



Rapport sur la gestion des risques exceptionnels

La **création d'un nouveau système d'assurance pour les entreprises en cas de future pandémie** a fait l'objet d'intenses discussions dans le cadre d'un groupe de travail créé le 27 avril 2020 par le ministre de l'Economie et des Finances et animé par la Direction générale du Trésor. **Les parlementaires, représentants d'entreprises, assureurs et courtiers ont finalisé leur rapport, qui ne revêt pas de caractère public à ce stade.**

En effet, **la crise sanitaire a mis en lumière de nombreux cas de TPE ayant essuyé un refus de prise en charge par leur assurance**, le contrat couvrant par exemple le risque « épidémie » mais non le risque « pandémie ».

Les **assureurs**, qui se voient reprocher par nombre d'entreprises de ne pas avoir couvert leur baisse d'activité lors de l'épidémie, **disent ne pas pouvoir prendre en charge toutes les pertes. Ils arguent aussi que le risque de pandémie n'est pas assurable car « systémique ».**

Le sujet est complexe. Il s'agit de **définir un cadre assurantiel adapté permettant aux acteurs économiques de faire face à une baisse du chiffre d'affaires**. Le tout, à un coût abordable pour les entreprises et maîtrisé pour la collectivité publique. **Les risques à couvrir iraient au-delà de la pandémie, il s'agirait de couvrir les « risques exceptionnels »**, comme une catastrophe naturelle, action terroriste ou dégâts liés à des mouvements sociaux, tels que celui des gilets jaunes.

Vous trouverez le **rapport final en pièce-jointe**, dont une **synthèse est présentée ci-dessous**.

Synthèse du rapport sur la gestion des risques exceptionnels

Thème n°1 : Champ d'intervention et conditions de déclenchement du dispositif

1. Définition du champ des périls retenus

• Options possibles

Option 1.A – liste limitative de périls à l'origine de la mesure administrative

Celle-ci pourrait par exemple inclure les pandémies ou les crises sanitaires graves, les émeutes et/ou mouvements populaires, les menaces ou suites d'attaques terroristes et/ou les menaces de réalisation d'un cataclysme naturel.

Avantages : Une liste limitative permet de modéliser le risque et de dimensionner financièrement le régime.

Inconvénients : Le régime pourrait ne pas couvrir un événement qui ne figurerait pas dans la liste préétablie.

Option 1.B – définition générique des périls à l'origine de la mesure administrative

Il s'agirait, par exemple, de prendre en compte tous les périls d'ampleur donnant lieu à une mesure administrative prise afin d'assurer la sécurité civile des populations.

Avantages : Les périls pris en compte n'ont pas besoin d'être précisément identifiés lors de la création du régime.

Inconvénients : En l'absence de liste, la modélisation du risque donc le dimensionnement financier du régime est très difficile. L'appétence de la réassurance privée pourrait être limitée. Par ailleurs, l'indemnisation pourrait être sujette à interprétation (du fait du lien à établir entre le péril effectivement subi et la définition générique donnée).

2. Définition de la nature des mesures administratives retenues

• Options possibles

Option 2.A – liste limitative

Exemples : fermetures d'établissements, restrictions de circulation, fermeture des frontières.

Avantages : Une liste limitative de mesures simplifie la mise en œuvre du régime, la modélisation du risque et le dimensionnement financier.

Inconvénients : Le régime pourrait ne pas couvrir une mesure qui ne figurerait pas dans la liste préétablie.

Option 2.B – liste non-limitative définie de manière générique

Avantages : Une liste non-limitative permet de prendre en compte des mesures qui n'auraient pas été identifiées au moment de la conception du régime.

Inconvénients : En l'absence de liste, la modélisation du risque donc le dimensionnement financier du régime est très difficile. Par ailleurs, l'indemnisation pourrait être sujette à interprétation (du fait du lien à établir entre la mesure concernée et la définition générique donnée).

3. Lien entre la mesure administrative et le dommage causé à l'entreprise

• Options possibles

Option 3.A - déclenchement automatique avec détermination de critères objectifs de rattachement

Exemples : En cas de mesure de fermeture, les entreprises indemnisées sont celles qui sont concernées par les décisions de fermeture. En cas de restriction d'accès, les entreprises indemnisées pourraient être celles qui cumulent les critères suivants : i) elles opèrent dans un secteur d'activité impacté par la restriction ; ii) elles opèrent dans la zone géographique couverte par la restriction ; iii) leur chiffre d'affaires [ou marge brute] a subi un certain niveau de perte (cas de l'hôtellerie dans le cas du Covid 19).

Avantages : La définition d'un lien clair de rattachement au moment de la conception du régime faciliterait la mise en œuvre du régime, la prévisibilité pour les assurés ainsi que le dimensionnement financier.

Inconvénients : Le système ne permettrait pas d'indemniser une situation qui n'aurait pas été prévue au moment de sa conception.

Option 3.B – déclenchement suite à l'appréciation au cas par cas par une décision interministérielle appuyée par une commission interministérielle ad-hoc

Avantages : La commission pourrait évaluer, événement par événement et demande par demande, le bien-fondé de l'indemnisation de tel secteur ou de telle entreprise assurant une utilisation au plus juste du régime.

Inconvénients : Cette solution impliquerait des procédures et délais supplémentaires pour les assurés (centralisation des demandes, analyse par la commission, prise de décision de la commission puis instruction par les assureurs). En outre, elle pourrait générer un risque de contentieux important, eu égard notamment à la difficulté d'établir une méthode d'évaluation scientifique et rigoureuse pour établir au cas par le cas le caractère « systémique » d'une mesure administrative ou d'un péril ainsi que le lien de rattachement entre l'entreprise demanderesse et ces mesures ou ce péril.

En conclusion, sur ce thème « champ d'intervention et conditions de déclenchement du dispositif », l'orientation des participants a été, sans qu'il n'y ait de consensus :

Une majorité en faveur d'une liste limitative de périls à l'origine de la mesure administrative

Les participants favorables jugent une liste limitative nécessaire à la modélisation du risque et au dimensionnement financier du régime. Cette liste pourrait couvrir (i) les risques sanitaires graves, épidémique ou pandémique exclusivement ; (ii) un éventail plus large incluant aussi les mesures prises en raison d'émeutes et de troubles populaires, de menaces de réalisation d'un cataclysme naturel et de menace d'attaque terroriste.

Avantages : Une liste limitative permet de modéliser le risque et de dimensionner financièrement le régime.

Inconvénients : Le régime pourrait ne pas couvrir un événement qui ne figurerait pas dans la liste préétablie.

Une majorité en faveur d'une liste limitative de mesures administratives

A l'instar du champ des périls, les participants favorables jugent une liste limitative nécessaire à la modélisation du risque et au dimensionnement financier du régime.

La liste de ces mesures reste à définir. Elle pourrait par exemple couvrir (i) les fermetures d'établissements exclusivement ; (ii) les fermetures d'établissements, les restrictions de circulation, les restrictions d'accès et la fermeture des frontières).

Avantages : Une liste limitative de mesures simplifie la mise en œuvre du régime, la modélisation du risque et le dimensionnement financier.

Inconvénients : Le régime pourrait ne pas couvrir une mesure qui ne figurerait pas dans la liste préétablie.

Une majorité en faveur d'un déclenchement automatique avec détermination de critères objectifs de rattachement

En cas de réalisation de l'évènement (péril + mesure administrative), dès lors que les critères établis sont remplis, le déclenchement de l'indemnisation serait automatique.

La liste de ces critères reste à définir. Ils pourraient par exemple inclure : (i) en cas de mesure de fermeture, toute entreprises indemnisée (1) concernée par une décision de fermeture et (2) subissant une perte supérieure ou égale à [50%] de leur chiffre d'affaires [ou de leur marge brute]; (ii) en cas de restriction d'accès ou de circulation, les entreprises indemnisées pourraient être celles qui cumulent les critères suivants : (1) elles opèrent dans un secteur d'activité impacté directement par la restriction ; (2) elles opèrent dans la zone géographique couverte par la restriction ; (3) leur chiffre d'affaires [ou marge brute] a subi au moins [50%] de perte (cas de l'hôtellerie dans le cas du Covid 19).

Avantages : La définition d'un lien clair de rattachement au moment de la conception du régime faciliterait la mise en œuvre du régime, la prévisibilité pour les assurés ainsi que le dimensionnement financier.

Inconvénients : Le système ne permettrait pas d'indemniser une situation qui n'aurait pas été prévue au moment de sa conception.

Thème n°2 : Champ des assurés et modalités d'indemnisation

4. Champ des assurés

- Options proposées

Option 4.A – dispositif ouvert à tous types d'entreprises actives sur le territoire français

Avantages : Cela offre une couverture généralisée aux entreprises françaises tout en assurant une assiette de cotisation large.

Inconvénients : Il est complexe d'imaginer un dispositif d'indemnisation unique qui concilie les intérêts des TNS, PME et des grandes entreprises.

Option 4.B – dispositif limité aux PME, TPE et TNS

Avantages : L'offre permettrait de cibler les entreprises les plus vulnérables.

Inconvénients : L'assiette de cotisation est significativement réduite, et il y a un risque de traitement inégal des entreprises.

5. Modalités de compensation

- Options proposées

Option 5.A – modèle forfaitaire

La base de calcul du forfait reste à déterminer : % de la marge brute, charges fixes excluant les salaires et les charges financières, ou capital établi lors de la souscription, le cas échéant assorti d'un barème par secteurs d'activité.

Avantages : Cette solution apparaît la plus réaliste d'un point de vue du dimensionnement financier du régime. Elle permet en outre une indemnisation simple et rapide des assurés.

Inconvénients : Le forfait indemnisé peut être éloigné de la perte réellement subie par l'entreprise. En outre, il peut être difficile de définir un forfait qui soit à la fois pertinent pour une PME/TPE et pour une grande entreprise.

Option 5.B – modèle indemnitaire

Avantages : La prise en charge serait représentative des pertes réelles des entreprises.

Inconvénients : Cette solution aurait un coût qui pourrait être jugé rédhibitoire par les entreprises. En outre, la nécessité de mener des expertises au cas par cas pour évaluer le montant de la perte d'exploitation pourrait rendre l'indemnisation très longue, si tant est qu'elle soit faisable en cas d'évènement généralisé au vu du nombre d'experts opérant aujourd'hui en France.

6. Typologie de contrats

- Options proposées

Option 6.A – contrat autonome facultatif ou extension facultative d’une garantie existante

Avantages : Cela pourrait convenir à certains types d’assurés (ex : TNS).

Inconvénients : Risque de faible diffusion et d’antisélection.

Option 6.B – extension obligatoire d’une garantie en pertes d’exploitation avec ou sans dommages

Avantages : Cette option présente l’avantage de la simplicité pour l’assuré et l’assureur, et d’une plus grande cohérence entre le risque indemnisé et l’assiette de cotisation.

Inconvénients : La garantie est peu souscrite et l’assiette de cotisation est réduite, ce qui pourrait remettre en cause le dimensionnement financier du régime, au moins tant que les garanties pertes d’exploitation ne sont pas davantage généralisées.

Option 6.C – extension obligatoire d’une garantie dommage aux biens professionnels (incendie)

Avantages : Cette garantie est fortement souscrite, l’assiette de cotisation est plus large.

Inconvénients : Il n’y a pas de lien direct entre la garantie de base (incendie) et la garantie complémentaire obligatoire, ce qui crée une difficulté pour calculer l’assiette de cotisation. En outre, certains assurés (TNS sans locaux professionnels) n’ont pas nécessairement vocation à souscrire une garantie incendie.

En conclusion, sur ce thème « Champ des assurés et modalités d’indemnisation », l’orientation des participants a été, sans qu’il n’y ait de consensus :

Une majorité en faveur d’un dispositif ouvert à tous types d’entreprises actives sur le territoire français (avec possibilité de distinction)

Deux dispositifs d’indemnisation distincts pourraient être établis en fonction de la taille d’entreprise, dont au moins l’un (grandes entreprises) pourrait être facultatif. L’inclusion ou non de groupes implantés en France mais dont le siège social serait à l’étranger sera à déterminer dans un second temps.

Avantages : Cela offre une couverture généralisée aux entreprises françaises tout en assurant une assiette de cotisation large.

Inconvénients : Il est complexe d’imaginer un dispositif d’indemnisation unique qui concilie les intérêts des TNS, PME et des grandes entreprises.

Une majorité en faveur d’un modèle forfaitaire

La base de ce forfait reste à déterminer. Plusieurs participants suggèrent de limiter le forfait aux charges fixes excluant les salaires et les charges financières, selon un barème préétabli par secteur d’activité.

Avantages : Cette solution apparaît la plus réaliste d’un point de vue du dimensionnement financier du régime afin à en garantir l’acceptabilité par les assurés. Elle permet en outre une indemnisation simple et rapide des assurés.

Inconvénients : Le forfait indemnisé peut être éloigné de la perte réellement subie par l’entreprise. En outre, il peut être difficile de définir un forfait qui soit à la fois pertinent pour une TPE ou une PME et pour une grande entreprise.

- **Point débattu entre régime facultatif et régime obligatoire, et dans le dernier cas entre extension obligatoire adossée à une garantie en pertes d'exploitation avec ou sans dommages ou extension obligatoire adossée à une garantie dommage aux biens professionnels.** Ce sujet nécessite des analyses quantitatives complémentaires sur les conséquences financières liées au caractère facultatif ou obligatoire du régime. Un régime obligatoire pourrait être perçu comme une charge supplémentaire pour les entreprises. Un régime facultatif renchérirait le coût de la couverture pour les entreprises ayant fait le choix de s'assurer, du fait des risques d'antisélection.

Thème n°3 : Modélisation et modalités de partage des risques

7. **Présentation des travaux de modélisation du risque de pandémie**
8. **Le partage des risques entre entreprises et assureurs**
9. **Le partage des risques entre assureurs/réassureurs et l'Etat**

En conclusion, sur ce thème « Modalités de partage des risques », l'orientation des participants a été, sans qu'il n'y ait de consensus :

Un certain nombre de participants soutiennent un dispositif facultatif d'encouragement à recourir à des dispositifs de résilience individuelle

Avantages : Chaque entreprise estimerait de manière autonome ses besoins de couverture, sans recourir à un mécanisme assurantiel pour un risque dont les difficultés de mutualisation et l'intensité pourraient conduire, en fonction de la fréquence de retour, à ce que le montant de la compensation versée s'approche de la somme des primes versées ; ce mécanisme ne serait pas exclusif du développement de l'offre de garanties couvrant les pertes d'exploitation sans dommages.

Inconvénients : Exige une anticipation ex ante de la part de chaque entreprise.

En cas de mise en œuvre d'un régime assurantiel complémentaire ou non à un dispositif de résilience individuelle, un certain nombre de participants soutiennent un dispositif de réassurance publique fondé sur un partage des risques entre organismes d'assurance et de réassurance puis l'intervention de l'Etat au-delà d'un niveau de sinistre prédéfini

Les modalités de cette réassurance (nouveau dispositif ou adossement au régime Gareat existant) restent à définir, une majorité s'orientant pour la création d'un nouveau dispositif ad-hoc.

Avantages : Contribution des organismes d'assurance et de réassurance, garantie de l'Etat au-delà d'un certain niveau de sinistralité.

Inconvénients : Coût du risque supporté ex-ante, surprime probablement élevée pour les entreprises.

Conclusion – Synthèse des travaux

- La délimitation du champ des événements à indemniser est un critère dimensionnant du régime. Seul un champ parfaitement circonscrit permet une bonne modélisation des risques. Celle-ci est indispensable dans le cas d'un régime assurantiel pour déterminer correctement les primes à collecter auprès des entreprises, mener une évaluation robuste de l'engagement financier de l'Etat et permettre la participation des réassureurs privés au dispositif. Un champ moins circonscrit permettrait à l'avenir de traiter les conséquences d'un péril non encore anticipé mais ne répondrait pas à l'exigence de précision indispensable pour le dimensionnement financier du régime. Néanmoins, au vu des débats sur ce point, il est proposé des options d'une part avec des périls bien définis et d'autre part avec des périls définis de manière générique. (cf thème 1)
- Les débats et analyses chiffrées indiquent qu'une logique parfaitement indemnitaire, sur le modèle d'une garantie en pertes d'exploitation, n'est pas envisageable dans le cas d'un risque pandémique. D'une part, le coût des sinistres qui devraient être indemnisés¹ imposerait la collecte de primes dont le coût serait prohibitif pour les entreprises, tout en exposant les finances publiques de manière disproportionnée. D'autre part, elle nécessiterait de mobiliser des capacités d'expertises trop importantes et ralentirait fortement les délais d'indemnisation, nuisant à la simplicité du dispositif. Il n'est donc pas proposé de scénario incluant une logique parfaitement indemnitaire. (cf thème 2)
- Une logique forfaitaire basée sur certaines charges fixes des entreprises paraît plus à même de remédier à ces difficultés (cf thème 2). Cette logique présente néanmoins deux limites. Premièrement, la nécessité d'exclure, pour des raisons financières, les charges salariales du calcul du forfait, montre que la solution assurantielle qui serait mise en place ne pourra pas se passer, en cas de crise systémique, d'une intervention financière de l'Etat, notamment en matière de chômage partiel. Deuxièmement, la logique forfaitaire ne permet pas de proposer une offre qui présente le même intérêt économique pour toutes les entreprises concernées, qu'il s'agisse de TPE/PME ou de grandes entreprises. Ce constat impose que le marché assurantiel de pertes d'exploitation, avec ou sans dommages, doive impérativement se développer davantage afin que des produits adaptés à chacun soient proposés et ce, indépendamment de toute offre davantage forfaitaire qui pourrait être mise en place par ailleurs.
- La distribution d'une offre assurantielle forfaitaire sur une base uniquement optionnelle favoriserait l'antisélection et aurait un coût prohibitif du fait de l'incertitude qui pèserait sur les primes qui pourraient être collectées au regard des sinistres à indemniser. A l'inverse, une extension obligatoire d'une garantie existante permet d'assurer une couverture simplifiée et plus systématique des entreprises. La garantie existante peut être une garantie dommages ou une garantie perte d'exploitation. Dans le premier cas, le coût serait réduit pour les entreprises grâce à une assiette de cotisation plus large ; dans le deuxième cas, le coût serait renchéri mais l'extension porterait sur des contrats qui sont cohérents avec le

risque indemnisé (cf thème 2). Quoiqu'il en soit, le principe d'une extension obligatoire représente une charge supplémentaire obligatoire pour les entreprises qui, par ailleurs, du fait même de la logique assurantielle, n'en retireront pas toutes nécessairement le même bénéfice économique. La viabilité d'une solution assurantielle paraît donc dépendre de l'acceptabilité pour les entreprises d'une charge supplémentaire – alors que la période actuelle ne s'y prête pas – et de mutualiser le coût de certains types de risques entre elles, certaines pouvant profiter davantage de l'offre assurantielle que d'autres.

- En tout état de cause, la culture de gestion des risques des entreprises doit être renforcée, le cas échéant à partir d'une certaine taille (cf thème 3). Les actions menées (constitution de provisions spécifiques, mise en place de captives d'assurance et de réassurance, mesures de prévention, etc.) peuvent être adaptées. Elles offrent aux entreprises une plus grande liberté dans la gestion de leur risque. Ces solutions peuvent ne pas s'avérer suffisantes dans toutes les situations. Elles représentent néanmoins une première étape qui paraît indispensable et peut être complétée, soit d'une intervention de l'assurance lorsque cela est pertinent et que les risques peuvent être mutualisés, soit d'une intervention de l'Etat lorsque cela s'avère nécessaire, comme cela a été le cas, par exemple, dans le cadre du dispositif de chômage partiel. En outre, toutes les mesures individuelles de résilience qui sont mises en œuvre facilitent l'assurabilité des risques et, par conséquent, la diffusion de produits d'assurance complémentaires adaptés.
- Le risque pandémique est peu connu et peu traité dans le monde. La mise en place d'un dispositif de couverture de ce risque voire d'autres risques exceptionnels pose ainsi des questions de fond, interdépendantes et structurantes pour l'équilibre du dispositif. L'objet de ce rapport a été de présenter ces questions structurantes permettant d'établir un mécanisme efficace, respectueux de la compétitivité des entreprises et des finances publiques. Certaines questions de fond nécessiteront des travaux complémentaires, par exemple l'articulation d'un financement ex ante et d'un financement ex post, issu d'une garantie de l'Etat, le recours à un mécanisme assurantiel ou à l'inverse à un dispositif non assurantiel, le niveau d'indemnisation souhaité, ou encore le caractère obligatoire ou facultatif du régime, qui suscite des débats. En tout état de cause, l'objectif de la réflexion menée par le groupe de travail est de faire en sorte que si une situation telle que celle connue au printemps 2020 se reproduit à l'avenir, la préparation et les capacités de résilience des entreprises leur permettent d'éviter autant que possible des situations de grave difficulté.