités de contrôle, ne concernent pas en général l'hyper-terrorisme, pourtant susceptible de menacer le bilan des entreprises, des assureurs et des Etats.

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 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). Dans de telles conditions l'industrie de l'assurance et de la réassurance ne peut assumer seule le fonctionnement pérenne de mécanismes d'indemnisation adaptés aux menaces d'hyper-terrorisme,

## **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 les principaux acteurs de 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 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 (2013) met en avant la lutte contre le terrorisme mondialisé et ses nouvelles formes (cyber)
- 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..

Dans un contexte où l'Etat fixe lui-même le cadre légal et obligatoire de l'assurance contre le terrorisme son intervention via la réassurance est d'autant plus indispensable que :

- La France est particulièrement ciblée en Europe et vulnérable
- 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 en Europe

Dans ces conditions, les réassureurs considèrent le risque terrorisme nucléaire comme relevant in fine de la responsabilité de l'Etat. La capacité privée en matière de réassurance du terrorisme 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 en cas d'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. ANALYSE APREF

#### ***Mondialisation du terrorisme***

La menace terroriste est forte, en particulier sur deux axes :

- La focalisation sur les personnes avec des armes classiques en cherchant à tuer le maximum de gens possibles : impact fort sur la société civile
- La recherche d'armes de destruction massive l'effet de levier étant sans équivalent pour des armes de type NBCR : 'montée aux extrêmes' et risque de rupture de l'économie et des sociétés

Sur deuxième axe, le Président des USA avait 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 ». Souhaitons que le sommet sur la sécurité nucléaire qui s'est tenu à Washington le 31 mars 2016, dernier d'une série de quatre depuis 2010, ne marque pas la fin de la mobilisation sur ce sujet primordial.

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 11): 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 d'un sujet régalien central, avec une influence majeure sur la sécurité nationale ainsi que la sécurité de la place financière, 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, de la technologie et de la dissémination des armes de destruction massives. Il met en jeu potentiellement 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 tension financière, toute catastrophe majeure de type terrorisme aurait des conséquences aggravantes sur l'économie et la situation des Etats. En effet, un événement extrême impliquerait un risque 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 qu'il faut éviter à tout prix.

On aurait pu penser que les crises financière et souveraine (en Europe) ouvriraient la voie à des analyses des autres risques extrêmes et à de nouvelles protections de la sphère financière. En fait 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 Officers Forum*), il y a eu peu de contributions sur ces risques majeurs. L'OCDE recommande depuis 2012 de mettre en place des mécanismes d'évaluation et de financement de leurs risques majeurs. L'hyper-terrorisme compte parmi ces risques

et il est important que les états en anticipent les conséquences en prévoyant des mécanismes de financement mixtes public-privé.

### **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 assurés et une évolution des types de couvertures.

Compte tenu de la création de GAREAT en 2001 (voir annexe 9), le marché français, avec les assureurs et des réassureurs, a pu développer en 15 ans la plus importante capacité NBCR au monde en réassurance dommages et une capacité significative NBCR en réassurance de personnes.

Les attentats de 2015, estimés de l'ordre de 400 millions d'euros, ont hélas davantage ciblé les personnes que les biens. Le Fonds de Garantie des victimes d'actes de Terrorisme et d'autres infractions (FGTI voir annexe 11) et les assurances prévoyance et Vie ont été sollicitées. La contribution forfaitaire alimentant le FGTI, assise sur les contrats d'assurance de biens, a augmenté de 30% au 1<sup>er</sup> janvier 2016. D'autres types d'assurance comme les garanties d'annulation ou l'impossibilité d'accéder aux locaux, ont pu également être activées.

GAREAT, le BCAC, le FGTI et l'ensemble des assurances offrant des garanties en cas de terrorisme constituent un ensemble de mécanismes de compensation hétérogènes : capacités, risques couverts ou exclus, évaluations des indemnités et règles de recours sont différents d'un système à l'autre et n'offrent pas à ce jour un traitement global des conséquences du terrorisme. Seul GAREAT articule une capacité privée très significative en NBCR complétée d'une protection illimitée fournie par l'Etat, mais ne couvre que les dommages de biens et les pertes financières directes qui en résultent.

Cela reste insuffisant en matière d'exposition et de protection bilan « 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, relativement 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)

### **Cadre technique**

- 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 7): 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)
- Définition d'une garantie « Terrorisme » générique applicable au plus grand nombre de branches d'assurance pour homogénéiser les situations et conditions d'indemnisation

### **Marché**

Dans le cadre de Solvabilité 2 (voir annexe 6) il serait nécessaire de :

- Produire des scénarios de marché toutes branches incluant les expositions NBCR, ce qui n'est pas le cas actuellement (cumulatifs toutes branches à 200 ans)
- Mobiliser un capital important toutes branches ou utiliser davantage 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 extension des couvertures et une bonne mutualisation avec un système unique type Couverture universelle du terrorisme : créer les conditions d'assurance minimale pour les biens et les personnes quels que soient les types d'attentats, pour éviter divers fonds et des règlements ex post aléatoires et difficiles à financer
- Assurer une meilleure sécurité de place avec une protection bilan par événement et non par branche: opérer toutes branches sur le plus grand nombre de risques et d'assurés,
- Favoriser la mutualisation entre branches et types de risques, 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 une mutualisation européenne au-delà d'un niveau d'engagement considéré comme insupportable par les Etats (du type d'un niveau de 5% du PIB).

## Recommandations APREF

*La France est dans une situation unique au monde, en étant à la fois un des pays les plus ciblés en Occident sur le plan du terrorisme, le pays le plus nucléarisé au monde, et celui proposant les couvertures d'assurance terrorisme les plus étendues en incluant l'ensemble des garanties NBCR dans quasiment toutes les branches et sans limitation.*

*Le schéma de couverture du terrorisme en France permet d'apporter une solution pérenne en dommages mais insuffisante en assurance de personnes. L'APREF considère que la reconduction de ce mécanisme pour les dommages est possible à minima avec une extension des couvertures pour les risques mal couverts ou non pris en compte dans la garantie d'Etat.*

*Cependant, consciente des nouvelles formes de terrorisme axées sur les personnes et des enjeux pour les assurés (meilleure protection et visibilité à travers une assurance, l'APREF propose un schéma global permettant d'améliorer considérablement la sécurité financière et l'efficacité des montages actuels de protection, trop fragmentés*

### Objectifs moyen terme (2018)

#### Préconisation centrale

*Dans le cadre du renouvellement de la garantie d'Etat en 2018, la solution la plus efficace pour protéger les bilans des assureurs serait la proposition APREF d'une **solution globale** protégeant mieux les assurés et le bilan des assureurs, en canalisant toutes les expositions terrorisme d'où qu'elles viennent dans un seul dispositif comme pour les pools nucléaires :*

- *Couverture Universelle du Terrorisme avec harmonisation du cadre technique visant à homogénéiser et assurer les meilleures conditions de couverture des victimes et des biens avec inclusion de toutes les garanties et extensions données par le marché (type immatériel ou carence de fournisseurs) par la réassurance publique*
- *Pool multi- branches avec :*
  - o *Mutualisation des primes et sinistres toutes branches,*
  - o *Rétention unique marché (de l'ordre de 1 milliard d'euros, pour protéger les bilans des sociétés),*
  - o *Capacité réassurance multi-branches, de l'ordre de 7/9 milliards d'euros seuil de 1 qui n'auraient plus*
  - o *Seuil d'Etat au niveau d'environ 10 milliards euros (0,5% du PIB) puis protection européenne au niveau d'environ 100 milliards d'euros (5% du PIB)*

*Ce schéma idéal et global est de très loin le plus efficient pour:*

- *La couverture d'un risque aléatoire (type, fréquence et montant) mutualisé*
- *Les assurés (large mutualisation permettant baisse des primes et flexibilité),*
- *Les assureurs (protection bilan de tous leurs engagements avec une seule rétention quel que soit le type et la répartition des sinistres)*

- Les réassureurs (capacité unique et limitée)
- L'Etat (seuil élevé d'intervention et meilleure visibilité de ses engagements).

### **Préconisation par défaut**

A défaut de parvenir à un schéma unique qui serait optimale, il conviendrait de renforcer le partenariat public-privé actuel, à travers une **solution duale**:

- Le schéma GAREAT étendu à tous les types de dommages et branches assimilées (Transport, RC...) en relevant le seuil d'intervention d'Etat
- Un équivalent 'assurances de personnes' et branches assimilées avec une garantie illimitée de l'Etat et un seuil d'intervention d'Etat similaire

Ce schéma dual est moins performant pour les assurés (pas de mutualisation entre branches donc plus chère), pour les assureurs (double rétention) et l'Etat (seuil d'intervention beaucoup plus bas)

### **Préconisation en cas de crise**

Nul ne sait quelle sera l'évolution du terrorisme dans quelques années en fonction des contre-mesures et de la prévention mise en place par les Etats ni l'évolution des couvertures ou de la solidarité inter-Etats. Il peut aussi bien faiblir que s'amplifier ou prendre différentes formes inconnues à ce jour et il convient d'adapter les solutions à tous les types de situation.

En cas d'événement majeur où qu'il advienne (type 2001, cyber ou NBCR) ou en cas de crise larvée (terrorisme récurrent en Europe et impossible à éradiquer), la situation pourrait devenir pire qu'en 2001 avec les effets liés à la mondialisation et à la corrélation des marchés:

- Insécurité politique et économique durable
- Chute des actifs
- Limitation des capacités d'assurance et de réassurance

Dans une telle situation, les schémas actuels ou idéaux ne seraient pas renouvelables en l'état. Il pourrait être envisagé dans ce contexte une **solution de crise** en optimisant les capacités disponibles par séparation de la typologie de terrorisme avec:

- Assurance privée du terrorisme dit 'conventionnel' (dont l'offre s'est développée), avec mutualisation des branches par la réassurance
- Partenariat Public-Privé utilisant GAREAT pour le terrorisme 'non conventionnel' (NBCR, cyber...) toutes branches, et une protection collective d'Etat avec un seuil sensiblement plus bas

# 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, 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**

*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 dans les pays occidentaux. Les récents attentats de Paris en 2015 montrent que les menaces sont plus ciblées sur l'Europe, les Etats-Unis étant mieux protégés et plus difficiles d'accès.*

### **Situation géopolitique**

*Les sources de terrorisme sont nombreuses et les guerres civiles en Irak, Lybie et Syrie ne font qu'ajouter aux tendances antérieures. Si la lutte contre certains mouvements comme Al Quaeda a permis de maîtriser l'intensité des menaces vers les pays occidentaux, la création du Califat Islamique en Irak/Syrie en 2014 a considérablement amplifié les menaces sur les populations locales et les risques que constituent des réseaux terroristes implantés ou exportés en Europe. Les pays occidentaux sont concernés par leur rôle international et la résonance médiatique qui en font une cible, la France semblant particulièrement visée au vu des derniers attentats, en réplique à ses interventions au Mali et au Moyen Orient.*

*L'arc formé par l'Afrique sub-saharienne, le Sahel, le Machrek, le Moyen-Orient, le Golfe persique, puis jusqu'au Caucase, et même le Golfe du Bengale. Une partie de cette zone 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 possibilité de l'obtenir.*

*Une action globale de contre-terrorisme, visant ses sources (pays d'origine, soutiens, réseaux, armes, financement), a été lancée dans les années 2000 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 (guerres en Lybie, Syrie, Irak, tensions entre chiites et sunnites...).*

*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 soviétique, la prise de 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 très fréquents.*

*Iran : la stratégie de la tension et la nucléarisation du pays font surgir des risques potentiels importants malgré l'accord sur le nucléaire avec les pays occidentaux. L'Iran intervient dans plusieurs conflits de pays proches, en particulier en Irak, en Syrie et au Yemen*

*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. 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 environ 40 000 Pakistanais dont 5 000 membres des forces de l'ordre. Ces mouvements sont en phase d'expansion et pèsent de plus en plus, avec 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 de conflits inter-religieux tendent à augmenter.*

Moyen Orient : Les guerres civiles en Irak et Syrie, ainsi que la création du Califat Islamique en 2014 entraînent de nombreux morts dans les populations civiles, de nombreuses destructions et des migrations de personnes fuyant la terreur vers l'Europe. Ce noyau dur islamiste est engagé dans une lutte sans merci contre les pays qu'ils déstabilisent et l'Occident. Ceci entraîne une nouvelle forme de réseaux terroristes repérés en particulier en France et en Belgique et qui ont participé aux odieux attentats de Paris en 2015.

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 : Les « printemps Arabe » se sont parfois traduits 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. La guerre civile en Lybie a ainsi permis à certains réseaux de sortir renforcés de ces événements, et de permettre à des groupes armés de se répandre en particulier au Sahel, dans les régions du Nord du Mali.

La menace terroriste comprend des pays comme le Nigeria où des attentats et enlèvements sont régulièrement revendiqués par Boko Haram et les violences religieuses sont récurrentes.

### **3 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 2018.*

*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 en Novembre 2011 les clôtures de protection extérieures et à grimper sur la tour de refroidissement de l'installation. On a aussi noté à partir de 2015 de nombreux survols de drones, sans qu'on puisse les relier à des activités de malveillance.*

*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'€.*

*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.*

#### 4. SCENARIOS D'HYPER-TERRORISME

Les attentats de type NBCR sont, mal connus et peu 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...). 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 et de la Suisse, 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) :

	<b>Branche</b>	<b>New York</b>	<b>Washington</b>	<b>San Francisco</b>
<b>Attaque NBCR de grande ampleur</b>	<b>Total</b>	<b>778</b>	<b>196</b>	<b>171</b>
	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
<b>Attaque NBCR moyenne</b>	<b>Total</b>	<b>446</b>	<b>106</b>	<b>92</b>
	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
<b>Attaque conventionnelle (Camion piégé)</b>	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
	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:

	<b>500g TNT ; 5 TBq Cœur de Paris</b>	<b>5kg TNT ; 1.85 PBq Cœur de Paris</b>
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 la possibilité d'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) avec des dommages économiques 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 limitée compte tenu du problème de ressources du FGTI (voir annexe 10) Le marché reste donc très exposé.

## **5. SCENARIOS TERRORISME MAJEURS FRANCE**

Ces estimations sont faites à partir d'études de sinistres majeurs sur des marchés extérieurs et ne constituent que des ordres de grandeur (fourchettes larges).

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.

<b>Branches</b>	<b>Décès</b>	<b>Santé/ Prévoyance</b>	<b>Accidents corporels</b>	<b>MRH</b>	<b>Entreprises</b>	<b>Transport</b>	<b>Potentiel estimé Dommages économiques Mia eur</b>	<b>% Réassuré estimé</b>	<b>Impact % PIB estimé</b>
<b>Scénarios</b>									
Nucléaire très grave	+++	+++	+++	+++	++	++	250-500	15	15-30
Nucléaire grave	++	++	++	++	+	+	100-200	20	5-10
Radiologique grave	++	+++	++	++	+	+	50-250	25	5-10
Biologique Chimique	++	+++	++	++	+	+	25-100	20	5-7,5
Cyber Terrorisme	-	-	-	+	++	+	10-100	5	2,5-7,5
Conflagration ouvrages	++	+	+	++	++	+	5-50	50	2,5-5
Conflagration industrielle	++	+	++	++	+++	+	5-25	20	2,5-5
Conflagration Port/aéroport	++	++	++	-	++	+++	5-25	30	2,5-5
Conflagration réseau électrique	-	-	-	+	++	+	5-25	20	2,5-5
Conflagration ville	+	+	+	++	+	+	2,5-10	30	1-2,5
Avions	++	+	++	-	-	+++	1-2,5	40	< 0,5
Navires	++	+	++	-	-	+++	1-2,5	40	< 0,5
Transport terrestre	++	+	++	-	-	++	0,5-1,5	50	< 0,25
Explosifs ville	++	+	++	-	-	+++	0,5-1,5	80	< 0,25
Attaques de personnes	++	+	+				0,5- 1	10	< 0,2

### **Assurances de Personnes**

L'APREF a fait des études plus précises et documentées sur quelques scénarios catastrophe assurances de personnes incluant le terrorisme (voir présentation Club APREF Scénarios catastrophe Assurances de Personnes du 24 novembre 2015 sur le site public APREF)



## **6. 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 200 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 par l'ACPR en France et l'EIOPA en Europe.*

## **7. 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 de la modélisation sera précise et complète, 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 2016, 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 **4/5 milliards d'euros**. La capacité assurances de personnes NBCR (cumul des engagements Catastrophe décès et invalidité) est estimée actuellement à environ **2/3 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 dans une capacité globale.

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 supérieur à **10 milliards d'euros**.

## **8. 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.

### **Post World Trade Center (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 (2005-2015)**

*A partir du milieu des années 2000, des menaces précises agitent 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.*

### **Terrorisme visant les personnes (2015- )**

*Depuis la création de l'Etat islamique en 2014 au Moyen Orient et les activités occidentales visant à le contrer avec l'appui de la Russie, les attentats visant les personnes qui étaient sporadiques dans les années 2000 se sont développés en particulier en France, devenue une des principales cibles en Europe et visant au début 2015 un groupe de journalistes à Paris puis fin 2015 des attentats meurtriers multiples et indifférenciés. L'augmentation des victimes de ce terrorisme aveugle a choqué profondément les citoyens et les politiques, qui réfléchissent à de meilleures protections et prévention ainsi qu'à une plus grande coopération internationale pour détecter les menaces.*

## **9. 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). La rétention des assureurs est de € 500 M, la capacité achetée en réassurance est de €1980 M et l'Etat intervient via la CCR au-delà d'un seuil de €2480 M en 2016. 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 FFA et couvre environ 95% des risques privés assurés.

### **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) qui représente en 2016 environ 11% du marché. La rétention des assureurs en 2016 est de l'ordre de € 45 M, la capacité couverte en réassurance est d'environ de €380 M et l'Etat intervient via la CCR au-delà d'un seuil de marché d'environ €425 M.

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.

Au moment où la garantie de l'Etat va venir en renouvellement (fin 2017), il convient de s'interroger quinze 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 à travers l'AMRAE, organisation de leurs risk-managers, ont manifesté leur souhait de voir évoluer le dispositif qui leur semble cher et insuffisamment flexible.

En particulier, en ce qui concerne les branches d'assurances de personnes, 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

### **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 (voir compléments en annexe 10)**

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.

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.

Enfin le FGTI est confronté à des demandes d'indemnisation spécifiques et complexes en matière de corporels que les assureurs sont habitués à traiter et il convient, comme l'APREF le demande depuis des années de le faire dans un cadre de traitement équitable des victimes corporelles graves en France.

## **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 en termes de couverture et d'articulation. Par ailleurs la couverture souhaitable 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 et qui n'assurent pas une véritable protection complète des biens, des personnes et des assureurs. Il est donc crucial pour le marché de revoir l'ensemble des dispositifs pour une remise à plat et une meilleure intégration inter-branches avec une mise en œuvre du Partenariat Public Privé à partir de 2018, échéance du renouvellement de la garantie de l'Etat en dommages.



## **10. Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions**

Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (ou FGTI) a été créé par la loi n°90-589 du 6 juillet 1990

Le FGTI intervient pour indemniser, d'une part, certaines victimes d'infractions et, d'autre part, les victimes d'actes de terrorisme. Chaque année, le FGTI gère 17 000 demandes d'indemnisation, moins d'une centaine provenant de victimes du terrorisme, la majorité du fonds servant à indemniser les victimes d'infractions de droit commun (agression, viol, etc.).

Le FGTI est géré par un conseil d'administration de huit membres : un représentant du secteur de l'assurance, quatre représentants de divers ministères, trois membres d'associations de victimes et un président originaire du Conseil d'État ou de la Cour de cassation.

Le FGTI est alimenté :

- A 75 % par une contribution forfaitaire de 4,30 euros (en 2016) prélevée sur chaque contrat d'assurance de biens souscrit auprès d'une entreprise opérant en France.
- A hauteur de 20% par le remboursement des [indemnités](#) que le Fonds obtient des auteurs des infractions ayant entraîné le dommage indemnisé (20 %)
- A hauteur de 5 % par des placements financiers (5 %).

**Une mission de l'Inspection Générale des Finances a été mandatée pour faire un rapport sur la situation du FGTI et des préconisations pour l'amélioration ou la révision de son fonctionnement et de ses missions.**

### **L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme**

Le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions est chargé, comme son nom l'indique, d'indemniser les victimes d'acte de terrorisme.

Il s'agit uniquement de l'indemnisation des dommages corporels. Les dommages matériels obligatoirement garantis par l'assurance privée.

Il s'agit d'un système direct déconnecté de toute responsabilité.

Le code des assurances reprend la définition pénale du terrorisme : « infractions en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »

Ce sont les victimes françaises d'une part, et les victimes de toute nationalité blessées ou tuées sur le territoire français d'autre part, qui seront indemnisées.

### **Le principe de réparation intégrale du préjudice corporel**

Par « réparation intégrale », on entend en matière de dommage corporel, l'indemnisation de tous les postes de préjudice, patrimoniaux (frais d'assistance par tierce personne, de pertes de gains professionnels actuels et futurs, dépenses de santé actuelles et futures) et extrapatrimoniaux (préjudice moral lié au déficit fonctionnel, au pretium doloris, au préjudice esthétique, d'agrément ou sexuel).

La CIVI opère le calcul des indemnités en suivant les règles classiques de la responsabilité civile (nomenclature des différents postes de préjudice donnant pour chacun d'eux une définition précise du contenu indemnisable). La CIVI doit tenir compte des diverses sommes que la victime est susceptible de recevoir par ailleurs, de la part d'organismes sociaux, de son employeur ou « d'indemnités de toute nature reçues ou à recevoir d'autres débiteurs au titre du même préjudice », afin de ne pas indemniser la victime au-delà de son préjudice. Le code de procédure pénale impose d'ailleurs au Fonds de déduire de son offre les prestations indemnitaires déjà versées à la victime par des tiers payeurs.

### **La procédure d'indemnisation**

Outre le FGTI, la procédure implique la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). La CIVI est une « juridiction civile » : elle est composée de deux magistrats et d'une « personne s'étant signalée par l'intérêt qu'elle porte aux problèmes des victimes », autrement dit en pratique, le plus

souvent, membre d'une association de victimes. Cette commission siège auprès du tribunal de grande instance.

La victime dispose d'un délai de trois ans à compter de la date de l'infraction pour présenter son dossier à la CIVI. Si une procédure judiciaire a été engagée (quasi certainement en cas d'acte de terrorisme), le délai est de un an à compter de la dernière décision de justice.

Si déclarée recevable par la CIVI, la demande est transmise directement au FGTI. Le FGTI est tenu au versement d'une ou plusieurs provisions à la victime ou ses ayants droit, dans un délai d'un mois à compter de la demande.

Le FGTI a deux mois, à compter de la réception de la demande, pour présenter une offre d'indemnisation à la victime. L'offre doit indiquer l'évaluation retenue par le Fonds de garantie pour chaque préjudice invoqué et le montant des indemnités offert.

La victime dispose de deux mois pour accepter ou refuser l'offre. Le silence de la victime, dans un délai de deux mois à compter de la présentation de l'offre, vaut désaccord

En cas d'acceptation de l'offre, la CIVI valide officiellement l'accord pour qu'il puisse être exécuté par le FGTI. Les sommes sont versées dans un délai d'un mois à compter de la décision.

En cas d'échec de la phase amiable, l'instruction de l'affaire se poursuit auprès de la CIVI. Elle désigne l'un de ses membres, un magistrat, pour instruire le dossier.

Une fois la décision rendue par la CIVI, le FGTI est chargé de verser l'indemnité dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision ou de l'homologation du constat d'accord.

La victime, comme le FGTI, peuvent faire appel de la décision de la Commission devant la cour d'appel dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision.

En tout état de la procédure, le président de la CIVI peut accorder une ou plusieurs provisions.

## **11. Secrétariat d'Etat à l'Aide aux victimes**

### **Contexte de création du Secrétariat.**

*La législation française n'impose aucune assurance obligatoire qui couvrirait les préjudices physiques et moraux causés par le terrorisme, alors que les dommages matériels résultant de ces actes, eux, sont largement couverts. Pour pallier ce manque, et répondre aux sollicitations des victimes, le Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) a été créé en 1986, après les attentats de la rue des Rosiers. Doté de 1,2 milliard d'euros, le FGTI est géré par le Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages (FGAO).*

*Y siègent des représentants du Ministre de l'Economie, des Finances, et du Commerce extérieur, du Ministre de la Justice, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Affaires sociales et de la Santé, des personnes ayant manifesté leur intérêt pour des victimes d'actes de terrorisme, des représentants des professionnels du secteur de l'assurance, et un commissaire du Gouvernement désigné auprès du FGTI.*

*Pour les années 2015-2016, en lien notamment avec les actes terroristes sans précédent qui ont secoué la France, plus de 2800 demandes de victimes françaises et étrangères en France et de victimes françaises à l'étranger sont à l'étude par ce fonds d'indemnisation. Le nombre de victimes évolue constamment et le FGTI anticipe près de 4000 demandes d'indemnisation, car le choc post traumatique peut survenir entre 12 à 24 mois après l'attentat. Pour les seuls attentats de novembre 2015, cela correspond à un coût anticipé de 350 millions d'euros. Ce chiffre se base sur le nombre de victimes directes et sur l'anticipation des victimes qui se déclareraient à l'avenir. En effet, c'est souvent au moment de prise de conscience du préjudice subi, que les victimes font une demande*

*Cette recrudescence des actes terroristes a généré des lenteurs dans le traitement de demandes d'indemnisation. L'une des causes en est que le processus d'identification, très encadré, peut prendre de quelques heures à plusieurs jours. Identifier un corps exige de recueillir des informations précises, et donc de prendre le temps nécessaire pour investiguer. Mais un certain manque de transparence dans le traitement des demandes d'indemnisation a également été signalé ; et l'absence, souvent, d'une réponse adéquate face à la détresse morale des rescapés.*

*C'est pour changer cette situation que le secrétariat d'Etat à l'Aide aux victimes auprès du Premier Ministre a été créé le 4 mars 2016, avec à sa tête Juliette Méadel.*

### **Objectifs et mandat**

*Dix jours plus tard, sous sa présidence, un Comité interministériel de suivi des victimes de terrorisme a été réuni pour assurer le suivi des victimes des attentats de novembre 2015 et de leurs proches, en fédérant l'action des ministères concernés, celle des caisses de sécurité sociale, des associations de victimes, et de l'acteur historique, le FGTI.*

*Il y a été décidé d'améliorer le traitement des demandes des victimes, notamment en termes de délais et de transparence, et d'élargir le champ d'intervention du Comité en assurant également le suivi des victimes d'attaques terroristes qui ont eu lieu depuis le 13 novembre 2015, en France et à l'international. On peut dire que ces décisions résument aussi dans les grandes lignes les objectifs d'instauration du Secrétariat d'Etat à l'Aide aux victimes.*

*La Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée de l'Aide aux victimes a un rôle d'information, de soutien et d'accompagnement. L'un de ses principaux mandats est de faciliter l'accès à l'information pour les victimes : elle a ainsi communiqué aux familles et aux proches des victimes le numéro unique permettant de se renseigner sur les événements qui se produisaient. Elle a eu personnellement un*

premier contact avec les victimes et leurs familles pour les assurer du soutien de l'Etat. Le fait d'être rattachée au Premier ministre et de pouvoir coordonner plusieurs ministères - Santé, Intérieur, Justice, Emploi, Transport, Formation professionnelle, doit lui permettre d'aider les victimes concrètement sur l'ensemble de leur parcours de reconstruction.

**Résumé des actions gouvernementales déjà entreprises ou en cours, pour la plupart avec la participation active du Secrétariat**

- La CIAV - cellule interministérielle d'aide aux victimes, mise en place par circulaire du Premier ministre a fait face à plus de 11.000 appels, mais les services téléphoniques n'étaient pas suffisamment rôdés. Désormais, il y a donc un numéro unique qui sera diffusé partout, y compris sur les réseaux sociaux dès qu'un attentat se produit.
- Le 12 mai 2016 le gouvernement a fait adopter par le Parlement l'exonération de droits de mutation de tous les dons en numéraire versés aux victimes de terrorisme.
- A la suite de l'entretien accordé par le Président le 21 mars dernier aux associations d'aide aux victimes, le gouvernement annonce une mesure d'exonération d'impôt sur les revenus perçus par les personnes décédées lors des actes de terrorisme. Cette mesure sera proposée dans le cadre de la prochaine loi de finances.
- En outre, les ayants-droit des victimes seront dispensés du dépôt des déclarations de succession et d'impôt sur le revenu concernant les personnes décédées lors des attentats.
- Le 17 mai, le Ministre des Finances et des Comptes publics, Michel Sapin, la Secrétaire d'Etat chargée de l'Aide aux victimes, Juliette Méadel, et le Secrétaire d'Etat chargé du Budget, Christian Eckert, ont reçu les associations d'aide aux victimes, afin de détailler l'ensemble de ces dispositifs.
- Par ailleurs, une réflexion est menée sur la pérennité du financement du FGTI. Tous les scénarios sont « sur la table ». La taxe sur les contrats d'assurance, qui alimente le fonds, a été augmentée de 1 euro en janvier 2016 et pourrait augmenter à nouveau avec un complément une garantie d'Etat pour le FGTI.

## **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 un des modèles les plus répliqués 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 limité aux dommages 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 plus efficace, mais ont par contre des limites spécifiques en dommages.

## Comparatif des principaux Pools en Europe

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	Dommege 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 <sup>er</sup> octobre 2002	Facultative	Dommege 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 <sup>er</sup> 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 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 indemnités seraient ramenées proportionnellement à €1Md, les dommages corporels étant indemnisés en priorité.
Danemark	Une loi pour la constitution d'un Pool a été votée. Il devrait voir le jour le 1 <sup>er</sup> janvier 2010 mais serait limité à la couverture du terrorisme "NBCR".										
Espagne	Consortio de Compensación de Seguros	1941	Obligatoire	Dommege 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	Dommege 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	POOL RE		Facultative	Dommege 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 Terrorisemeschaden)	1 <sup>er</sup> juillet 2003	Facultative	Vie, Non-Vie, Santé	Oui	Oui	Oui	Oui	Aviation, accidents nucléaires, assurances spécifiques terrorisme	Capacité totale : €1Md Rétention Assureurs : €400 1 <sup>er</sup> 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'encassement 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 (SVA)	1 <sup>er</sup> septembre 2003	Facultative	Dommege aux Biens Perte d'exploitation	Non	Non	Non	Oui	Risques politiques, terrorisme informatique, contamination, avion et certains grands risques	QIP pour les risques entre CHF10m et CHF150m de sommes assurées Limite de CHF300m par événement - CHF900m dans l'année Les assureurs retiennent 15%	