

Mai 2009

ASSURANCE ET REASSURANCE DU TERRORISME EN FRANCE

SOMMAIRE

Introduction

1. Assurabilité et partenariat public/privé
2. Fondamentaux des montages Gareat
3. Solutions alternatives risques lourds
4. Evolution des montages actuels

Conclusion

Recommandations APREF

Annexes

1. Montages actuels et évolution possible
2. Couvertures autres branches
3. Montage alternatif toutes branches

INTRODUCTION

Le terrorisme est un péril provoqué par l'homme, fondamentalement différent des autres périls couverts par l'assurance ou les marchés financiers. Il pose problème non seulement aux assureurs, mais à la société toute entière, car aucun Etat ou Nation n'est à l'abri de ce phénomène souterrain et désormais mondialisé, pouvant prendre des proportions dépassant tous les événements historiques connus. Il s'agit en fait d'une nouvelle forme de 'guerre larvée' et d'un risque systémique, qui par sa dimension avec l'utilisation possible des moyens de destruction de masse, peut menacer la solvabilité de l'ensemble des opérateurs du marché en cas de survenance d'un attentat majeur de type NBCR (nucléaire, bactériologique, chimique, radiologique).

La création de Gareat en France est 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 familles d'assureurs sous la forme d'un partenariat Public-Privé (Etat, assureurs, réassureurs, assurés). Cette couverture maximale constitue un défi majeur pour la chaîne du risque dans le cadre d'un véritable partenariat entre les différents acteurs.

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'- bombe artisanale à partir de matériaux radioactifs-, arme tactique, conséquences dommages d'un attentat sur site nucléaire français), permet aux assurés français de bénéficier de la couverture dommages la plus large au monde.

Par contre, en ce qui concerne les branches autres que les dommages aux biens stricto sensu, la couverture est fragmentée et les protections sont infimes par rapport aux expositions, laissant à la charge des assureurs des risques majeurs qui constituent des expositions très élevées hors bilan, non correctement prises en compte par le marché, en particulier par les agences de notation, autorités de supervision, actionnaires, analystes et marchés financiers.

Cette note ne cherche pas à définir une solution miracle, pas plus qu'à faire prévaloir à tout prix l'opinion des réassureurs, l'enjeu étant plus technique et politique que financier. Elle vise simplement à rappeler la philosophie du système, les principaux facteurs de risques, de possibles solutions, avec des mesures de bon sens pour une solution durable et fiable dans l'intérêt général, c'est-à-dire sur la base d'un compromis entre les objectifs et les contraintes de toutes les parties concernées.

1. ASSURABILITE ET PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE

L'assurance du terrorisme constitue un défi majeur pour l'industrie de l'assurance, car la nature du risque se situe à la frontière de l'innassurable, compte tenu de son imprévisibilité et de son potentiel de destruction, assimilable à la guerre.

1.1 Assurabilité

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

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

En réalité, d'autres caractéristiques font du terrorisme un risque fondamentalement différent :

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

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

Les attentats du 11 septembre ont changé la mesure des pertes potentielles générées par l'hyper-terrorisme, ainsi que les cumuls possibles entre branches d'assurance. Ils ont par ailleurs démontré l'augmentation des risques d'insolvabilité, les actifs étant dévalorisés par une crise corrélative des marchés financiers. Les problématiques de capacités disponibles en assurance/réassurance au niveau mondial se sont alors posées (Dommages, Aviation, Transport...) d'autant plus que des outils de modélisation n'étaient pas disponibles. Ils sont d'ailleurs toujours insuffisants, les données statistiques étant limitées et les périodes de récurrence sujettes à caution.

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

Tout attentat majeur dans un pays occidental aurait de graves conséquences politiques (renforcement des dispositifs de sécurité), économiques (chute et volatilité des marchés financiers) et sur les couvertures assurance et réassurance, voire une difficulté de recourir au secteur privé si le cadre de protection n'est pas bien défini.

Un autre facteur à prendre en compte est la probabilité de recherche de responsabilité en cas d'évènement sous-assuré. En effet, il existe un risque important pour les réassureurs en matière de responsabilité en cas d'implication de véhicule ou de moyen de transport et de négligence si un industriel est impliqué, ou de responsabilité de mandataires sociaux.

La gestion du risque de terrorisme est possible, mais sous certaines réserves :

- **Définition** : il convient de définir très clairement le terrorisme en fixant des frontières précises ou à défaut mettre en œuvre une jurisprudence permettant de traiter les cas litigieux. Il faut en particulier définir les limites vers le haut (types de guerre en cas d'implication ou de collaboration d'Etats ou de services d'Etat) et vers le bas (grèves-émeutes, malveillance ...). Il faut également bien cerner les violences intra-communautaires qui se multiplient en France.

Une alternative serait comme dans certains marchés de traiter l'ensemble des risques de type violence politique dans la même couverture.

- **Contrôle de l'exposition** : les limitations contractuelles, ou l'intervention de l'Etat à partir d'un certain seuil, permettent de limiter l'exposition par risque ou par évènement dans une branche.
- **Contrôle des cumuls** : un évènement pouvant affecter plusieurs branches d'assurance et plusieurs pays, les assureurs doivent avoir une vision détaillée de leur portefeuille pour contrôler les expositions inter-branches. Les protections bilan sont particulièrement exposées pour les réassureurs en tant que réceptacle du cumul de différentes rétentions.

Une alternative serait de proposer une garantie illimitée protégeant l'ensemble des dommages ou des branches avec une rétention unique.

- **Chargement** : un chargement spécifique à ce risque systémique et potentiellement fatal pour les assureurs permet de construire une base pour une analyse statistique future dans toutes les branches. Des montages de type Gareat permettent de trouver une mutualisation basée sur des chargements liés globalement au prix de la réassurance mutualisée.

L'ensemble de ces contraintes conduit à l'idée d'une **spécificité très marquée du terrorisme qui demande une approche particulière** et une bonne visibilité pour toutes les parties prenantes (assurés, assureurs, réassureurs, Etat). Les logiques économique et technique amènent à la conclusion suivante:

Il est impératif de faire du terrorisme une branche à part permettant le suivi des paramètres, tarifs et expositions.

1.2 Partenariat Public/Privé

L'assurance du terrorisme, du fait des raisons énoncées ci-dessus, nécessite dans tous les marchés l'intervention des Etats, qui ont la maîtrise de la politique étrangère,

de la politique de sécurité intérieure et ont seuls la capacité financière de faire face aux expositions du marché sur un sinistre majeur d'origine non-conventionnelle. L'Etat est aussi le principal acteur dans la prévention du risque terrorisme, d'où sa nécessaire et naturelle implication dans la couverture dommages.

L'intervention de l'Etat est d'autant plus indispensable en France, où la couverture d'actes de terrorisme NBCR est obligatoire :

La plupart des réassureurs considèrent en effet le risque nucléaire comme en principe inassurable et de la responsabilité de l'Etat.

La capacité privée en matière de réassurance du nucléaire en France n'a pu se développer que très progressivement, parce que les montages actuels sont limités et font intervenir l'Etat.

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

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

2. FONDAMENTAUX DES MONTAGES GAREAT

Il nous paraît indispensable de rappeler ici quelques principes, fondements et réglages des deux systèmes Gareat, beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît dans leur fonctionnement précis et surtout dans la sensibilité de leurs variables.

2.1 Principes

Gareat est unique en matière de protection des assurés dommages leur offrant **une des couvertures les plus larges au monde.**

L'une des clés du système réside dans le ***caractère obligatoire de la cession des grands risques pour la plupart des acteurs du marché, qui garantit une mutualisation maximale*** des risques et permet ainsi d'éviter l'anti-sélection et d'obtenir des chargements de réassurance transparents.

L'accord de création de 2001 s'est fait sur les bases suivantes (en tant que compromis entre assurés, assureurs, réassureurs et Etat):

- Identification du terrorisme comme un risque à part et devant être isolé
- Séparation claire des grands risques et des petits risques sur une base de mutualisation strictement séparée.
- Obligation pour les assureurs français de céder l'ensemble de leurs grands risques.
- Montage de co-réassurance à 3 étages (rétention assureurs, couverture réassurance, CCR).

- Mutualisation maximale sur les grands risques, basée sur une segmentation en fonction de la taille des risques (donc de l'exposition théorique) pour limiter l'impact du coût du terrorisme.
- Limitation cumulée annuelle des engagements de toutes les parties, sauf pour l'Etat qui donne au marché une garantie collective illimitée.
- Renonciation à recours vis-à-vis des assureurs Automobile.

La philosophie générale du système est la séparation stricte des grands risques et petits risques, qui demeure un élément fondamental de réglage pour l'économie générale du système. Le positionnement du curseur seuil de cessions (€6 M) a été un point essentiel des discussions qui ont précédé la création de Gareat, car il conditionnait à la fois l'accord entre familles d'assureurs, le degré de mutualisation, le chargement moyen réassurance sur les primes dommages et surtout le chargement supérieur pour les risques les plus importants, qui aurait été prohibitif avec un seuil plus élevé.

Ce modèle grands risques a ensuite été reproduit et étendu pour les petits risques de façon optionnelle en 2006, ainsi qu'élargi aux conséquences des dommages éventuels en France d'attentats perpétrés à l'étranger. L'alternative de couverture a été constituée par des couvertures individuelles illimitées accordées par l'Etat.

Cet accord en deux temps (2001 et 2005) a permis :

- La couverture de l'ensemble du marché.
- L'inclusion des couvertures NBCR en 2006.
- La gestion des cycles des risques industriels et de réassurance.

Notons enfin que le modèle Gareat risques lourds a été le plus répliqué en Europe après 2002. Il a aussi parfois été complété en étant étendu à plusieurs ou toutes les branches d'assurance.

2.2 Caractéristiques

Le montage de marché à 3 niveaux (grands et petits risques) est suffisamment connu pour ne pas avoir besoin d'être analysé (montage de co- réassurance entre tous les participants, rétention participants, capacité réassurance puis garantie illimitée de l'Etat). Le système a été conçu comme un système ouvert et flexible permettant d'être adapté en fonction des circonstances et des évolutions de marché. Il couvre les opérateurs en excédent de pertes annuelles, permettant de couvrir au mieux un risque dont la fréquence et l'intensité sont aléatoires.

Il a ainsi pu être adapté aux modifications apportées à l'assurance du terrorisme, qu'elles soient :

- Réglementaires (modification de la couverture avec l'article L126-2 du Code des assurances).
- Structurelles (doublement du seuil d'Etat, inclusion permanentes de nouveaux risques importants- dont le parc de centrales nucléaires le plus important d'Europe...).

- Conjoncturelles (limitation par les réassureurs des capacités fournies, volatilité du marché de la réassurance, gestion des cycles d'assurance industriels et de réassurance, augmentation de la rétention obligatoire et souscription par les assureurs de capacités réassurance pour augmenter sensiblement leurs rétentions...).

Il peut être étendu facilement à d'autres types de risques, qui ne trouveraient pas de couverture adéquate sur le marché international, en cas de besoin (autres grands risques, branches ou accumulations de type concentration d'aéronefs au sol...).

2.3 Fondamentaux

Solidarité et mutualisation

Les fondamentaux du système sont:

- Risques assurés
 - Solidarité entre l'ensemble des risques industriels.
 - Mutualisation basée sur l'exposition au risque par catégorie de risques.
 - Segmentation des risques, qui induit un chargement par tranches pour les risques exclusivement dans le dispositif.
- Portefeuilles assureurs
 - Mutualisation sur l'ensemble des portefeuilles.
 - Réassurance du portefeuille marché.

L'élément de solidarité entre taille de risques et d'assureurs est fondamental car il permet de protéger le fonctionnement de l'économie du pays au nom de l'intérêt général et pas seulement le portefeuille de telle société au meilleur prix.

L'idée de démutualiser les portefeuilles industriels selon la taille des risques est contre-productive : séparation des PME en cas de pertes majeures de moyens d'énergie, d'infrastructures ou de transport difficile, compte tenu de l'imbrication du tissu industriel et des carences de fournisseurs, imbrication des risques simples et des PME dans un mélange de risques aléatoire, effets négatifs de sinistralité industrielle sur les petits risques.

Toute sortie d'un risque du dispositif induit par ailleurs la perte de référentiel en matière de chargement de réassurance. L'idée de faire sortir massivement des risques du pool par rehaussement du seuil de cessions est destructrice de valeur puisqu'elle conduit mécaniquement à la suppression du référentiel de chargement, comme dans les traités individuels risques de masse.

Réassurance

La clef de voûte du système est la réassurance, à trois niveaux:

- L'exclusion des traités conventionnels de la réassurance du terrorisme pour les grands risques est l'élément fondateur du pool.
- La garantie d'Etat étant conditionnée à la saturation du marché de la réassurance, la réassurance achetée de façon transparente peut être

considérée comme le prix de l'option de marché pour avoir la garantie illimitée.

- Le chargement global de la réassurance (incluant l'illimitée mais hors rétention, qui est un solde) détermine les chargements moyens réassurance en fonction de la segmentation des risques.

2.4 Variables

Gareat est un système complexe qui résulte d'un ensemble de réglages fins et dont les changements de paramétrage peuvent déplacer l'équilibre avec des conséquences lourdes.

Il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle et des variations du système, même peu importantes, ne permettent pas de raisonner 'toutes choses égales par ailleurs'.

L'architecture du système risques lourds résulte en effet d'une prise en compte rigoureuse et exhaustive de la plupart des objectifs et limitations des différentes parties ayant contribué à sa création, pour créer un système d'optimisation sous contraintes. Ce système est fondé sur un équilibre difficile à trouver et est très sensible aux variations susceptibles de dégrader considérablement l'équilibre, ou dans des cas extrêmes d'entraîner la non-viabilité du dispositif.

Les 7 principales variables du système risques lourds (valeurs 2009) conditionnent le calibrage efficient du dispositif:

- **Seuil de cession de risques** (€6 M) : variable critique et sensible à toute variation significative (profil et segmentation de risques et économie générale).
- **Seuil de rétention assureurs** (€400 M pour tous) : plus important du fait de la participation de certains assureurs dans la partie réassurance (seuil réel global supérieur à €900 M), des trous de couvertures potentiels en cas de sinistre majeur plus indirectement le cumul en dommages avec la rétention risques de masse.
- **Seuil de protection Etat** (€2200 M) : régulièrement relevé en fonction des critères de l'Etat et des provisions d'égalisation théoriques des assureurs.
- **Chargement moyen réassurance** (environ 12%) : résultant du portefeuille, du placement réassurance, de la garantie illimitée et des marges assureurs.
- **Chargement réassurance supérieur** (18%) et fourchette d'écart des principaux chargements (6-12-18%) qui s'appliquent sur la prime dommages hors cat nat selon la taille des risques (24% pour le nucléaire).
- **Coût de la réassurance externe**: variable exogène, fonction du marché, de la capacité achetée et des cycles de réassurance.
- **Provisions d'égalisation assureurs** : variable virtuelle mais fondamentale, représentant la majeure partie des bénéfices potentiellement accumulés et la possibilité pour les assureurs d'assumer un choc de sinistralité (non possible dans les comptes IFRS, d'où le besoin pour certains d'un cumul de rétentions toutes branches pas trop élevé).

Du jeu de ces différentes variables et d'autres variables exogènes (portefeuille des risques, cycles d'assurance et de réassurance) ressort un équilibre entre la capacité de réassurance disponible et une prime globale nécessaire.

Toutes ces variables sont liées ou interconnectées dans une logique globale d'optimisation, et ne sont en aucun cas complètement indépendantes. Des modifications considérées relatives de certaines variables et le déplacement de certains curseurs peuvent ainsi induire des distorsions fortes.

Ainsi une variation sensible à la hausse du seuil de cession induit mécaniquement un changement majeur du profil de portefeuille avec:

- Une baisse sensible de la prime globale (sortie de risques du dispositif et baisse corrélative des chargements réassurance possibles).
- Une nouvelle segmentation de tranches de risques : la coupure ou la suppression d'une tranche de risques doit être très calibrée, vu les distorsions éventuelles ou effets de seuil incompatibles avec l'harmonie du système.
- Une augmentation mécanique du chargement moyen réassurance (glissement du portefeuille)
- Une tension sur le chargement supérieur réassurance (asymétrie du portefeuille de référence) qui déplace l'équilibre général
- Une réduction non-proportionnelle du chargement réassurance au nombre de risques ou à la prime soustraite (cumul et exposition concentrés sur les grands risques).
- Un transfert de risques dans la branche Automobile (recours possible sur la fraction des risques sortie du système)

2.5 Chargements

La segmentation des risques avec chargements de réassurance différenciés traduit par ailleurs:

- Un redressement de l'échelle des taux moyens dommages constatés dans le marché par rapport aux capitaux sur la base de cette segmentation, pour obtenir des chargements en moyenne relativement plus homogènes sur capitaux (variant en fonction de la typologie de risques ou des caractéristiques de chaque risque).
- Une exposition sensiblement plus forte aux risques en fonction de leur taille et donc une progressivité des chargements en fonction de la taille ou de la nature des risques (nucléaire par exemple).

Les chargements par le marché direct du terrorisme sont liés à l'intégration du prix connu de la réassurance, y compris celui de l'illimitée. En cas de déconnexion pour certains risques du pool ou de passage dans les traités, il y aura comme conséquence pour les assurés une grande variabilité des chargements (comme on l'observe dans les risques de masse, parfois au détriment des intérêts des assurés).

Rappelons qu'il ne s'agit que d'une segmentation réassurance et que chaque assureur a la possibilité de mutualiser ces chargements sur son portefeuille comme il le souhaite et peut répercuter à ses clients des chargements individuels sensiblement différents.

2.6 Avantages

Nous ne développerons pas les avantages du montage risques lourds qui sont connus et mis en évidence en particulier par :

- Le flux continu depuis l'origine d'affaires nouvelles de risques industriels en provenance d'assureurs travaillant en LPS et de captives.
- Les nombreuses réplifications dont le concept Gareat a fait l'objet en Europe et dans le monde depuis 2002.

Aucun montage ne donne un tel avantage comparatif à l'assuré (en termes de couverture, de protection et de sécurité) qui bénéficie d'autant plus de ce système de mutualisation qu'il est large.

Il serait utile en retour de bénéficier de la créativité des marchés qui ont développé le modèle original.

2.7 Inconvénients

Nous insisterons au contraire par souci d'objectivité sur les inconvénients et les objections développées depuis la création. Quelques inconvénients sont faciles à minorer ou éliminer, d'autres sont relativement mineurs par rapport à la valeur ajoutée du dispositif, les autres peuvent être révisés quand le marché y consentira.

On peut citer en particulier :

- Surcoût de réassurance lié au placement isolé
 - Le placement isolé du terrorisme est consubstantiel au pool et aux systèmes mis en place depuis 1986, le remettre en cause entrainerait de facto la disparition du pool.
 - Le fait de mutualiser la réassurance diminue le chargement moyen pour le marché. Le chargement peut être inférieur pour un portefeuille isolé, mais c'est alors dans un esprit contraire à la mutualisation et à la solidarité de marché.
 - Les assureurs sont largement intervenus en tant que réassureurs au fur et à mesure que le chargement baissait. Ils ont ainsi contribué à la baisse et évacué le problème du surcoût éventuel.
 - La vocation du montage est d'aligner à moyen terme les poids respectifs des chargements de la réassurance et de la rétention.
- Cumul de deux rétentions (petits /grands risques)
 - Lié au principe de séparation petits/grands risques donc structurel.
 - Peut être éliminé au niveau des risques professionnels puisqu'il est possible (à titre facultatif) de céder l'ensemble des risques de moins de €6 M dans le montage risques lourds.
 - Peut être éliminé complètement par une protection globale marché (tous risques dommages ou toutes branches).
- Mutualisation au premier Euro

- Franchise possible par risque ou par évènement (existe par évènement dans le montage risques de masse, facile à transposer).
- Lourdeur du processus de gestion (cession affaire/affaire).
 - Passage à un seuil plus élevé (jusqu'à €12 M euros) : permet de réduire le nombre de polices déclarées (jusqu' à environ 40%), avec une gestion sensiblement allégée.
- Absence de garantie si oubli de cession
 - Non-sujet (La garantie est accordée en cas de bonne foi, conformément au règlement intérieur).
- Système de chargement réassurance sur les primes dommages
 - Choix fait par simplification, par rapport à une alternative de chargement sur capitaux et en fonction des localisations, ce qui aurait été plus pertinent.
 - Peut produire des distorsions (base prime incendie non pertinente, écarts entre secteurs et types de risques, effets de sinistralité avec une affaire sinistrée en incendie, cycles des risques industriels,) par rapport à l'exposition au risque pour les assurés.
 - Possible techniquement de revenir à un chargement sur capitaux et de diminuer les effets de seuil en réduisant les tranches mais la transition serait délicate dans le marché (brusques variations de charges).
- Système de segmentation des risques
 - Choix fait par simplification, par rapport à des segmentations dommages existantes et avec exposition dépendant de la taille et de la nature du risque.
 - Effet de seuil pernicieux pour le dispositif (prime différente selon des niveaux de capitaux proches).
 - Possible techniquement de diminuer les effets de seuil en multipliant ou divisant les tranches (induit par un relèvement de seuil de cessions) mais la transition serait délicate dans le marché (variations de charges).
 - Possibilité de limiter sa couverture en obtenant un rabais crée de facto une nouvelle segmentation avec d'autres chargements.

3. SOLUTIONS ALTERNATIVES RISQUES LOURDS

La garantie d'Etat accordée à Gareat risques de masse est renouvelée de facto chaque année, le seuil d'intervention de l'Etat étant indexé de façon mécanique.

La garantie d'Etat accordée à Gareat risques lourds arrive par contre à terme fin 2009. Plusieurs solutions alternatives ont été mises en avant par certains opérateurs dans le cadre d'une réflexion de marché:

3.1 Montage avec garantie d'Etat étendue aux catastrophes naturelles et tempêtes:

Le terrorisme est par nature imprévisible et non équi- réparti. Il ne peut être mutualisé qu'au niveau du marché et non pas au niveau d'une société, quelle que soit sa taille.

Les seuls risques comparables en termes de typologie de sinistres aux effets possibles du terrorisme sont les garanties grèves, émeutes et mouvements populaires ou les risques de conflagration et les risques technologiques.

Le besoin de garanties tempêtes supplémentaires et le mélange souhaité avec les catastrophes naturelles plaide pour un système à part de couvertures d'évènements naturels, techniquement possible mais conditionné à une réforme radicale du régime des catastrophes naturelles. La dé-corrélation avec le terrorisme ne paraît pas un argument suffisamment fort pour l'y adjoindre.

Le terrorisme est un risque fondamentalement différent des périls naturels (nature, fréquence, intensité) et doit faire l'objet d'un traitement spécifique.

Les différences de sinistralité pourraient avoir des conséquences désastreuses pour certains assureurs. La bonne solution serait au contraire la création d'une branche à part.

L'APREF est contre une solution mélangeant catastrophes naturelles, tempêtes et attentats, contre-productive sur les plans technique et économique.

3.2 Montage généralisant le système risques de masse aux risques lourds:

L'Etat intervenant sous la forme d'un traité unique pour les risques de masse et les risques lourds par société, cette solution :

- Mutualiserait les risques lourds et risques de masse au détriment des sociétés moyennes, avec impact des risques industriels sur les risques de masse.
- Demanderait, en ce qui concerne les traités dommages incluant de grands risques industriels, la négociation par chaque assureur auprès de la CCR, de traités comportant une augmentation très sensible de l'exposition par risque et par évènement, ce qui rendrait le dispositif non économique pour les assureurs de grands risques industriels.
- Ne permettrait pas de segmenter avec des chargements de réassurance différenciés, mais conduirait à un chargement uniforme sur les dommages aux biens professionnels.
- Entraînerait de facto la disparition de la mutualisation des risques lourds et la diminution de l'assiette disponible.
- Augmenterait l'exposition des assureurs au risque de terrorisme par rapport au système actuel.

Ceci mettrait en péril l'existence du montage, les primes devenant insuffisantes pour financer la réassurance des grands risques. Cette solution est contraire aux principes de séparation des risques lourds et risques de masse. Elle est complexe pour la couverture des assureurs risques industriels ayant des risques très importants, leur seuil individuel devenant de facto plus important que leur part dans un seuil marché.

L'absence de mutualisation serait très préjudiciable aux assureurs en cas de sinistre individuel. Elle conduirait de facto à une volatilité de la réassurance (absence de

mutualisation des grands risques), ce qui pourrait être l'intérêt des réassureurs, mais pas celui du marché. (Une réunion des deux types de risques dans une couverture marché unique avec protection de l'Etat serait par contre viable à condition que les principaux opérateurs de grands risques et petits risques y consentent).

L'APREF considère cette solution non viable sur les plans technique et économique.

3.3 Montage risques lourds limitant la protection en réassurance pour compte commun à la seule garantie de l'Etat (réassurance sous-jacente facultative) :

La réassurance facultative des risques lourds ne permettrait pas l'existence du pool, qui a été déterminée et demeure conditionnée à l'exclusion des grands risques dans les traités. On ne peut justifier l'existence d'un pool si la réassurance est disponible dans les traités pour tous les types de risques, y compris les garanties NBCR sur les grands risques.

En dehors de toute considération juridique, ce système entrainerait de facto la disparition des chargements de réassurance existants, qui résultent du coût global mutualisé et transparent de la réassurance, et en l'absence d'une vraie mutualisation des risques lourds, créerait un déséquilibre du montage provoquant inéluctablement la disparition du pool.

L'APREF considère cette solution infondée sur les plans juridique et technique.

3.4 Montage actuel avec indexation du seuil cessions risques lourds à €50M :

L'augmentation du seuil de cession des risques lourds à Gareat à €50 M aurait en fait des conséquences proches de celles des solutions étudiées plus haut, en diminuant fortement la mutualisation des risques industriels:

- Changement de nature des risques de masse.
- Disparition de la justification des chargements de réassurance en deçà de €50 M.
- Difficultés de financement de la réassurance des grands risques et risque de devoir augmenter le chargement de réassurance au-delà de €50 M
- Déséquilibre du montage avec primes insuffisantes et risque de disparition du pool.
- Difficultés de mutualisation, d'exposition et de réassurance dans les traités dommages (risque et évènement).

Cette solution changerait la nature du pool, créerait une rupture dans la distinction risques lourds et risques de masse et renchérirait les couvertures des grands risques. Le marché perdrait une grosse partie de la prime correspondant aux risques sortis du système, les assureurs risques de masse peuvent ne pas souhaiter intégrer ces risques à leurs programmes et les réassureurs pourraient souhaiter les isoler pour une meilleure visibilité.

L'APREF est contre cette solution qui crée un système hybride et ne paraît pas viable sur le plan économique.

3.5 Commentaires sur les solutions proposées

Toutes ces solutions (à l'exception de celle envisageant la réassurance libre, incompatible avec un pool) avaient été discutées, chiffrées, comparées, puis rejetées en 2001, Gareat ayant émergé comme la solution la plus efficace et conforme à l'intérêt des différentes parties.

Ces propositions trouvent des échos chez plusieurs assureurs de taille et de type variables, ceci exclut de facto un statu quo. Nous les considérons donc comme des propositions de marché, sans qu'elles soient validées en tant que propositions FFSA ou GEMA.

Il se trouve, selon l'analyse développée plus haut, que ces quatre solutions conduisent à la disparition de Gareat risques lourds et à une mutualisation plus difficile dans le contexte de Gareat risques de masse, comme précédemment souligné.

L'APREF considère comme en 2001 que ces propositions ne sont pas viables, d'autant qu'elles ne sont pas en ligne avec les fondamentaux du système (voir 2).

4. EVOLUTION DES MONTAGES ACTUELS

4.1 Indexation des seuils risques lourds

Nous passons en revue les problématiques d'indexation au niveau des 3 seuils, clef du montage risques lourds : protection d'Etat, rétention des assureurs et cessions par risque. Ces seuils sont directement ou indirectement liés, il convient de traiter les problèmes d'indexation de façon globale. La logique est d'indexer plus ou moins dans les mêmes proportions les autres seuils. L'avantage de laisser ensuite les seuils stabilisés sur longue période est la transparence pour les assurés et la visibilité pour les autres opérateurs.

La position de l'Etat sera déterminante pour trouver l'optimum de gestion, la répartition des capacités entre assureurs et réassureurs et le bon niveau de séparation des risques.

Seuil de cession par risques

Ce seuil est resté inchangé depuis l'origine, il est donc logique de le réévaluer. C'est cependant la seule variable prise en considération par les assureurs, à l'exclusion des autres. Elle n'a pas un impact linéaire sur le transfert de risques d'un montage à l'autre mais exponentiel, compte tenu du nombre de risques très élevé compris dans les tranches basses de la segmentation.

L'impact dans le montage risques de masse et dans les traités de réassurance peut être très important. Il implique entre autres à partir d'un certain niveau de seuil, le transfert de quasiment tout l'immobilier collectif résidentiel du territoire Français dans le montage risques de masse, tant en ce qui concerne les primes que les expositions corrélatives (cumuls exponentiels, changement de profil de portefeuille).

Un compromis, dans une logique d'indexation, afin de rattraper l'évolution du prix des actifs (35% environ depuis 2002 - soit €8 M), ou de l'anticiper (sur la période future de 3-5 ans soit environ 60% - soit €10 M), serait à l'intérieur d'une fourchette de €8 M à €12 M, permettant le distinguo petits et grands risques. Le chiffre moyen de €10 M peut constituer un optimum par rapport aux contraintes des différentes parties :

- Etat : maintien de l'équilibre des deux systèmes
- Assureurs grands risques :
 - Diminution de la gestion (environ 30% de déclarations de polices en moins)
 - Maintien d'une segmentation risques moyens
 - Mutualisation large du dispositif
- Assureurs petits risques :
 - Impact modéré dans les risques de masse
 - Hausse limitée du seuil d'Etat
- Assurés : Diminution des chargements réassurance dans la tranche inférieure €6–10M

Seuil de rétention des assureurs

Ce seuil est passé progressivement de €250 M à €400 M (hausse de 60%). En fait la rétention obligatoire, par accroissement de la rétention verticale, était passée à €640 M en 2007. La rétention réelle du marché en 2009 incluant les acceptations en réassurance est supérieure à €900 M pour les assureurs.

Il serait logique de faire passer la rétention horizontale à €600/700 M, niveau moyen de la rétention réelle des assureurs ces dernières années (alternativement de proposer la première tranche de réassurance comme optionnelle).

Seuil de protection d'Etat

Le seuil de protection par l'Etat a été multiplié par 2,2 depuis 2002. La logique sous-tendant la création du dispositif est d'augmenter régulièrement ce seuil en fonction de l'augmentation des provisions d'égalisation théoriques des assureurs et en saturant le marché de la réassurance pour désengager l'Etat des sinistres de fréquence.

Le relèvement significatif du seuil de cession des risques n'est pas neutre du point de vue de l'Etat et ne va pas dans le sens du désengagement puisqu'il y aurait:

- Transfert d'un nombre important de risques dans les risques de masse où l'Etat intervient beaucoup plus bas.
- Engagements pour l'Etat par risque et non plus exclusivement par événement.
 - Augmentation de volatilité selon les portefeuilles transférés pouvant conduire à des tarifications individuelles des protections.
 - Incitation pour l'Etat à modifier ses conditions de couverture des risques de masse en fonction des transferts (le seuil de la protection risques lourds représente 110% des primes dommages contre un seuil de 20% des primes dommage pour les risques de masse).

La difficulté à placer une partie de la couverture en 2009 et le fait de retirer un nombre important de risques dans la tranche basse (cumuls principalement dans la rétention mais qui peuvent aussi se cumuler en cas de sinistre majeur de marché) plaident en faveur d'une indexation faible du seuil (maximum €2,5 milliards) ou d'un maintien du seuil, ce que nous prendrons en première hypothèse pour les différentes variantes.

4.2 Mélange des risques lourds et des risques de masse

Une seconde approche est le mélange des risques lourds et des risques de masse, qui s'opère dans certaines options. A quel moment sort-on de la logique d'indexation pour arriver à celle du mélange des risques? L'APREF considère que le point d'inflexion est de l'ordre de €8-12 M, niveau au-delà duquel :

- Il n'y a plus véritable séparation des petits et grands risques.
- Il a transfert de façon exponentielle des cumuls de risques dans le système des petits risques.
- La segmentation du marché n'est pas bien calibrée en matière de risques (tranche trop courte 15/20M avec un seuil à €15 M et effet de seuil colossal avec un seuil à €20 M par exemple)

Il ne serait dès lors plus possible de parler au-delà d'un seuil de €10/12 M de risques de masse et il s'agirait plus d'une séparation entre grands risques et petits / moyens risques. Cela entraînerait par ailleurs une sortie d'un nombre important d'opérateurs du dispositif de solidarité des risques lourds, ce qui peut être favorable en diminuant leurs engagements sur les risques lourds mais défavorable pour l'ensemble des opérateurs en retour avec :

- Un déséquilibre du dispositif et des traités des risques de masse.
- Une augmentation forte des expositions transférées dans les traités RC Automobile par la disparition de l'abandon de recours en ce qui concerne les risques versés dans les traités risques de masse.

CONCLUSION

Mondialisation du terrorisme

L'enjeu du débat n'est pas d'obtenir pour certaines sociétés ou certains risques un pseudo-avantage compétitif. Il s'agit d'assurer au mieux et de façon équitable la communauté des assurés sur un risque systémique.

Il faut traiter ce problème de sécurité de place dont la résolution se situe au plus haut niveau politique. C'est en effet un risque éminemment politique, résultant de la mondialisation et de la dissémination des technologies et des armes de destruction massives. Il met en jeu les intérêts de la Nation, la défense nationale, la sécurité intérieure, l'économie, le tissu industriel, l'intégrité des biens et des personnes sur l'ensemble du territoire. C'est un risque qui nécessite une réponse d'envergure, conforme à l'intérêt général.

Il s'agit aussi d'un risque systémique, en réalité insupportable au niveau d'un seul Etat et méritant une approche Européenne voire mondiale, en concertation avec des organismes internationaux:

A quand un G20 du terrorisme sur un sujet aussi mondial que la finance et aux conséquences potentiellement beaucoup plus graves pour les populations?

Crise financière

Dans un climat de crise financière et d'incertitude économique, toute catastrophe majeure, de type terrorisme (ou pandémie), aurait des conséquences aggravantes sur l'économie et la situation des Etats. En effet, en cas de sinistre majeur, il y aurait un risque de krach financier sur les marchés. Cela constituerait alors en cas de sinistre de type nucléaire un des principaux scénarios possibles de défaillances majeures dans l'assurance française.

On aurait pu penser que la crise financière, en tant que réalisation d'un risque systémique imprévu ayant nécessité des mesures ex-post sans précédent de la part de tous les pays, pouvoirs publics, institutions internationales et entreprises :

- Inciterait les assureurs à étendre les garanties d'Etat terrorisme aux autres branches.
- Ouvrirait la voie à des analyses des risques systémiques et à des nouveaux montages de protection ex ante plus performants.

Il n'en a rien été jusqu'à présent.

On a aussi constaté peu d'études sur les menaces et les différents scénarios envisageables, qui sont les vrais sujets en dehors des organismes spécialisés et des USA. De fait, excepté quelques institutions reconnues (World Economic Forum et Chief Risk Officers Forum), il y a eu t peu de contributions et d'alertes sur ces risques majeurs.

Réponse en France

Pour faire face à ce nouveau défi géopolitique, les pouvoirs publics ont mis en place des solutions qu'ils souhaitent pérennes, encore faudrait-il qu'elles intègrent toutes les

expositions et problématiques du marché, qu'elles prennent véritablement en compte l'état actuel de la solvabilité réelle (hors effets comptables) des assureurs français et des systèmes de sécurité de place. Ceci appelle une sensibilisation de tous les opérateurs et une évolution des types de couverture selon les meilleures techniques de protection des assurés.

Malgré une situation à la limite de l'assurabilité, le marché a pu depuis plusieurs années, grâce à la mutualisation des risques et aux garanties d'Etat, développer une des plus importantes capacités NBCR au monde en réassurance dommages et une capacité significative NBCR en assurance de personnes.

Cela reste insuffisant en matière d'expositions toutes branches. Les développements successifs de la couverture obligatoire du terrorisme en assurance dommages introduisent un nouveau paradigme. Il faut envisager des scénarios d'hyper-catastrophes (très au-delà des scénarios de périls naturels), avec des corrélations toutes branches et avec les actifs, au final des expositions considérables pour les assureurs français malgré les protections de l'Etat en dommages.

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

Gestion des risques

Compte tenu de la faible sensibilité au risque, de l'énorme exposition toutes branches, du risque de cumul avec un risque d'actifs, il convient d'avoir une vision holistique du risque, et non pas comptable ou circonstancielle.

Il est aussi essentiel que les acteurs adoptent une démarche structurante de 'gestion des risques' pour:

- Etudier et identifier les risques de façon globale.
- Définir les expositions et primes correspondantes dans une vision transversale.
- Limiter au maximum les défauts et insuffisances de couverture.
- Capitaliser les couvertures sur l'ensemble des dispositifs actuels et des capacités disponibles.
- Développer les mesures de prévention à tous les niveaux pour les différents acteurs de la chaîne de risque en coopération avec les pouvoirs publics.

RECOMMANDATIONS APREF

L'assurance du terrorisme doit être considérée comme un risque systémique à part entière. Elle demande suivi, sécurité juridique, vigilance et traitement particulier.

L'APREF pense qu'il est vital pour la sécurité et la stabilité du marché de l'assurance en France de prendre un certain nombre de dispositions précises et peu coûteuses pour les pouvoirs publics et les opérateurs, pour assurer une meilleure :

- Sensibilisation et appréhension du risque,
- Protection des assurés et des assureurs
- Incitation à la prévention

Branche

- Définition de l'attentat : il existe un véritable besoin de trouver un mécanisme permettant à l'Etat d'assumer la définition d'un attentat en créant par exemple une commission de sages et d'experts, sous la supervision des pouvoirs publics.
- Définition de la couverture : Il est important de bien définir la frontière entre actes de terrorisme et les autres catégories de risques. D'une part émeutes, mouvements populaires, d'autre part des actes de malveillance, ou à défaut de coupler les couvertures pour éviter les zones grises et trous de couvertures.
- Définition des cumuls : à la fois par branche et géographiques (cumuls possibles multi-pays en particulier sur scénario majeur NBCR puisque sont couverts les dommages subis suite à attentat à l'étranger)
- Définition des seuils de cession: il convient de réévaluer les autres critères de seuil (surface et prime Cat Nat). En cas de changement important, il faut se limiter à un seuil monétaire assurant une sécurité juridique, éventuellement à la référence prime Cat Nat, exclusivement pour l'immobilier.
- Compte tenu des caractéristiques de l'assurance du terrorisme (imprévisibilité, sévérité), des engagements potentiels des assureurs (probablement les plus importants en termes d'évènement possible) et du manque de visibilité des agences de notation et des autorités de supervision, l'APREF considère indispensable de:
 - Créer une branche spécifique pour des questions de transparence vis-à-vis des assurés et de visibilité vis-à-vis des pouvoirs publics
 - Assurer le suivi des primes, des expositions, du capital en risque, des provisions d'égalisation et de la réassurance.

Marché

- Il faut impérativement supprimer ou limiter les carences de couverture dans la prise en compte des sinistres par la CCR suite à la Loi de 2006, de déterminer les garanties insuffisantes et les expositions des assureurs, élément beaucoup plus important que la modification du seuil de cessions.
- Dans le cadre de Solvabilité 2, il deviendra nécessaire pour les assureurs de :
 - Avoir une vision plus autonome et technique de la branche.

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

Evolutions possibles des montages GAREAT

Il convient de rester dans des limites acceptables pour que le schéma conserve sa cohérence politique, juridique, technique et économique.

Les évolutions envisageables se situent dans une variante des solutions actuelles avec des indexations raisonnables (seuil de €8 M à 12 M), rétention assureurs (de € 500 à 800 M) et Etat (de €2,2 à 2,5 MM) et sont techniquement possibles à modèle inchangé (séparation des petits et grands risques).

L'APREF considère qu'au-delà de €10/12 M euros, le modèle change de nature avec un mélange des petits risques, de l'immobilier collectif et des PME.

C'est donc une limite importante sur la base de l'accord d'origine entre grandes et moyennes sociétés et entre assureurs de grands risques et assureurs de particuliers.

L'APREF recommande pour 2010 une solution médiane, dans le cadre d'une indexation raisonnable (incluant l'inflation de la période future idéalement portée à 5 ans), qui pourrait constituer un optimum (souscription, segmentation, gestion) et un compromis entre les acteurs sans bouleverser la mutualisation des risques lourds:

- ***Seuil de cession porté à € 10M***
- ***Seuil de rétention risques lourds porté à € 600 M***
- ***Seuil de rétention risques de masse porté à € 500 M***

Il convient en outre de définir :

- Un chargement pour la nouvelle tranche intermédiaire (€6 M à 10 M) à déterminer de façon homogène pour le montage risques de masse (incluant une franchise) et pour une cession facultative dans le montage risques lourds
- Le seuil d'Etat en risques lourds, celui des risques de masse étant mécaniquement indexé en fonction des risques (20% de l'assiette dommages transférée).

Il serait souhaitable que l'accord sur cet important partenariat Public-Privé soit étendu à 5 ans pour assurer une meilleure stabilité et visibilité des opérateurs

Il convient aussi d'améliorer et compléter les différentes couvertures des régimes ou montages existants dans les branches autres que la branche dommages, et leur imbrication en cas d'attentat nucléaire, ainsi que d'harmoniser les systèmes d'indemnisation (voir couvertures toutes branches en annexe) :

BCAC (Assurances de Personnes), FGTI (Fonds de Garantie des Attentats et Infractions en corporels), Gareat (risques industriels), couvertures individuelles (risques de masse), Assuratome (RC des exploitants nucléaires - système à revoir mais dépendant de conventions européennes), Risques de guerre (Transport)...

ANNEXES

1. MONTAGES ACTUELS ET EVOLUTION POSSIBLE

(Chiffres estimés sur la base 2009 – montants en Euros)

1.1 Solution actuelle – synthèse 2009

Caractéristiques	Risques lourds	Risques de masse
Montage	Obligatoire FFSA-GEMA	Facultatif
Type	Stop Marché	Stop Marché / Stop individuel
Alternative	Captives	Traités de réassurance
Cessions des risques	Obligatoire : Sup. 6 M	Facultative : Inf 6M,
Rétention assureurs	Marché : 400 M	Marché : 400 M/Individuelle
Réassurance	Capacité : 1800 M Chargements sur base segments 6-20/20-50/ sup 50M	Capacité : 2225 M (marché) Choix par société
Protection CCR	Collective : 2200 M	Marché : seuil 2625 M /Individuelle
Prime globale	240 M	Non connue
Etat		
Avantages	Seuil intervention élevé Visibilité engagements Capitalisation provisions	Visibilité engagements Capitalisation provisions
Inconvénients		Seuil intervention faible par société
Assurés		
Avantages	Excellente couverture Visibilité engagements	Excellente couverture
Inconvénients	Peu de flexibilité chargements	Manque de transparence
Assureurs		
Avantages	Couverture sécurisée Visibilité engagements Continuité Sécurité	Participation facultative Négociation individuelle Plus de flexibilité
Inconvénients	Participation obligatoire Trous de couverture Négociation collective Lourdeur administrative	Moins de continuité Trous de couverture Franchise dans montage
Réassureurs		
Avantages	Transparence Engagements limités	Engagements marché limités
Inconvénients	Moins de flexibilité	Moins de visibilité traités
Commentaires	○ Montage robuste et flexible	○ Choix entre solution marché et stop/traités individuels

1.2 Recommandation APREF 2010 - seuil RL-RM (10M) et rétention (600M RL- 500M RM)

Caractéristiques	Risques lourds	Risques de masse
Montage	Obligatoire FFSA-GEMA	Facultatif
Type	Stop Marché	Stop Marché/ individuel
Alternative	Captives	Traités de réassurance
Cessions des risques	Obligatoire : Sup. 10 M	Facultative : Inf 10 M
Rétention assureurs	Marché : 600 M	Marché: 500 M/ Individuelle
Réassurance	Capacité : 1600 M Chargements sur base segments 10-20/20-50/ sup 50M	Capacité : 2175 M (marché) Choix par société
Protection CCR	Marché: 2200 M	Marché: seuil 2675 M /Individuelle
Prime différentielle risques	-15 M€	Non connue
Prime différentielle rétention	+20 M	Non connue
Etat		
Avantages	Diminution sensible nombre de risques	Augmentation du seuil
Inconvénients		
Assurés		
Avantages		Nouvelle tranche 6-10M, baisse chargements
Inconvénients		
Assureurs		
Avantages	Gestion moins lourde Plus de primes rétention (+5M)	
Inconvénients	Chargements risques moyens en baisse Rétention en hausse	Augmentation nombre de risques Augmentation seuil Etat
Réassureurs		
Avantages	Diminution nombre de risques	
Inconvénients	Capacité diminuée	Capacité diminuée
Commentaires	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Indexation seuil : 66%</i> ○ <i>Indexation rétention 50%</i> ○ <i>Gestion simplifiée: moins 30% polices</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Indexation seuil : 66%</i> ○ <i>Indexation rétention 25%</i> ○ <i>Tarifcation tranche 6-10M à déterminer</i>

2. COUVERTURES TERRORISME AUTRES BRANCHES

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

2.1 BCAC (Bureau Commun d'Assurances Collectives)

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

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

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

La capacité est €370 M, la rétention marché €30 M avec une conservation par assureur des 2 plus gros montants assurés (personnes) par événement. Elle inclut les garanties NBCR mais ne couvre que les contrats collectifs de prévoyance et non les contrats individuels, pas plus que les contrats accident et santé.

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

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

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

Le fonds de garantie indemnise les dommages corporels des victimes blessées et les préjudices moraux et économiques des ayants droit des victimes décédées, en tenant compte des prestations versées par les organismes sociaux, publics ou privés.

L'acte doit être une infraction en relation avec une entreprise individuelle ou collective (infraction) ou avoir pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (terrorisme).

Ce fonds n'est pas formaté ni alimenté pour des sinistres sériels corporels en cas d'évènement de type nucléaire. Il ne peut en aucun cas se substituer aux contrats des assureurs de personnes, encore moins assurer une indemnisation suffisante des personnes en cas de sinistre extrême.

2.3 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'. 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.

Il couvre les biens des particuliers et des professionnels selon des conditions de primes et de franchises particulières.

2.4 Autres couvertures

Ci-dessous les principales:

- 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.

2.5 Couvertures indirectes

- Indirectement les deux systèmes de garantie du marché couvrent potentiellement les effets d'un sinistre, la faillite de nombreux opérateurs étant possible avec les montages actuels non coordonnés et harmonisés sur la base de scénarios majeurs d'hyper-terrorisme :
 - FGAO, qui donne des garanties en cas de faillite de sociétés dommages
 - FGAV, qui donne des garanties en cas de faillite de sociétés Vie

2.6 Analyse

Si l'on considère les deux montages Gareat et les protections individuelles dommages comme séparés, il existe déjà trois dispositifs. En y ajoutant les pools et montages ci-dessus, on comptabilise une dizaine de systèmes de couverture qui ne sont ni coordonnés, ni cohérents, ni intégrés.

On arrive en outre au paradoxe d'une exception française où la couverture est obligatoire et très large pour les biens mais pas pour les personnes :

- La couverture est la plus large possible (NBCR).
- La protection dommages est la plus élevée (illimitée).
- Les dispositifs complémentaires sont les plus nombreux. Les couvertures sont notoirement insuffisantes dans toutes les branches et insuffisantes en branches dommages.

On constate ainsi une superposition de dispositifs mis en place au fil des événements, mais qui aujourd'hui manque d'une approche globale et coordonnée, de rationalité, d'efficacité et d'économie.

3. MONTAGE ALTERNATIF TOUTES BRANCHES

L'alternative à moyen terme pourrait être pour les assureurs une approche globale toutes branches avec:

- Une rétention unique par société, par sinistre, par évènement.
- Une limite d'engagement par cumul d'événements.
- Sans trou de couvertures.
- Sans engagements dans les branches RC.

Cette solution garantirait aux assurés une protection terrorisme optimale, ainsi que la sécurité et la solvabilité du marché, avec un montage de type suivant:

- Ouvert à tous les types d'assureurs.
- Protection toutes branches (ouvert à tous les types de risques).
- Type Gareat risques lourds, avec une couverture marché illimitée de l'Etat.
- Avec renonciation à recours vis-à-vis des participants et des branches, y compris éventuellement vis-à-vis d'Assuratome (substantiel bénéfice pour les branches RC qui portent de gros engagements).

Ne resteraient alors à gérer en cas de non renonciation à recours vis-à-vis de tous les opérateurs que les principaux problèmes suivants liés au caractère systémique impactant de nombreux dispositifs de place:

- Responsabilité civile d'Assuratome (limitée par la Convention de Paris et totalement insuffisante en cas d'attentat sur une centrale nucléaire).
- Solvabilité du FGTI (à utiliser de préférence en cas de non assurance ou de sous assurance).
- Articulation entre les différents modes d'indemnisation pour arriver à une approche homogène.
- Solvabilité de place avec une protection globale FGAO/FGAV.

Cette solution permettrait en particulier:

- La rationalisation des différents dispositifs du marché.
- Une meilleure protection des assurés et assureurs.
- Une rétention unique par assureur sur tout sinistre.
- Une meilleure mutualisation entre branches.
- Une transparence des chargements de réassurance toutes branches, avec une baisse corrélative des chargements grands risques.
- Un seuil d'intervention de l'Etat plus élevé que dans tout autre montage.
- La simplification des procédures et des règlements de sinistres.

Cependant, un tel montage est beaucoup plus complexe et long à mettre en œuvre, compte tenu de la difficulté à trouver l'optimum de mutualisation des différentes branches entre familles d'assurance et de développer une capacité réassurance multi-branches. Ce système serait néanmoins gagnant-gagnant pour les assurés, assureurs, réassureurs et Etat, en créant le plus de valeur et assurant la meilleure protection. En cas de montage facultatif, intéressant pour des raisons de concurrence, les non-participants rechercheraient des couvertures alternatives sur les marchés financiers.