ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE LA RÉASSURANCE EN FRANCE

Commission CAT

Note émeutes et mouvements populaires

Avril 2025

Executive Summary

The last APREF report on riots was published in 2013. A working group was formed in 2023 to update it, taking into account the events of 2023-2024.

This update aims to extend the previous report by:

- Describing the recent riots in France and worldwide;
- Tracking the evolution of the insurance market for this risk;
- Measuring the commitment of reinsurers in France and comparing coverage with other countries.

Although lawmakers have provided for state liability in some cases, insurers' legal actions against French State are rare and largely unsuccessful. The legal framework remains uncertain and subject to change.

During the 2024 renewal, retention levels for "non-natural" perils, including riots, were significantly increased, with limitations on aggregation by geographical area and duration. However, these retentions remain lower than those for "natural" perils. These adjustments have helped maintain the capacities provided by reinsurers to the French market.

Furthermore, the per event coverage for "man-made" perils in the Property per risk treaties remains specific to France. In other countries that have faced riots in recent years (notably the United States), the per event coverage is usually included in the CAT XL treaties with the retention at the same level as the natural perils, while the accumulation is also limited temporally and geographically. This is also the case in comparable European countries, even though they have not recently faced significant riots.

The riots in France over the past 20 years have mostly resulted from clashes between law enforcement and young people in sensitive neighbourhoods, causing violence, destruction of public property, looting, and vehicle fires. After the unrest in the summer of 2023, some local authorities reported increased premiums, higher deductibles, or even cancellations of their insurance contracts. This situation led the Senate and the French government to initiate missions on the insurability of local governments in relation to riots.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

The events in New Caledonia in 2024 have increased pressure on the insurance industry to maintain the insurability of risks related to riots and civil commotions in a context where this risk, internationally and particularly in France, is only increasing. APREF wants to contribute to these discussions by providing technical expertise on the risk and representing reinsurers, who deploy an annual capacity of €5 billion on this peril.

Synthèse de la note

La précédente note de l'APREF sur les émeutes date de 2013. Un groupe de travail a été formé en 2023 pour la mettre à jour, en tenant compte des événements de 2023-2024.

Cette mise à jour vise à prolonger la note précédente en :

- Décrivant les émeutes récentes en France et dans le monde ;
- Suivant l'évolution du marché de l'assurance pour ce risque ;
- Mesurant l'engagement des réassureurs en France et comparant les couvertures avec d'autres pays.

Bien que le législateur prévoie une responsabilité de l'État pour certains dommages, les recours des assureurs contre l'État restent rares et peu fructueux. Le cadre juridique est incertain et évolutif.

Lors du renouvellement 2024, les rétentions des traités de réassurance pour les périls "non-naturels", dont les émeutes, ont été augmentées, avec des limitations d'agrégation par zone géographique et durée. Toutefois, ces rétentions restent inférieures à celles des périls naturels. Ces mesures ont permis de maintenir les capacités apportées par les réassureurs au marché Français.

La pratique française de couvrir les périls « non naturels » par événement dans les traités Dommages aux Biens par risque est assez unique. En effet, dans les autres pays ayant fait face à des émeutes ces dernières années (notamment les Etats-Unis), la couverture par événement est en général incluse dans les traités CAT XL avec une rétention identique à celle des « périls naturels » et la clause d'agrégation entérine également des restrictions temporelles et géographiques. Il en est de même pour des pays européens comparables à la France, qui n'ont pourtant pas connu de mouvements populaires significatifs récemment.

Les émeutes en France des vingt dernières années ont principalement résulté de confrontations entre les forces de l'ordre et des jeunes dans des quartiers sensibles, causant des violences, des destructions de biens publics, des pillages et des incendies. Après les troubles de l'été 2023, certaines collectivités ont signalé des hausses des primes, des franchises ou des résiliations de contrats d'assurance. Cette situation a conduit le Sénat et le Gouvernement à lancer des missions sur l'assurabilité des collectivités locales face aux émeutes.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

Les événements en Nouvelle-Calédonie en 2024 ont renforcé la pression sur l'industrie de l'assurance pour maintenir l'assurabilité des risques liés aux émeutes et aux mouvements populaires dans un contexte ou ce risque, à l'international et en particulier en France, ne fait qu'augmenter. L'APREF souhaite participer à ces réflexions en apportant son expertise technique et en représentant les réassureurs, qui déploient 5 milliards d'euros de capacité annuelle sur ce risque.

Table des matière

1. Introduction 4
2. Recours contre l'État en France 5
3. Pratiques du marché de l'Assurance 7
   3.1 Entreprises 8
   3.2 Collectivités territoriales 8
   3.3 Autres branches 9
4. Les dégâts assurés 9
   4.1 En France 9
   4.2 A l'international 11
5. La réassurance 11
   5.1 En France 11
   5.2 A l'international 13
6. Conclusions 15

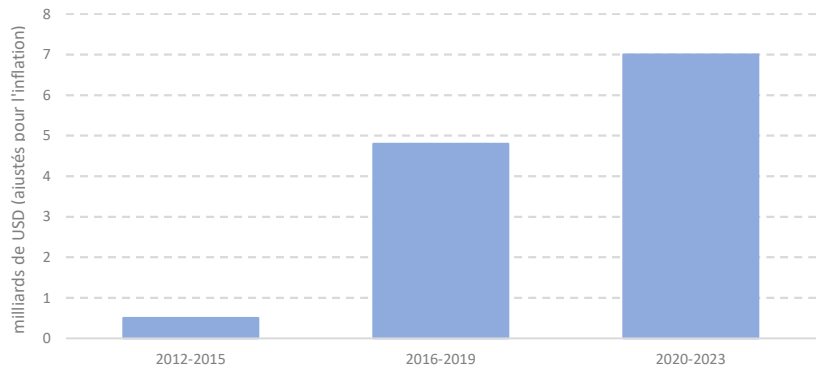
APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

Note Apref

1. Introduction

Le risque lié aux émeutes et mouvements populaires s'est récemment matérialisé en France, lors de l'été 2023, avec un sinistre estimé à plus de 700 millions d'euros de dommages assurés, pris en charge par les assureurs et les réassureurs. L'année suivante, en 2024, c'est en Nouvelle-Calédonie que de violentes émeutes ont donné lieu à un sinistre estimé à environ un milliard d'euros de dommages assurés et à un fort ralentissement économique (-20% de PIB en Nouvelle Calédonie[1]).

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les pertes assurées découlant des désordres civils dans le monde ont significativement augmenté ces dix dernières années, pour atteindre 7 milliards de dollars entre 2020 et 2023.



Sinistres (ré)assurés d'émeutes par périodes de 4 ans - 2012 à 2023. *Sources : Howden, NOVA*

Il n'y a pas de signe de ralentissement de cette tendance dans un environnement où les tensions s'accroissent en lien avec l'augmentation du coût de la vie et les risques d'insécurité alimentaire et énergétique. Ces phénomènes sont aggravés par la polarisation et la désinformation que l'utilisation généralisée des smartphones et des réseaux sociaux accentuent.

Le document de travail du Fonds Monétaire International intitulé « Ajouter de l'huile sur le feu : comment les chocs météorologiques intensifient les conflits »[2] utilise les correspondances entre les données météorologiques et les informations sur les conflits au niveau sous-régional dans 168 pays entre 2013 et 2022. Cette étude démontre que des températures plus élevées exacerbent les conflits là où ils existent déjà. En effet, les chocs climatiques peuvent créer de la rareté de ressources, de

[1] La Nouvelle-Calédonie au bord de l'effondrement économique | Les Echos
[2] https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2024/English/wpiea2024112-print-pdf.ashx

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

l'insécurité alimentaire, des déplacements de populations et des chocs économiques. L'inégalité dans la répartition des ressources, dans la vulnérabilité aux impacts climatiques et dans l'accès aux mesures d'adaptation peut exacerber les divisions sociales existantes et contribuer aux conflits. En 2023, l'année la plus chaude enregistrée depuis 1850, 1 157 manifestations environnementales ont été enregistrées, contre 530 en 2022 et 474 en 2021.

Le tableau suivant recense les mouvements populaires les plus coûteux en termes de pertes assurantielles, depuis 2018, dans le monde. Parmi les dix événements les plus importants, trois sont survenus en France.

Mouvement	Année	Perte assurée (M)	Perte assurée (M EUR)
Emeutes au Royaume-Uni	2024	(GBP) 250	297
Emeutes en Nouvelle Calédonie	2024	(EUR) 1 000	1 000
Emeutes en France Métropolitaine	2023	(EUR) 700	700
Emeutes en Afrique du Sud	2021	(ZAR) 37 000	1 900
Emeutes en Colombie	2021	(USD) 150	138
Black Lives Matter, Etats-Unis	2020	(USD) 2 780	2 560
Emeutes au Chili	2019	(USD) 3 500	3 200
Emeutes en Bolivie	2019	(USD) 167	154
Emeutes à Hong Kong	2019	(USD) 100	92
Gilets Jaunes, France	2018	(EUR) 256	256

Sources : France Assureurs, Swiss Re, SASRIA, PCS, Axios, APREF, montants ajustés pour l'inflation

Dans sa cartographie prospective 2025[3], France Assureurs identifie parmi les 25 risques émergents celui des inégalités et tensions sociales et note que *« l'augmentation de l'écart de revenus ou de conditions de travail entre les différentes professions et catégories sociales, accru notamment par le recours croissant à l'intelligence artificielle (IA), avec une précarisation durable d'une partie de la population, […] aurait un impact […] sur le nombre d'émeutes et de violences urbaines »*.

2. Recours contre l'État en France

Le cadre législatif permet d'engager la responsabilité de l'Etat.

Le législateur a prévu dans l'alinéa 1er de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure[4] que l'Etat puisse voir sa responsabilité engagée, même sans faute, si les dommages résultent de manière directe et certaine de crimes ou délits déterminés, commis à force ouverte ou par violence, lors de rassemblements ou attroupements précisément identifiés.

[3] https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/fa_cartographie-prospective-2025.pdf

[4] (Anciennement à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, dite loi "DEFERRE"). La définition et l'encadrement juridique des évènements éligibles à la catégorie de "troubles sociaux" font l'objet d'une étude dans une note de la Commission Juridique et Conformité de l'APREF, publiée en 2025.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

Bien que le législateur ait prévu cette responsabilité, son application par la jurisprudence administrative, seule juridiction compétente pour connaître de la responsabilité de l'Etat, a été plus difficile, notamment en raison des critères requis.

Ils sont au nombre de quatre et sont cumulatifs :

1. La commission d'un crime ou d'un délit – au sens pénal,
2. Via l'usage de la violence ou de la force ouverte[5],
3. Par un attroupement ou un rassemblement,
4. Ayant causé un préjudice direct et certain - existence d'un lien de causalité.

Ainsi, si un seul de ces critères venait à manquer, les tribunaux administratifs ne pourraient reconnaitre la responsabilité de l'Etat.
Après les émeutes de 2005, la jurisprudence a exigé la démonstration d'un lien de causalité direct entre les dommages et la commission du crime et/ ou du délit constaté. Le demandeur devant alors établir l'existence de préjudices précisément imputables à un ou plusieurs délits commis à l'occasion d'un ou plusieurs rassemblements. Ainsi, à titre illustratif, à l'occasion des manifestations des « Gilets Jaunes » survenues au cours de l'hiver 2018-2019, la ville de Toulouse a demandé au Tribunal administratif de Toulouse de condamner l'Etat à les indemniser. Ayant jugé l'Etat responsable des dégâts causés lors de ces manifestations, ce tribunal a fait droit à leur requête, qui a d'ailleurs été confirmé par la Cour administrative d'appel[6]. Cette dernière a rappelé la jurisprudence constante depuis 2016 du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, d'autres recours susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat sont envisageables : (1) la responsabilité de l'Etat pour faute pour inaction des forces de l'ordre[7] ; et (2) la responsabilité de l'Etat sans faute du fait de la rupture d'égalité devant les charges publiques.
Concernant le premier, l'Etat est en principe tenu à faire appel aux forces de l'ordre afin de maintenir l'ordre, dès lors un manquement à cet égard dans l'organisation ou la carence ou encore le refus de faire appel à ces dernières est susceptible d'être constitutive d'une faute, qui devra cependant être parfaitement documentée car le juge administratif apprécie restrictivement cette responsabilité.
Concernant le second, la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques serait en pratique moins délicate à faire appliquer car elle permet à la jurisprudence administrative de ne pas avoir à reconnaitre la faute de l'Etat, cependant la nature de ce fondement

[5] C'est-à-dire sans résistance de l'autorité publique.
[6] caa-toulouse-15-octobre-2024-prefet-de-la-region-occitanie-et-de-la-haute-garonne-n0-22tl21484.pdf
[7] Jurisprudence issue de l'arrêt Couitéas : CE 30 nov. 1923, Lebon 789 ; GAJA, 21e éd., 2017, no 38 (depuis : 1re éd., 1956, no 47) ; étendue au-delà du cas de l'exécution des jugements par l'arrêt de section du Conseil d'État Société Victor Delforge – CE 27 mai 1977, req. no 98122 , Lebon 253.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

conduit à n'indemniser que les dommages présentant la réunion des conditions de spécialité et d'anormalité du préjudice[8].

Certains assureurs ont évoqué la possibilité de déposer des recours contre l'État à la suite des évènements de 2024 en Nouvelle-Calédonie, en tentant de poursuivre l'État sur l'un des fondements ci-dessus évoqués.

La définition et l'encadrement juridique des événements éligibles à la catégorie de « troubles sociaux » feront l'objet d'une étude dans une note de la Commission Juridique et Conformité de l'APREF qui sera publiée en 2025.

3. Pratiques du marché de l'Assurance

L'histoire de l'adaptation des assurances face aux mouvements sociaux est décrite dans la note APREF publiée en 2013.

En réponse aux émeutes de 2023 et de 2024 qui ont engendré des dommages significatifs et généralisés, des mesures exceptionnelles ont été prises. Face à l'ampleur des dégâts, une extension des délais de déclaration de sinistre jusqu'à 30 jours et une réduction significative des franchises ont été demandées. France Assureurs a rapidement sensibilisé ses adhérents sur la nécessité d'une solidarité sectorielle pour faire face à cette crise. Tout en laissant la décision finale à chaque assureur, l'adoption de ces mesures a été fortement encouragée, reflétant la gravité de la situation et l'importance de soutenir les communautés touchées par les événements de manière rapide et efficace. Cette initiative a montré un engagement fort du secteur de l'assurance et de la réassurance pour répondre aux besoins immédiats engendrés par les troubles, mettant en lumière le rôle crucial de ce secteur dans la gestion des crises et la résilience sociétale.

Les émeutes de 2023 ont été la source de nombreux questionnements – notamment pour les collectivités (*cf. infra*), sur la façon de préserver l'assurabilité de ce risque. Les émeutes de mai 2024 en Nouvelle-Calédonie ont soulevé de nouvelles questions comme la capacité de l'Etat à projeter des forces de l'ordre pour garantir la sécurité des personnes mais aussi des biens dans des territoires situés à des milliers de kilomètres de la métropole. Les manifestations virulentes qui ont éclaté en Martinique en septembre 2024 ont contribué à accentuer la pression sur l'offre d'assurance dans les DROM et les collectivités d'outre-mer, même si les dommages assurés sont restés modestes comparés aux deux précédents événements. C'est dans ce contexte tendu que fin 2024, les principaux assureurs en Outre-Mer ont limité la couverture des émeutes dans leurs polices d'assurance pour les collectivités et les entreprises et parfois pour les particuliers, dans les territoires où le maintien de l'ordre n'était plus assuré.

[8] CE 30 sept. 2019, req. no 416615 , min. Int., Lebon – spécialité du préjudice : il faut que le dommage pèse particulièrement sur une catégorie bien déterminée de personnes ; gravité du préjudice : Le seuil de gravité est éminemment variable selon les circonstances. Il peut dépendre, par exemple, de la durée d'une situation anormale.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

Rappelons qu'à la suite des décisions défavorables pour les recours lancés par les assureurs contre l'Etat après les émeutes de 2005, des réflexions sur l'assurabilité des communes avec une attention particulière sur les risques d'exception tels que les violences urbaines et les catastrophes naturelles avaient déjà eu lieu. Mais à l'époque, l'État et la majorité des assureurs n'avaient pas souhaité mettre en place un fonds de mutualisation des risques d'exception, ni une prise en charge par l'État des dommages résultant des violences urbaines. La situation de 2024 relance les réflexions de la profession et des pouvoirs publics sur l'assurabilité des émeutes. Le niveau des pertes en Nouvelle Calédonie comparé aux primes d'assurance collectées sur ce territoire illustre le fait qu'une solution circonscrite à ce territoire n'est pas viable.

3.1 Entreprises

Les couvertures des polices d'assurance ont peu changé depuis la dernière note de l'APREF de 2013 même si, à la suite des sinistres Covid, les garanties couvrant des sinistres non consécutifs à un dommage matériel ont été reprécisées, voire significativement restreintes. Néanmoins, ce sujet reste toujours d'actualité pour les émeutes. En effet, il existe toujours des garanties de perte d'exploitation sans dommage pouvant résulter, par exemple, de l'impossibilité d'accès (ex : fermeture de quartier pendant les manifestations des Gilets Jaunes), ainsi que des garanties d'interdépendances de sites (ex : un entrepôt industriel qui est visé et tous les sites qu'il approvisionne sont de facto au chômage technique) ou bien les carences fournisseurs/clients. La couverture de ce type de risque pose des difficultés aux assureurs et à leurs réassureurs, pour des raisons évidentes d'accumulation en cas d'événement majeur.

3.2 Collectivités territoriales

Les polices d'assurances des collectivités sont parmi celles qui ont été les plus impactées par les mesures prises par les assureurs à la suite des troubles de 2023. Quelques collectivités n'ont pas reçu de réponses à leurs appels d'offres, ou ont reçu des propositions avec des niveaux de primes et de franchises nettement plus élevés que précédemment. Par ailleurs, des collectivités ont reproché aux assureurs d'avoir revu les conditions en cours de période à la suite de la sinistralité, voire d'avoir résilié certaines polices.

Dans son rapport[13], le sénateur Husson attribue cette situation à un marché dysfonctionnel, ayant connu une forte baisse des prix ces dernières années, alors même que la sinistralité augmentait sur la même période[14].

[13] Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat par la mission d'information sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales, Par M. Jean-François HUSSON, Sénateur.

[14] d'après les données de France Assureurs, le montant des primes sur le marché de l'assurance dommages aux biens des collectivités territoriales a chuté de 18 % entre 2017 et 2022, passant de 470 à 385 millions d'euros

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

3.3 Autres branches

Même si les émeutes provoquent généralement de nombreux sinistres aux véhicules, les montants assurés restent habituellement modestes au regard de ceux portés par l'assurance de Biens des Professionnels et des Collectivités. Ainsi, en 2023, 44% du nombre total de sinistres concernaient l'assurance automobile, mais ne pesait que 7% de la facture totale. Ces proportions sont très similaires en ce qui concerne les événements de Nouvelle-Calédonie en 2024.

Quant à l'assurance de Biens des Particuliers, elle est habituellement encore moins mise à contribution lors de ces événements (environ 2% du montant global dans les épisodes de 2023 et 2024).

4. Les dégâts assurés

En fonction des événements déclencheurs et du développement des mouvements, différents types de biens peuvent être pris pour cible des émeutiers. Par exemple,

- Les infrastructures routières, les péages
- Les grandes surfaces
- Les grands magasins, boutiques de luxe, sièges des marques de luxe
- Les institutions financières
- Les hôtels et infrastructures de tourisme
- Les stations d'essence etc.

Les types de dégâts assurés sont quant à eux multiples :

- Conflagration (automobile, bâtiments, commerces, infrastructure etc.)
- Pillage (des biens personnels ou des commerces)
- Perte d'exploitation : consécutive au dommage matériel ou à la suite du blocage des bâtiments ou des infrastructures (si ces garanties existent dans les polices d'assurance)
- Perte d'attractivité (des commerces, des entreprises de production ou des infrastructures de tourisme)

4.1 En France

L'une des difficultés pour modéliser et apprécier le risque « émeutes et mouvements populaires » est qu'à la différence des aléas naturels ou des incendies, qui sont régis par des lois physiques, le comportement de l'humain et de la foule est difficile à prédire. Ainsi, la tournure que peuvent prendre les événements reste aléatoire et souvent imprévisible. Les objectifs des émeutiers vont varier en fonction de la raison initiale de leur colère, mais aussi de tous les sujets sociétaux aigus dans le pays où ces événements se produisent.

Les violences urbaines de 2005, qui avaient pris naissance à Clichy-sous-Bois après la mort de deux adolescents cherchant à échapper à la police, se sont propagées à un grand nombre de villes en France et ont duré plus de 3 semaines. Selon France Assureurs, près de 10 000 véhicules ont été incendiés et

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

plus de 230 bâtiments publics, ainsi que 74 bâtiments privés, ont été endommagés, voire détruits, pour un coût assuré total de 209 M€ en euros constants[15].

Le mouvement de Gilets Jaunes, ayant pour origine l'augmentation du prix des carburants automobiles, a duré plusieurs mois entre octobre 2018 et 2019. Il a coûté aux assureurs 256 M€ en euros constants[16]. Près de 90 % du montant est constitué de sinistres aux entreprises et les 10 % restants de sinistres automobiles et habitations.

Fin juin 2023, le décès de Nahel Merzouk, tué par un policier à Nanterre, a entraîné des émeutes dans de nombreuses villes. L'APREF a estimé le coût des dommages assurés à environ 700 M€. La charge globale se compose à 66 % de dommages aux biens des professionnels et à 25 % de dommages aux biens des collectivités territoriales.
Les cibles visées par les émeutiers étaient notamment des symboles républicains. Parmi les 2 508 bâtiments incendiés ou dégradés figurent 273 bâtiments des forces de l'ordre, 105 mairies et 243 écoles. De nombreux véhicules de police ou de gendarmerie font, en outre, partie des 12 031 véhicules incendiés. Les commerces ont également fait l'objet d'exactions, une estimation basse établissant que plus d'un millier – vraisemblablement autour de 1 500 – d'entre eux ont été vandalisés ou pillés, en particulier 436 débits de tabac, 370 agences bancaires, approximativement 200 commerces alimentaires, 200 commerces d'habillement ou encore 118 opticiens.

Le rapport d'information sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023[17] suggère que seulement la première phase « émotionnelle » des émeutes était directement liée au décès de Nahel Merzouk, mais que le mouvement par la suite ne portait pas de revendications identifiées. Un certain nombre de participants s'est laissé entraîner par le biais des réseaux sociaux. Les réseaux ont, en effet, facilité la diffusion d'appels à détruire les symboles de l'autorité et à aller au contact des forces de sécurité d'abord et, assez rapidement ensuite, d'appels à dégrader les biens publics comme privés.

En mai 2024, la Nouvelle-Calédonie a vécu des violences inédites en réponse à la réforme constitutionnelle, examinée à l'Assemblée nationale. Une importante usine d'embouteillage a été incendiée et totalement ravagée par les flammes. Environ 400 entreprises et commerces ont subi des dégradations dans Nouméa et les villes environnantes. Des voitures ont également été incendiées. Des supermarchés ont fait l'objet de pillages. L'aéroport international a été fermé pendant plus d'une semaine. Certaines voies publiques ont été bloquées par les émeutiers. Les dommages assurés sont de l'ordre d'1 Mrd€ et concernent à plus de 95% les dommages aux biens des professionnels[18] répartis entre les quelques assureurs présents sur ce territoire.

[15] Pour une France assurable – France Assureurs
[16] Pour une France assurable – France Assureurs
[17] Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir - Sénat (senat.fr)
[18] y compris construction, collectivités locales et territoriales et autres branches (Assistance voyage, …)

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

4.2 A l'international

Ces dernières années ont été marquées par des soulèvements urbains majeurs en France, mais également ailleurs dans le monde. Bien que distincts, ces mouvements partagent des racines communes avec ceux survenus en France : inégalités sociales, frustrations économiques et tensions politiques, pouvant conduire à des scénarios où les dégâts matériels sont encore plus importants que ceux observés jusque-là en France.

Même si les mesures de prévention et le pouvoir des forces de l'ordre ne sont pas toujours comparables, ces différents scenarios pourraient également survenir en France, générant des dégâts potentiellement plus importants que les événements de 2023 et de 2024.

En Afrique du Sud

Le 9 juillet 2021, après l'arrestation de l'ancien président Jacob Zuma, une série d'émeutes et de manifestations a eu lieu dans les provinces sud-africaines du KwaZulu-Natal et du Gauteng. Ces émeutes ont dégénéré en pillage et violence et ont fait un total de 354 morts. Les dommages assurés sont de 1,9 milliards d'euros (37 milliards de Rand). Les dommages économiques sont estimés supérieurs à plusieurs fois les dommages assurés.

Aux Etats-Unis

Le 25 mai 2020, George Floyd, un afro-américain, est tué par la police lors de son arrestation à Minneapolis. A l'issue de son décès, on estime qu'entre 15 et 26 millions de personnes ont manifesté entre le 6 et le 14 juin 2020. Les dommages assurés sont estimés à 2,78 milliards de dollars selon PCS (Property Claim Services), ce qui en fait la perte d'assurance la plus coûteuse résultant de troubles sociaux. Plus de 20% de ces pertes proviennent de deux chaines de magasins : Target et Foot Locker.

En Amérique du Sud

Débutées en octobre 2019 à Santiago, au Chili, des manifestations massives, parfois violentes, contre les inégalités sociales se sont propagées à l'ensemble du pays, dégénérant parfois en émeutes. Les infrastructures ont été gravement endommagées, avec 81 stations de métro saccagées et des pillages généralisés. Plus de 1,2 million de personnes sont descendues dans les rues de Santiago. De plus, 300 000 emplois ont été perdus en raison de la destruction et des dommages causés aux infrastructures publiques et privées. Cela conduit ainsi à une estimation de 3,5 milliards de dollars de la perte d'assurance. En particulier, les pertes de la police d'assurance de Walmart sont estimées à plus de 200 millions de dollars, possiblement même plus proches de 500 millions[19]. Ce mouvement s'est étendu à la Colombie en avril 2021. Par la suite, le Panama (mi-2022), la Bolivie (fin 2022), le Pérou (2022-2023), le Brésil (début 2023) et l'Équateur (début 2024) ont également subi des manifestations.

5. La réassurance

5.1 En France

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

Les grèves, émeutes, mouvements populaires sont couverts par les Traités de réassurance Dommages aux biens des cédantes du marché français. Ces traités fonctionnent en général par risque et par événement (conflagration).

Ces dernières années, les traités Dommages aux Biens sur le marché français couvraient avec le même niveau de rétention monétaire les sinistres par risque et les agrégations par événement pour les « périls non-naturels », ce qui correspondait parfois à un montant jusqu'à 10 à 20 fois inférieur aux rétentions prévues pour les « événements naturels ». La zone géographique des sinistres émeutes et mouvements populaires constituant un événement pouvait, en outre, varier de la commune uniquement à l'ensemble des communes sinistrées contiguës ou au département jusqu'au niveau national ou sans limitation. L'agrégation dans le temps était généralement limitée à 72 heures par événement, mais pouvait aller au-delà dans certains traités.

Au renouvellement 2024, les rétentions par événement pour les périls « non-naturels » ont été relevées et l'agrégation des sinistres par événement a été limitée aux communes contiguës ou à la même région administrative et à 72 heures consécutives au maximum. L'APREF estime que les rétentions par événement pour les « périls non-naturels » restent malgré tout inférieures aux rétentions des « événements naturels » dans la majorité des scénarios.

Il est également à noter qu'il y a dix ans, quasiment l'ensemble des traités comportait des limitations d'agrégation à 72 heures et aux communes ou communes contiguës.

La garantie des émeutes et mouvements populaires accordée par les réassureurs dans les Traités Dommages aux Biens du marché français est plafonnée, au maximum, à la limite délivrée pour le risque de conflagration. Cette capacité cumulée est de 2,5 milliards d'euros par événement en 2024. L'agrégation possible dans les traités de réassurance variant de communes contiguës à une agrégation par région et les reconstitutions étant généralement limitées à une seule pour ce type d'événement, les réassureurs fournissent une capacité jusqu'à 5 milliards pour l'année. Certains assureurs ont également recours à la réassurance facultative pour leur pic d'accumulation afin de réduire la capacité globale nécessaire pour la couverture conflagration en traité. Ces capacités facultatives sont à ajouter à la capacité globale, mentionnée ci-dessus, déjà fournie par le marché.

Par ailleurs la réassurance est intervenue de manière significative lors des événements de 2023 et de 2024. Sur les 700 M€ de sinistralité assurée estimée par l'APREF pour les émeutes de 2023, près de 200 M€ ont été pris en charge par les réassureurs. Il est encore tôt pour donner une estimation fiable pour les émeutes de 2024, mais l'APREF estime que près de 50% des pertes seront à charge des traités de réassurance.

Au renouvellement 2025, les capacités émeutes et mouvements populaires des traités de réassurance ont été globalement maintenues.

[19] Walmart PV carriers face triple-digit-million loss from Chile riots | Insurance Insider

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

5.2 A l'international

Chaque marché de réassurance a ses spécificités, et la pratique française de couvrir les périls « non naturels » par événement dans les traités Dommages aux Biens « par risque » est assez unique.

L'étendue de cette couverture se mesure par le couple rétention et clause. Dans les autres pays, la clause d'agrégation entérine le plus souvent des restrictions temporelles, parfois plus larges qu'en France, et géographiques, souvent plus restrictives qu'en France. Cependant, la couverture par événement est en général incluse dans les traités CAT XL avec une rétention au même niveau que celle des « périls naturels », soit à un niveau bien plus élevé qu'en France.

En ce qui concerne les territoires qui ont vu des pertes significatives ces dernières années :

Afrique du Sud

Les émeutes et mouvements populaires ainsi que le terrorisme sont couverts de manière exclusive par le South African Special Risk Insurance Association (SASRIA), un assureur d'état, organisé comme un pool. Pour chaque police dommage souscrite, l'assuré peut décider de souscrire à une extension auprès de SASRIA qui couvre le terrorisme, les émeutes et mouvements populaires. La garantie délivrée par SASRIA est limitée à 500 millions de Rand par entité (environ 25 M€).

SASRIA se réassure auprès des réassureurs privés avec un CAT XL et en Quote-Part. Le plafond du traité acheté par SASRIA en 2021 s'est révélé très inférieur au coût final du sinistre (la réassurance en ayant couvert environ 25 %). De plus, la rétention du traité a dorénavant doublé, passant de 1 milliard à 2 milliards de Rand. En parallèle, le prix de la réassurance privée a plus que quadruplé. SASRIA fait donc face à une augmentation de sa rétention mais également du prix de sa réassurance.

Les émeutes sont couvertes sans limite géographique avec une limite temporelle de 216 heures sous la condition que la police ou l'armée soit déployée dans les 72 heures (sinon, la couverture est réduite de 216 à 72 heures).

Les discussions de SASRIA avec ses réassureurs pour le renouvellement du traité au 1er avril 2024 ont porté sur les augmentations de prix et des franchises, des dispositions sur l'intervention des forces de l'ordre dans la clause horaire et l'augmentation de la capacité à acheter.

États-Unis

Les émeutes et mouvements populaires sont couverts par risque dans les Risk XL et par événement dans les CAT XL. Dans les traités CAT XL, le risque est couvert avec le même niveau de rétention que l'événement climatique dominant (le plus souvent, l'ouragan). Ils sont également couverts dans les traités Quote-Part de la même manière que les autres garanties incluses dans ces traités.
La clause événement comporte souvent une limite de 96 heures avec la possibilité de la prolonger pendant toute la période où les locaux assurés sont occupés par les manifestants, tant que la

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

manifestation a démarré pendant la période de couverture. La majorité des contrats exige que l'événement se déroule dans la même municipalité ou la commune contiguë.

Amérique Latine

Les différents événements cités dans la partie précédente et l'instabilité de l'environnement politique en Amérique Latine ont modifié le marché. Sur le marché direct, la garantie est limitée et les prix ont augmenté de façon significative. Dans certains pays notamment la Colombie, ces risques sont exclus des polices standards. La garantie se trouve seulement via les marchés spécialisés en polices standalone avec des prix plus élevés.

En réassurance, les émeutes et mouvements populaires sont couverts via une combinaison de traité proportionnel et de traités CAT XL sur la rétention. La clause limite souvent l'événement à 72 heures, mais dans certains cas cette limite est étendue à 168h. La limite géographique va de ville à région et même parfois au niveau national.

Royaume-Uni

Les émeutes et mouvements populaires sont couverts par risque dans les traités Risk XL et par événement dans les traités CAT XL avec la même rétention que les autres périls. Typiquement, la clause horaire est de 72h et jusque 168h plus rarement, tandis que la limite géographique est en général la ville ou le village ou bien autour d'un point fixe avec un rayon de 100km (jusque 200km, mais cela est rare).
Les émeutes de 2024 qui ont engendré des pertes assurées de près de 250 M£ n'ont pas déclenché de sinistres aux traités de réassurance, même si plus d'une entreprise sur quatre a été impactée par le mouvement populaire[20] via la fermeture de leurs locaux, des dommages matériels ou le vol de stocks et d'équipement. Certains sinistres individuels inférieurs à 1M£ ont été récupérés auprès des autorités policières locales, comme le stipule le UK Riot Compensation Act de 2016. La loi Public Order Act de 1986 définit les émeutes : quand 12 personnes ou plus qui sont présentes ensemble utilisent ou menacent d'utiliser la violence illégale dans un but commun et que le comportement de ces personnes est tel qu'une personne présente sur les lieux craint pour sa sécurité personnelle.

Pour rappel, Le Riot Compensation Act de 2016 couvre divers types de biens, immobiliers, mobiliers (y compris les stocks et équipements), les véhicules à moteur non assurés pour les dommages causés par les émeutes. Seules les pertes directes résultant des dommages sont éligibles. Les personnes et les entreprises peuvent réclamer une indemnisation auprès de l'autorité policière locale dans une limite maximale de 1M£. Les assureurs qui ont indemnisé leurs clients peuvent également réclamer une indemnisation.

En ce qui concerne les autres pays d'Europe :

[20] More than one in four UK businesses impacted by civil unrest last year | AJG United Kingdom

Allemagne

Les émeutes et mouvements populaires sont couverts par risque dans les traités Risk XL et par événement dans les traités CAT XL avec la même rétention que les autres périls. Généralement, la limite géographique est au niveau de la ville ou du village et la clause horaire est le plus souvent entre 96h et 168h.

Italie

Les émeutes et mouvements populaires sont en général couverts dans les traités CAT XL avec la même rétention que les autres périls. Pour les clients de plus petite taille, il est possible d'avoir les traités par risque et par événement combinés, mais la rétention pour la section par événement est en général au moins deux fois plus élevée que la rétention par risque. La clause événement limite la garantie à 72h, par province avec quelques exceptions plus larges.

Espagne

Les émeutes et mouvements populaires en Espagne sont couverts uniquement dans le cadre de Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), et donc exclus des traités de réassurance placés sur le marché. Si un client est exposé dans d'autres pays, la clause événement limite la garantie à 72h, ville/commune avec une rétention spécifique par événement qui est toujours supérieure à celle par risque.

Portugal

Les émeutes et mouvements populaires sont couverts dans les traités CAT avec la même rétention que les autres périls. La clause événement limite la garantie à 72h, ville/commune.

6. Conclusions

Les pertes liées aux émeutes et mouvements populaires dans le monde ont beaucoup augmenté ces dernières années et en particulier en France, et rien ne laisse malheureusement présager que cette tendance pourrait ralentir.

En effet, les études du marché démontrent que le risque des émeutes et mouvements populaires a tendance à s'amplifier, pour plusieurs raisons : l'augmentation des inégalités économiques et la persistance des tensions géopolitiques, l'impact amplificateur des réseaux sociaux sur l'importance des événements et des dégâts, mais aussi d'autres facteurs, tels que le changement climatique.

Malgré les modifications dans les traités de réassurance français lors du renouvellement 2024, les capacités apportées par les réassureurs pour couvrir le risque des émeutes et des mouvements populaires restent très conséquentes. Ces capacités sont, par ailleurs, proposées à un niveau de rétention plus protecteur en France qu'ailleurs dans le monde.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org

L'expérience récente dans les DROM et les collectivités d'Outre-Mer illustre la difficulté à couvrir de tels risques avec une base de mutualisation restreinte à ces seuls territoires.

L'incertitude juridique entourant la possibilité d'un recours contre l'état et l'absence d'une définition légale de la notion d'émeute contribuent cependant à rendre ce risque difficile à appréhender. Une sécurisation du cadre juridique par la loi (Code des assurances et Code pénal) est nécessaire.

Dans ce contexte, et compte tenu de leur connaissance technique et des capacités importantes qu'ils déploient, les réassureurs souhaitent être associés aux réflexions sur les éventuelles modifications des modalités de couverture assurantielles ou de réassurance du risque lié aux émeutes.

APREF (Association des Professionnels de la Réassurance en France)
22-24 Rue de Courcelles, 75008 Paris – Tél : +33 (0)1 44 35 31 36 – secretariat@apref.org
www.apref.org