



DE NOUVEAUX RISQUES APRÈS LE 11 SEPTEMBRE 2001 ?

JEAN-MARC LAMÈRE *

Avec en toile de fond l'émergence de nouveaux risques, 2001 restera incontestablement l'année de tous les chocs pour le secteur de l'assurance.

Choc majeur, inédit, effroyable avec les attentats du 11 septembre, qui représentent de très loin le plus terrible sinistre de l'histoire de l'assurance. Le bilan de cet événement est sans précédent avec 3 000 victimes et des dommages qui se chiffrent en dizaines de milliards. Un an plus tard, la facture demeure toujours difficile à préciser, de 30 à 100 Md\$ selon les différents services d'études qui se livrent à cet exercice de style. Face à un tel choc, la résistance du secteur de l'assurance a été remarquable. Les sociétés d'assurance ont tenu leurs engagements et indemnisé leurs assurés ; elles ont maintenu un haut niveau de solvabilité et apporté des solutions originales aux problèmes issus de ce nouveau contexte.

En témoigne le dispositif qui a pu être mis en œuvre au mois de décembre 2001 pour qu'il soit possible de couvrir le risque d'attentats en France. Compte tenu de la législation française, sans équivalent dans les autres pays développés, le retrait des capacités de réassurance du risque terroriste après les attentats du 11 septembre aurait pu créer d'importantes difficultés sur le marché de l'assurance des biens des professionnels. Fort heureusement, la mobilisation des acteurs du marché de l'assurance a permis de dégager, avec les pouvoirs publics, une solution spécifique permettant, non seulement un fonctionnement normal du marché de l'assurance des professionnels, mais aussi la couverture du risque d'attentats en France à un niveau rarement atteint à ce jour dans les autres pays industrialisés.

* Délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurances.



Dans ces circonstances entre guerre et paix, il convenait, en effet, de mettre en place une organisation appropriée de la gestion d'événements dont l'ampleur et la nature ne ressortissent plus au champ de l'aléa, donc de l'assurance.

LA NOUVELLE DIMENSION ÉCONOMIQUE DU TERRORISME

Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont été victimes d'actes destructeurs sans précédent s'apparentant à des actes de guerre visant des objectifs civils, et détournant à cette fin des moyens civils. La question du coût global pour l'industrie de l'assurance s'est immédiatement posée, avec il faut le dire, une certaine précipitation aussi bien dans les questions que dans les réponses. Les premières estimations, données par les agences de notation, ou par quelques professionnels de la réassurance, ne laissaient déjà planer aucun doute : cet événement constituerait une catastrophe sans précédent dans l'histoire de l'assurance, loin devant les 20 Md\$ consécutifs au cyclone Andrew.

Un an passé plus tard, la facture demeure toujours des plus incertaines, de 30 à 70 Md\$, selon le socle d'hypothèses et les méthodes d'évaluation retenues. Les raisons de cette incertitude tiennent en partie au fait que c'est le cœur financier des États-Unis qui a été frappé. Elles tiennent également à une ambiguïté sur le champ des dommages dans l'espace (les dommages indirects sont extrêmement importants mais impossibles à chiffrer avec précision¹) et dans le temps (une partie des dégâts évolue dans le temps à l'image des pertes financières, du contentieux...). Enfin, il y a également une ambiguïté entre ce qui est couvert par l'assurance, ce qui l'est par d'autres dispositifs, et ce qui n'est pas couvert du tout².

Habituellement, les analystes procèdent à l'évaluation en se calant sur la base des montants engagés par des événements enregistrés dans le passé. Mais, dans le cas particulier des attentats du 11 septembre, l'historique des catastrophes réglées, comme méthode d'estimation, achoppe sur la nature et l'ampleur du sinistre. L'assurance n'avait, en fait, jamais envisagé l'éventualité d'une telle catastrophe. Jugé jusqu'alors peu probable, le scénario le plus dramatique était alors fondé sur l'hypothèse d'une collision aléatoire en plein ciel de deux avions (Boeing 747) au-dessus d'une grande ville comme New York³.

La marge d'erreur est d'autant plus élevée que de nombreuses incertitudes subsistent, liées à la multiplicité et au délai de liquidation des garanties en jeu, mais également à l'interprétation même de la responsabilité civile et des clauses des contrats qui unissent assurés, assureurs et réassureurs, ou encore, à l'apparition de nouveaux risques au préalable non quantifiés. Selon toute vraisemblance, le coût définitif des attaques

du 11 septembre, supporté par le marché mondial de l'assurance, ne sera pas connu avant plusieurs années.

Le terrorisme n'est certes pas une nouveauté pour l'assurance, mais jamais encore il n'avait atteint une telle magnitude sur le plan économique, tant pour l'assurance que pour la collectivité. Il suffit, pour s'en convaincre, de dresser un aperçu des sinistres imputables au terrorisme entre 1970 et 2001. On constate alors que, sur la base des dommages matériels et des pertes d'exploitation assurés, les attentats à la bombe sur la City de Londres en 1992 et 1993, avec pour chaque événement moins de 1 Md\$ de dommages assurés sont largement dépassés par les estimations des attaques du 11 septembre 2001 (un minimum de 19 Md\$). Ces chiffres montrent l'impact véritable que l'événement du World Trade Center a eu sur la profession de l'assurance et révèle l'ampleur nouvelle du terrorisme international.

Tableau n° 1
Sinistres imputables au terrorisme entre 1970 et 2001

| Date | Pays | Site | Événement | Dommages assurés (*) |
|----------|-------------|--------------------|---|----------------------|
| 11/09/01 | États-Unis | NYC, Washington DC | Attentats terroristes contre le WTC et le Pentagone au moyen d'avions détournés | > 19 000 |
| 24/04/93 | Royaume-Uni | Londres | Explosion d'une bombe près de NatWest Tower | 907 |
| 15/06/96 | Royaume-Uni | Manchester | Explosion d'une voiture piégée de l'IRA près d'un centre commercial | 744 |
| 26/02/93 | États-Unis | New York | Explosion d'une bombe dans le quartier financier | 725 |
| 10/04/92 | Royaume-Uni | Londres | Explosion d'une bombe dans le quartier financier | 671 |
| 24/07/01 | Sri Lanka | Colombo | Des rebelles détruisent 3 avions de ligne, 8 avions militaires et endommagent fortement 3 avions civils | 398 |
| 09/02/96 | Royaume-Uni | Londres | Attentat à la bombe de l'IRA dans le quartier des Docklands | 259 |
| 19/04/95 | États-Unis | Oklahoma City | Attentat au camion piégé contre un bâtiment du gouvernement à Oklahoma City | 145 |
| 21/12/88 | Royaume-Uni | Lockerbie | Crash d'un Boeing 747 de la PanAm après l'explosion à son bord d'une bombe | 138 |
| 12/09/70 | Jordanie | Zerqa | Explosion de 3 avions détournés | 127 |
| 06/09/70 | Égypte | Le Caire | Explosion d'un B-747 de la PanAm détourné | 111 |

(*) y compris pertes d'exploitation et dommages aviation (corps), en Md\$ (prix 2001).

Source : Swiss Re Focus Report : Terrorism 2002.



*LA DÉFINITION JURIDIQUE DU TERRORISME :
DES FRONTIÈRES FLOUES*

Il n'est pas aisé de définir le terrorisme de manière non ambiguë. Vandalisme, actes de malveillance, sabotage, émeutes, insurrections, guerre civile ou étrangère, et terrorisme sont autant de risques liés à des actes intentionnels commis par des hommes dans le but d'endommager des biens et de nuire à l'intégrité physique des personnes.

Les événements du 11 septembre s'écartent largement du champ du terrorisme, sans pour autant correspondre à la définition classique de l'état de guerre entre les nations (qui est du ressort de l'État). De nombreux géopoliticiens pensent qu'il ne s'agit pas seulement d'un événement exceptionnel ayant eu des conséquences économiques catastrophiques. La guerre « classique », où les États belligérants sont identifiés, où les armes sont de nature militaire, de même que l'essentiel des cibles, pourrait laisser place à une guerre « larvée » fondée sur le terrorisme, sans engagement apparent d'États, où les armes seraient « civiles », de même que l'essentiel des cibles.

Les terroristes seraient alors difficiles à qualifier. Leur identité nationale ne constituerait pas le critère dominant. Ils appartiendraient plutôt à un groupe idéologique, éventuellement international, mais pourraient éventuellement appartenir à la nation contre laquelle ils commettraient des actes de terrorisme. La catastrophe de New York pose donc le problème de la qualification et de la définition de l'événement. Dans le contexte actuel, les frontières entre guerre étrangère, guerre civile, émeutes et mouvements populaires, attentats et actes de terrorisme, sont discutables.

De plus, la discrimination entre attentats et actes de terrorisme d'une part, et actes de sabotage et de malveillance d'autre part, paraît délicate. Les attentats peuvent être ou non revendiqués, imputés ou pas à un groupe terroriste national ou international. Lorsqu'une entreprise est victime d'un tel acte, l'attentat peut être d'origine interne ou externe. Il en va exactement de même pour les actes de sabotage et de malveillance.

Au-delà du débat politique ou juridique, les critères assuranciers, principalement économiques, nous renseignent sur le caractère assurable ou non des attentats. Avant toute chose, il est nécessaire de rappeler quelques principes fondamentaux de la technique d'assurance. L'assureur doit pouvoir modéliser un risque aléatoire pour le mutualiser sur un grand nombre d'assurés et un grand nombre d'années. Il résulte de cette démarche la définition contractuelle des garanties et leur tarification.

Or, on constate que si l'on dispose de statistiques et de modèles pour le risque de dommages au sol en cas d'accident d'aviation, ce n'est pas le cas pour le terrorisme aérien. Non seulement il n'y a pas d'expérience, mais il n'y a pas d'aléa : les moyens et les cibles sont choisis. On voit

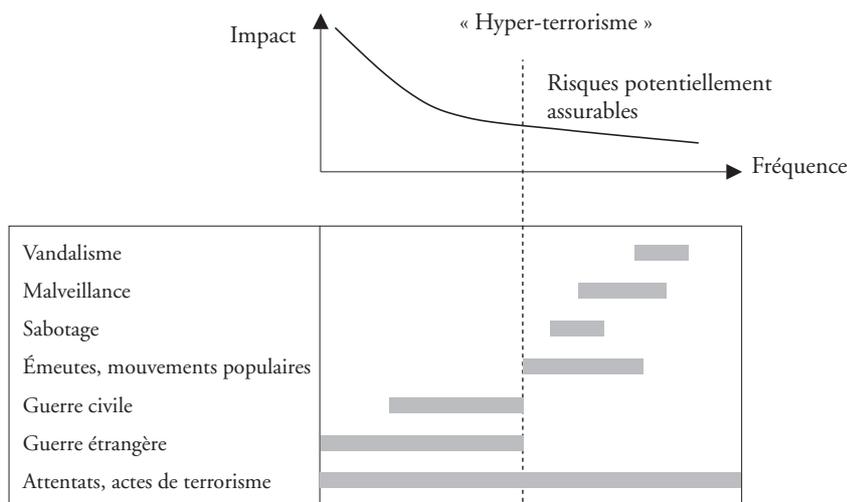
également que l'exposition au risque de terrorisme, et notamment « d'hyper-terrorisme », dépend des choix politiques et militaires des gouvernements. Il n'y a donc pas non plus de modèle, car on conçoit que le risque dépende des positions que prendront les gouvernements et les groupes terroristes. Il s'agit, en outre, d'un risque dont les conséquences en termes économiques peuvent être proches du risque de guerre.

À supposer néanmoins que l'on cherche à assurer le risque, on se heurte au problème de la capacité financière du marché d'assurance et de la réassurance. Par exemple, le coût de l'attentat des Twin Towers représente pour l'assurance aviation 4 années du chiffre d'affaires mondial de l'assurance « airlines ». Reste la mutualisation dans le temps. Mais celle-ci n'est possible que si le risque est modélisable (c'est-à-dire si l'on sait que raisonnablement le coût des sinistres est évaluable au plan mondial sur 10 ou 20 ans), et si la prise de ce risque qui expose les capitaux propres des entreprises d'assurance et de réassurance ne leur fait pas courir le risque de ruine. Aucune de ces conditions n'est remplie, de sorte que le risque de « nouveau terrorisme du XXI^{ème} siècle » n'est pas assurable. Tout au plus, peut-on imaginer que les assureurs et les réassureurs apportent de la capacité pour faire face aux attentats courants, mais la couverture du risque de terrorisme s'apparentant à la guerre doit relever des États.

Le risque « d'hyper-terrorisme » ne peut être défini au plan juridique, mais il peut l'être d'une manière plus pragmatique au plan économique en fonction du volume de capacités financières offertes sur le marché

5

Tableau n° 2
Risque d'« hyper-terrorisme »





mondial. En fait, le risque de guerre n'est pas assurable, et nous sommes ici en présence d'un risque de quasi-guerre. Historiquement, les dommages de guerre étaient indemnisés après la fin des guerres, les parlements votant alors des lois d'indemnisation. Les spécificités de l'hyper-terrorisme et les besoins de couverture économique continue, qui caractérisent notre époque, nécessitent que les solutions de couverture du risque combinent les capacités des marchés et la garantie des États en cas de catastrophe majeure. Tous les pays à économie développée mettent au point un dispositif depuis le 11 septembre 2001.

*LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LE MARCHÉ :
UNE SOLUTION ADAPTÉE À LA COUVERTURE
DU TERRORISME DU XXI^{ème} SIÈCLE*

Que se soit dans le domaine de l'aviation, maritime, ou terrestre, le risque d'attentats futurs ne peut être couvert par le marché seul. Comme les États ont refusé de considérer ce risque nouveau comme assimilable au risque de guerre (sauf partiellement pour le maritime), les assureurs ont dû rechercher dans l'urgence des solutions avec les pouvoirs publics.

Avant le 11 septembre 2001, le terrorisme semblait être gérable et, à l'exception de certains pays, était en conséquence couvert par les voies commerciales standards. Tirant les leçons de l'expérience dramatique du World Trade Center, le marché mondial de la réassurance a exclu le risque terroriste, alors que, parallèlement, une demande importante en couverture d'assurance contre ce type de menace à travers le monde s'est manifestée.

Compte tenu de la législation française⁴, sans équivalent dans les autres pays développés, le retrait des capacités en réassurance du risque terroriste après les attentats du 11 septembre 2001, a contraint les acteurs du marché français de l'assurance à émettre des résiliations à titre de conservatoire ou des cotations suspensives. S'en est suivie une situation de crise dès le mois d'octobre, aggravée par les hausses de tarifs dues au contexte général de l'assurance de risques d'entreprises (augmentation de la sinistralité, baisse des produits financiers...), ce qui a créé un amalgame avec la problématique attentats. Quatre solutions ont alors été envisagées.

La première consistait en l'application de la Loi de 1986, sans intervention de la Caisse centrale de réassurance (CCR) et de l'État. Elle entraînait une sélection drastique des risques et de nombreuses entreprises restaient sans garantie dommages du fait des restrictions de capacité. Cela avait pour conséquence une exposition intolérable pour les entreprises, un ralentissement économique et une situation insoutenable pour l'État.



La deuxième aurait pu être la suppression de l'obligation d'assurance des attentats. Mais la souscription aurait été délicate pour bon nombre d'entreprises. Par ailleurs, cette solution était inacceptable par l'État au regard des principes de la Loi de 1986.

La troisième solution aurait consisté en l'intervention directe de la CCR, c'est-à-dire la réassurance du risque d'attentats par la CCR avec la garantie de l'État comme le prévoit la loi de 1986. Dans cette hypothèse, les risques d'attentats auraient été placés aux conditions de la CCR qui aurait pu prendre une position monopolistique sur le risque d'attentats. Par ailleurs, l'exposition du budget de l'État aurait été maximale.

La quatrième solution, qui a finalement été retenue repose sur le partage du risque d'attentats entre le marché - assurance et réassurance - et l'État - *via* la CCR. Les risques d'attentats sont placés grâce à un *pool* de coréassurance, lui-même réassuré par le marché jusqu'à sa capacité, puis par la CCR avec la garantie de l'État.

Pour arriver à cette dernière solution, les assureurs ont dû s'accorder entre eux et avec les réassureurs, mais aussi avec les intermédiaires et les *risk-managers* afin d'élaborer une proposition d'intérêt général permettant de garantir en France le risque d'attentats pour les entreprises. Cette proposition a été longuement discutée avec les pouvoirs publics qui ont tardé à prendre une décision, persuadés que le marché de la réassurance, et donc de l'assurance, reviendrait à un état quasi normal avant les renouvellements de 2002. L'exercice était complexe, car il fallait convaincre toutes les parties et répondre à la problématique de la diversité des risques à couvrir (selon la taille, l'activité, le type de montage...), tout en restant en phase avec ce qui se profilait en Europe.

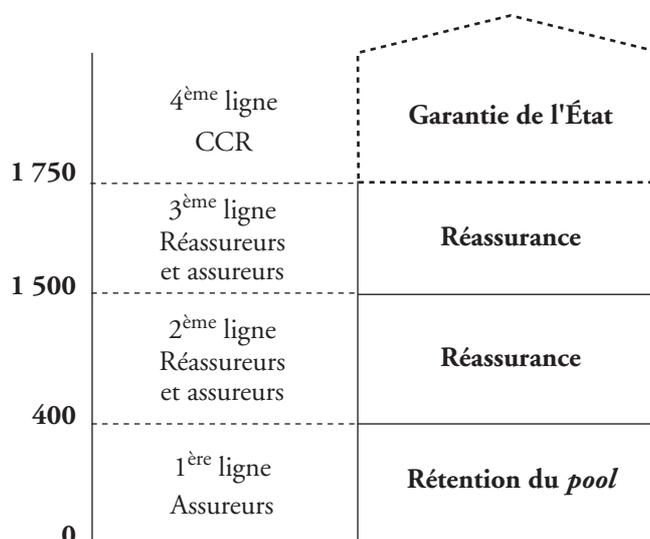
Après cette étroite concertation avec les parties concernées, les pouvoirs publics ont finalement annoncé, le 10 décembre 2001, que la CCR couvrirait, avec la garantie de l'État, les actes de terrorisme au-delà d'un certain montant. Après deux semaines de travail acharnées, les assureurs du marché français, en collaboration avec le marché mondial de la réassurance ont constitué un *pool*, dénommé Gareat (gestion de l'assurance et de la réassurance des risques d'attentats et d'actes de terrorisme), dont l'objet est d'assurer et coréassurer les dommages causés aux biens par un acte de terrorisme ou un attentat. Il couvre les entreprises, les collectivités locales, les immeubles de grande superficie et les risques techniques dont les capitaux assurés sont supérieurs à 6 M€. La CCR est le réassureur de ce *pool*, avec la garantie de l'État, pour les dommages dépassant 1,5 Md€ en cumul annuel. Les statuts et le règlement intérieur ont été mis au point et la convention de cession et la tarification des tranches ont été élaborées⁵. Le Gareat a mandaté deux courtiers pour

collecter la 2^{ème} ligne et les traités de réassurance ont été élaborés, avec les réassureurs de la 2^{ème} ligne et avec la CCR. De cette façon, les contrats des grands risques ont pu être renouvelés pour le début de l'année 2002.

Par ailleurs, un décret et un arrêté sont parus au Journal officiel du 31 décembre 2001, permettant de découpler la garantie attentats de la garantie de base pour les grands risques au sens du Code des assurances, au-delà de 20 % du capital de base avec un minimum de 20 M€. Cette solution doit permettre d'assouplir le cas échéant la règle pour les très grands comptes, sachant toutefois que l'analyse du « sinistre maximum possible » (SMP) attentats ne le justifie pas, et que la baisse du coût de la réassurance par Gareat est faible. L'usage de cette dérogation doit bien entendu, rester exceptionnel pour que la solution de marché soit efficace.

Au terme de sa première année d'existence, il a paru souhaitable de faire évoluer le dispositif de telle sorte que la garantie de l'État n'intervienne qu'au-delà de 1,75 Md€ de dommages.

Tableau n° 3
Fonctionnement du Gareat



Le Gareat : une couverture en excédent de perte annuelle

Pour sa deuxième année d'existence, le Gareat repose sur une solution à étage découpée en quatre lignes : 1^{ère} ligne (assurance) à hauteur de 400 M€ ; 2^{ème} ligne (réassurance + assurance facultative) à hauteur de 1 100 M€ au-delà de 400 M€ ; 3^{ème} ligne (réassurance + assurance facultative) à hauteur de 250 M€ au-delà de 1 500 M€ ; 4^{ème} ligne (CCR avec la garantie de l'État) au-delà de 1,75 Md€.



Plusieurs mois après la mise en place du Gareat, de nombreux pays industrialisés se sont inspirés du modèle français pour couvrir les attentats et les actes de terrorisme dans des proportions ou selon des modalités légèrement différentes. En Allemagne, les sociétés d'assurance et de réassurance ont reçu le concours de l'État pour créer un *pool* à adhésion facultative baptisé Extremus. En Autriche, le Terrorpool-Oestereich a commencé à souscrire à partir du 1^{er} janvier 2003. Plus récemment encore, le Congrès américain a adopté une loi selon laquelle l'État prendra en charge l'essentiel des indemnisations résultant d'attaques terroristes.

Dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, et l'Espagne, des dispositifs spécifiques existaient d'ores et déjà du fait du contexte politique particulier de chacun de ces deux pays. Au Royaume-Uni, à la suite des opérations menées par l'IRA dans les années 1990, les contrats d'assurance couvrant les conséquences du terrorisme ont été placés en 1993 dans Pool Re, un *pool* soutenu par l'État. En Espagne, le Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) existe depuis 1954. Il couvre un vaste champ d'événements ayant des répercussions sociales : terrorisme, rébellion, insurrections, émeutes, désordres civils... À la suite des attaques perpétrées contre le World Trade Center, un accord est intervenu au 1^{er} janvier 2002 entre le CCS et les sociétés d'assurance de telle sorte que le premier prend désormais en charge les pertes d'exploitation dans les contrats de dommages.

NOTES

1. Les incidences boursières, l'impact sur le PIB, sur l'investissement des entreprises et des ménages, sur certains secteurs (comme le transport aérien), représentent des montants dont l'ordre de grandeur, instantané, ou même sur plusieurs mois, est sans doute supérieur à celui de l'impact direct.
2. À titre d'exemple, le Pentagone, comme d'autres biens immobiliers fédéraux, n'étaient pas couverts sur le marché commercial. Il en va de même pour la voirie, le génie civil, les infrastructures...
3. Contrairement à ce qui a été souvent allégué en ce qui concerne la solidité structurelle des tours, la probabilité que celles-ci s'effondrent était très faible, et d'ailleurs, les pompiers n'y ont malheureusement pas cru, ce qui a engendré un grand nombre de victimes parmi eux. L'angle d'attaque du deuxième avion a créé un cisaillement qui a fragilisé la structure et réduit le temps de résistance au feu.
4. La Loi du 9 septembre 1986 prévoit que tout contrat d'assurance de dommages doit garantir les attentats et les actes de terrorisme dans les mêmes conditions que les autres événements couverts par le contrat. Ainsi, il est impossible en France de délivrer une garantie dommages sans couvrir les attentats.
5. Pour les risques dont les capitaux assurés se situent dans une fourchette de 6 à 20 M€, le taux est fixé à 6 % ; entre 20 et 50 M€, le taux est fixé à 12 % ; au-delà de 50 M€, le taux est fixé à 18 %.

