



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport du groupe de travail sur la gestion des risques exceptionnels

Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

Jeudi 16 juillet 2020

Introduction

La lutte contre la propagation du virus Covid-19 a nécessité la mise en œuvre de mesures administratives restreignant une partie importante des activités économiques du pays pour des raisons de santé publique. Ces mesures ont conduit les entreprises des secteurs visés par ces mesures, et en particulier par l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, à suspendre tout ou partie de leur activité, entraînant une baisse de chiffre d'affaires significative, voire totale pour certains établissements, au cours de la période.

Cette situation a mis en lumière les défis posés par une couverture des pertes d'exploitation provoquées par un évènement exceptionnel tel qu'une pandémie. La plupart des entreprises ayant souscrit un contrat d'assurance contre les pertes d'exploitation n'étaient en effet pas couvertes contre ce risque, soit qu'elles disposaient d'une police d'assurance ne couvrant que les pertes d'exploitation résultant d'un dommage matériel, soit que la pandémie fasse l'objet d'une exclusion spécifique à la mise en jeu des garanties souscrites. La pandémie, comme un certain nombre d'autres risques, fait en effet partie des risques considérés par la plupart des organismes d'assurance comme inassurables. La pandémie est en effet un risque affectant simultanément de nombreux pays de la planète et un grand nombre de branches d'assurance. Pour cette raison, elle représente un potentiel d'accumulations difficilement mutualisable pour les assureurs et les réassureurs. Elle diffère en ce sens, par exemple, du risque de catastrophe naturelle qui peut représenter certes, une intensité particulièrement exceptionnelle, mais reste néanmoins circonscrit à un champ géographique plus restreint et porte sur des dommages matériels, dont le coût maximal est plus facile à anticiper.

Sur la base de ce constat, le Premier ministre et le ministre de l'Economie et des Finances ont appelé de leurs vœux une réflexion collective autour de la couverture des risques exceptionnels. L'objectif de cette réflexion est de définir les principes devant être respectés par un régime dont l'objet serait d'indemniser les effets sur l'activité des entreprises d'évènements exceptionnels tels que les pandémies¹, à un coût abordable pour les entreprises et maîtrisés pour la collectivité publique. Un groupe de travail associant l'ensemble des parties prenantes concernées a ainsi été créé le 27 avril 2020 par Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des Finances. Animé par la direction générale du Trésor, ce groupe de travail a réuni, outre les services de l'Etat, des parlementaires ainsi que des représentants des entreprises, des entreprises d'assurance et de réassurance, des distributeurs d'assurance et des actuaires. Le groupe de travail s'est réuni à six reprises autour de thèmes d'études définis lors de la séance d'ouverture :

- (i) le champ d'intervention du dispositif, intégrant la définition du périmètre du ou des périls retenus et du ou des évènements déclencheurs du régime ;
- (ii) la cible des entreprises couvertes et les modalités de compensation ;
- (iii) les modalités de couverture du risque ainsi que la typologie des contrats et des garanties sur lesquels le régime pourrait reposer ;
- (iv) les modalités de partage des risques et de financement du régime.

Chaque réunion a été l'occasion d'échanger autour des analyses écrites fournies par les services de l'Etat et des présentations thématiques de différents participants. Les travaux du groupe de travail ont été menés dans l'objectif de proposer au ministre de l'Economie et des Finances des premières conclusions au mois de juin, en vue d'une concertation plus large dès l'été 2020.

¹ Une épidémie qui ne toucherait par exemple que le continent européen serait également prise en compte, et est assimilée dans les travaux du groupe de travail à une pandémie.

Ce rapport n'engage pas les membres du groupe de travail et n'exprime aucune position officielle. Son objectif n'est pas de proposer un dispositif complet, mais de refléter les échanges sur les sujets clés et les questions essentielles étudiées en vue d'établir un dispositif cohérent.

Les synthèses indiquées en conclusion de chaque thème présentent les opinions majoritaires exprimées dans le cadre des discussions du groupe de travail, sans que ces opinions ne fassent nécessairement l'objet d'une adhésion unanime, et sans qu'il ne soit proposé d'écarter *a priori* les opinions minoritaires présentées dans ce rapport.

Sommaire

Introduction	3
Sommaire	5
Thème n°1 : Champ d'intervention et conditions de déclenchement du dispositif	6
1. Définition du champ des périls retenus	6
2. Définition de la nature des mesures administratives retenues	7
3. Lien entre la mesure administrative et le dommage causé à l'entreprise	8
Thème n°2 : Champ des assurés et modalités d'indemnisation	11
4. Champ des assurés	12
5. Modalités de compensation	13
6. Typologie de contrats	14
Thème n°3 : Modélisation et modalités de partage des risques	17
7. Présentation des travaux de modélisation du risque de pandémie	18
8. Le partage des risques entre entreprises et assureurs	19
9. Le partage des risques entre assureurs/réassureurs et l'Etat	20
Synthèse des travaux	22
Annexe n°1 : communiqué de presse d'installation du groupe de travail	24
Annexe n°2 : exemples de scénarios possibles	26
Annexe n°3 : synthèse des dispositifs mis en œuvre à l'étranger	28

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

La première étape nécessaire à la définition d'un régime dont l'objet serait d'indemniser les effets sur l'activité des entreprises de certains événements exceptionnels tels que les pandémies consiste à définir les situations dans lesquelles ce régime serait activé. Les scénarios étudiés déclinent les paramètres entrant en compte dans un régime ciblé sur les conséquences directes de certaines mesures administratives prises en réaction ou en prévention de certains périls de grande ampleur. Trois paramètres doivent ainsi être définis : (1) le champ des périls retenus, (2) la liste des mesures administratives éligibles, (3) le lien entre les mesures administratives prises et les entreprises indemnisées.

1. Définition du champ des périls retenus

Le régime de couverture envisagé ne devrait pouvoir être activé qu'en cas de survenance des périls pour lesquels il aura été conçu. Deux méthodes sont possibles.

Une première méthode consiste à retenir une liste limitative de périls à l'origine de la mesure administrative déclenchant le régime. Ce choix d'une liste limitative de périls permettrait d'améliorer la modélisation du risque, mais ne permettrait pas de prendre en compte dans ce régime des périls exceptionnels futurs non encore envisagés. Une telle liste limitative exigerait par ailleurs d'être en capacité de définir clairement les périls couverts. Quel que soit l'éventail des périls retenus, le dispositif devrait en priorité couvrir le risque de pandémie voire d'épidémie ou de risque sanitaire grave. Un élargissement de cette liste à d'autres périls pourrait être étudié en incluant par exemple les mesures prises en raison d'émeutes et de troubles populaires, de menace d'attaque terroriste voire de conséquences d'une attaque NRBC.

Une seconde méthode alternative consiste à retenir une définition générique des périls pouvant être à l'origine d'une mesure administrative déclenchant le régime de compensation. Une liste générique peut apparaître plus flexible et moins restrictive qu'une liste limitative, mais présente néanmoins deux difficultés. D'une part, elle pourrait rendre impossible toute modélisation du risque et limiter l'appétence des acteurs de la réassurance à s'associer au mécanisme, en raison de l'impossibilité d'en évaluer son coût potentiel. D'autre part, l'existence d'une marge d'interprétation quant au rattachement ou non d'un péril à cette définition augmenterait le risque de contentieux.

In fine, un élargissement du champ d'application au-delà du seul risque pandémique, par l'intégration d'autres périls dans une liste limitative ou par le recours à une définition générique, pourrait permettre de faciliter l'acceptabilité du dispositif en augmentant sa fréquence de déclenchement. Toutefois, le choix d'intégrer ou non certains périls devrait être effectué au regard de la capacité de modélisation du risque par les techniques actuarielles et du coût de cet élargissement pour l'entreprise couverte, afin de définir un régime qui ne soit ni préjudiciable à la compétitivité des entreprises ni ne fasse peser de risque excessif sur les finances publiques.

Le régime pouvant être proposé exclurait en revanche nécessairement les périls liés aux risques cybers, aux crises économiques de manière générale, ou pouvant être couverts par la responsabilité civile.

- **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’une catastrophe naturelle majeure.

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

Le déclenchement du régime serait consécutif à une ou des mesure(s) administrative(s) prise(s) en réaction à un ou plusieurs péril(s) identifié(s). A l’instar de la définition du champ des périls, il est possible de retenir une liste limitative de mesures administratives ou à l’inverse de prévoir une liste non-limitative définie de manière générique. Dans les deux situations, il est nécessaire de préciser les mesures devant entrer dans le champ dans tous les cas, ou sur les mesures devant en être exclues.

Dans l’hypothèse où une définition générique serait retenue, la responsabilité de la décision de déclencher le régime de compensation pourrait être confiée à une commission administrative. Néanmoins, à l’instar des enjeux mis en lumière pour la définition du champ des périls, la modélisation et le dimensionnement financier du régime seraient difficiles à estimer en l’absence de définition précise des mesures pouvant activer le mécanisme de compensation.

Dans l'hypothèse où une liste limitative serait retenue, plusieurs options pourraient être retenues quant à la définition de ces mesures. Elles peuvent intégrer les fermetures d'établissement exclusivement, ou être élargies aux restrictions de circulation et d'accès, voire inclure la fermeture des frontières nationales. Elles peuvent également intégrer des secteurs non directement visés par une décision administrative mais subissant en conséquence une perte importante de chiffre d'affaires.

- **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

L'objet du régime envisagé dans le cadre de cette réflexion est d'aider les entreprises subissant une restriction majeure de leur activité ou une cessation temporaire d'activité à subsister en raison d'un risque exceptionnel imprévu. Dans ce cadre, à la suite de la réalisation d'un péril puis de l'entrée en vigueur d'une mesure administrative entrant dans les deux champs d'application respectifs définis permettant l'activation du régime, il serait nécessaire de compléter les déterminants de l'événement déclencheur en établissant la relation de cause à effet existant entre la mesure administrative et les préjudices subis par les entreprises. Le droit à compensation pourrait ainsi être ouvert aux seules entreprises directement touchées par une décision administrative de fermeture, ou être également élargi aux entreprises subissant une restriction importante de leur activité à la suite d'une décision administrative qui ne les viserait pas directement.

Deux options permettraient de préciser le lien entre la mesure administrative pouvant activer le mécanisme de compensation et le préjudice subi par l'entreprise. Une première option consisterait à établir des critères objectifs de rattachement conduisant à déclencher automatiquement la compensation dès lors que le risque se réalise et que ces critères sont remplis.

Une seconde option consisterait à prévoir une appréciation au cas par cas du bien-fondé des demandes et/ou du caractère systémique du risque par une commission interministérielle ad hoc. Cette solution impliquerait cependant des procédures et délais supplémentaires pour les assurés dus à la centralisation des demandes, à l'analyse par la commission, à la prise de décision de la commission puis à l'instruction du dossier 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 assurée et ces mesures ou ce péril.

Dans tous les cas, des critères objectifs devraient être définis dès la conception du dispositif, afin de limiter le risque de litiges d'interprétation et de permettre au dispositif défini de s'appliquer de manière

simple, compréhensible par des acteurs privés, notamment de réassurance, pour un coût abordable. Par ailleurs, ces paramètres doivent être conçus de telle sorte qu'ils encouragent la poursuite d'activité lorsque cette dernière est possible, y compris de manière limitée.

Il serait ainsi possible de prévoir une condition économique cumulative à la prise d'une décision administrative de nature à pouvoir déclencher le régime de compensation. Cette condition économique pourrait par exemple prendre la forme d'une réduction d'activité calculée par un certain niveau de perte de chiffre d'affaires ou de marge brute².

- **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, évènement par évènement 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.

² Par exemple, (i) en cas de mesure de fermeture liée à un péril couvert par le dispositif, pourrait être éligible 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).

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

Eclairage chiffré de la FFA sur les conséquences économiques liées à un événement majeur

La Fédération Française de l'Assurance (FFA) a effectué une présentation de l'impact d'un sinistre de l'ampleur de l'épidémie de Covid-19 entraînant des mesures administratives de confinement sur l'activité des entreprises. La FFA retient une hypothèse de chute du PIB de -32% en mars, -28% en avril, -10% en mai et -10% en juin, soit une équivalence annuelle de -7% du PIB. Les calculs se fondent sur une hypothèse d'extrapolation considérant que la baisse de marge brute est de même ampleur que la baisse du PIB.

1. Chiffres de l'entreprise France

	PME/TPE/TNS (1)	ETI	Grandes entreprises	Total
Nombre d'entreprises	2 893 000	5 800	200	2 899 000
Marge brute (Mds EUR)	753	479	562	1 794
<i>Salaires (Mds EUR)</i>	<i>357</i>	<i>199</i>	<i>233</i>	<i>789</i>
<i>Charges financières (Mds EUR)</i>	<i>36</i>	<i>21</i>	<i>25</i>	<i>82</i>
<i>Bénéfices (Mds EUR)</i>	<i>111</i>	<i>78</i>	<i>91</i>	<i>280</i>
<i>Autres charges fixes (Mds EUR)</i>	<i>249</i>	<i>181</i>	<i>213</i>	<i>643</i>
Total primes dommages (Mds EUR)	3,2	1,1	0,3	4,5
Primes pertes d'exploitation (Mds EUR)	0,4	0,1	0,1	0,6
Taux d'équipement incendie	100%	100%	100%	100%
Taux d'équipement perte d'exploitation	50%	80%	90%	51%

(1) : hors micro-entrepreneurs

Le sinistre total lié à une perte de marge brute serait alors de 120 Mds EUR, incluant 51 Mds EUR du fait des salaires, 5 Mds EUR du fait des charges financières, 18 Mds EUR du fait des bénéfices, et 46 Mds EUR du fait des autres charges fixes.

2. Scénario Covid 19 (sinistre maximum possible) - impact détaillé par segment d'entreprises (Mds EUR)

	PME/TPE/TNS (1)	ETI	Grandes entreprises	Total
Marge brute	51	32	37	120
<i>Salaires</i>	<i>23</i>	<i>13</i>	<i>15</i>	<i>51</i>
<i>Charges financières</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>5</i>
<i>Bénéfices</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>18</i>
<i>Autres charges fixes</i>	<i>19</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>46</i>

La FFA a également effectué des estimations permettant d'estimer l'impact variable d'un tel sinistre selon les secteurs d'activité.

3. Covid 19 : un impact variable suivant les secteurs d'activité

	Restaurants	Hôtels	Organisateurs de salons et congrès
Marge brute / CA	68%	94%	60%
Salaires / CA	25%	32%	24%
Résultat / CA	13%	3%	6%
Autres charges fixes / CA	30%	59%	30%
Cas du Covid-19			
CA moyen (EUR)	290 000 €	835 000 €	700 000 €
Perte sur 2 mois hors salaires et résultat (EUR)	14 500 €	81 000 €	35 500 €

4. Champ des assurés

Le régime doit préciser la cible des personnes couvertes. Le régime devrait cibler en priorité les entreprises, voire certaines entreprises répondant à des critères particuliers, mais pourrait être élargi éventuellement à d'autres acteurs, tels que les associations. En tout état de cause, le régime n'a pas vocation à s'appliquer aux particuliers.

Au sein du périmètre des entreprises couvertes, le mécanisme de cotisation et de versement de compensation pourrait être adapté en fonction des secteurs d'activité, voire de la taille des entreprises ou de toute autre caractéristique permettant d'adosser l'assiette de cotisation à la réalité du risque, afin d'aider au mieux les entreprises à subsister dans le cadre d'une cessation temporaire d'activité.

Un premier enjeu a trait à l'intégration des grandes entreprises dans le régime, qui présente différents aspects liés aux autres déterminants du régime, dont la définition de l'élément déclencheur ou le dimensionnement financier. D'après la présentation effectuée par la FFA, les 6 000 plus grandes entreprises françaises (incluant les ETI) représentent 58 % de la marge brute totale des entreprises françaises, rendant le choix de les inclure ou non dans le dispositif structurant pour son calibrage financier. L'association ou non des grandes entreprises au régime devra être déterminée au regard de la capacité d'une offre assurantielle couvrant les pertes d'exploitation sans dommage à répondre aux besoins spécifiques de ces acteurs. Une communication large sur l'offre existante pourrait également encourager le développement d'actions de prévention. Compte tenu des spécificités des grandes entreprises, il serait possible de prévoir deux dispositifs de compensation distincts en fonction de la taille d'entreprise, dont au moins l'un, applicable aux grandes entreprises, serait facultatif. Une autre possibilité serait de restreindre le futur dispositif aux petites et moyennes entreprises (PME), très petites entreprises (TPE) et travailleurs non-salariés (TNS), au risque de réduire l'assiette potentielle de cotisation.

- **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

Le régime doit définir les modalités de versement, en cas de sinistre conduisant à son déclenchement, des compensations dues aux entreprises couvertes. Le régime devrait privilégier un mécanisme permettant le versement simple et rapide d’une compensation, sans recours à une expertise détaillée.

Un système indemnitaire proche des garanties perte d’exploitation classiques présenterait à cet égard deux inconvénients principaux. En premier lieu, l’ampleur du sinistre maximal possible conduirait à des primes très élevées ou ferait courir un fort risque aux finances publiques. A titre de comparaison, dans le cadre des garanties pertes d’exploitation liées à un dommage matériel, les dommages couverts sont dans la plupart des cas la perte de marge brute liée aux événements couverts. Or, selon des estimations préliminaires présentées ci-dessus, la Fédération française des assurances évalue à 120 Mds EUR le coût théorique des pertes d’exploitation pour une durée de confinement de deux mois (dont 51 Mds EUR hors salaires et bénéfices), à rapporter à des primes annuelles d’assurance dommages aux biens professionnels d’environ 4,5 Mds EUR. Sur la base des hypothèses chiffrées présentées par la FFA, un dispositif rattaché à une garantie dommage aux biens et associé à une surprime de 12%, à l’image du régime des catastrophes naturelles, permettrait de récolter annuellement environ 540 M EUR de surprimes annuelles, soit un montant quasi-équivalent à celui de l’ensemble des primes des contrats pertes d’exploitation en France aujourd’hui (600 M EUR). Il faudrait donc une période de cotisation sans sinistre pouvant atteindre un siècle, selon les hypothèses, pour permettre d’indemniser les effets d’une crise comparable au covid-19. Une logique indemnitaire conduirait ainsi à un coût pour l’entreprise très significatif pour un dispositif ne se déclenchant que rarement. En second lieu, la complexité et la lenteur de l’expertise exigée à la constatation de la base indemnitaire imposerait des délais conséquents entre la constatation du préjudice et le versement de l’indemnité (et sans doute même de provisions), au détriment de l’efficacité du dispositif. En cas de pandémie, une pénurie d’experts pourrait être à craindre. Un régime purement indemnitaire apparaît donc devoir être exclu compte tenu de son coût potentiel pour les parties prenantes et des délais d’expertise associés.

A l’inverse, un mécanisme de compensation forfaitaire, dont le niveau serait par exemple lié à un barème adapté à la situation de l’entreprise, apparaîtrait plus adapté à l’objectif de simplicité et de rapidité nécessaires pour accompagner les entreprises à la reprise suite à la cessation d’activité. Cette compensation pourrait par exemple être déterminée en pourcentage des charges fixes autres que les salaires et les charges financières. Toutefois, un tel dispositif pourrait paraître préjudiciable aux entreprises à forte masse salariale, ou pourrait ne présenter que peu d’intérêt pour les grandes entreprises. Quoi qu’il en soit, la compensation devrait être (i) différenciée en fonction du secteur d’activité par l’application d’un barème adapté – par exemple établi par secteur selon la nomenclature d’activités

française de l'INSEE – ; (ii) réservée aux pertes temporaires matérialisées par une forte baisse du chiffre d'affaires liées aux événements couverts par le régime et (iii) plafonnée au montant nécessaire pour faire face à la crise.

Un régime ad hoc fondé sur des seuils de déclenchement³ ou un régime fondé sur le modèle des garanties « homme clef »⁴ pourraient également apporter des réponses aux problématiques liées à la survenance d'un risque exceptionnel. Ces pistes pourraient être davantage expertisées.

Quel que soit le ou les dispositif(s) retenu(s), il serait indispensable de prévoir une articulation entre le futur régime et les dispositifs d'activité partielle en mesure d'apporter une réponse aux enjeux de gestion de la masse salariale. Il apparaît également nécessaire d'intégrer la prévention à la réflexion collective (sujet évoqué dans le cadre du thème n°3 sur le partage des risques).

- **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

Dans l'hypothèse du recours à un dispositif assurantiel, le dispositif devra définir les paramètres de base de la garantie fournie.

Il conviendra d'abord de déterminer le caractère obligatoire ou facultatif du dispositif. La mise en place d'un régime d'assurance obligatoire permettrait de garantir une assiette de cotisation plus large mais ferait peser un risque sur la compétitivité des entreprises. A l'inverse, un régime facultatif présente le risque de favoriser une situation d'antisélection.

Il conviendra ensuite de déterminer l'adossement éventuel du dispositif à d'autres garanties ou le recours à un contrat ad-hoc. L'adossement de nouvelles garanties « risques exceptionnels » à des contrats existants, tels que des contrats d'assurance couvrant les pertes d'exploitation avec dommages ou les garanties incendies, permettrait d'adapter cette couverture des risques exceptionnels aux stratégies de

³ Une assurance privée interviendrait à partir d'un premier seuil de pertes, le franchissement d'un second seuil déclencherait une réassurance publique, puis le passage d'un troisième seuil déclencherait le versement d'un montant forfaitaire.

⁴ Une indemnisation serait déclenchée à partir du « capital pandémie » en fonction de la durée et du pourcentage d'activité. Ce régime ferait néanmoins peser un risque sur les distributeurs au titre du devoir de conseil et pourrait être difficile à évaluer opérationnellement.

gestion des risques décidées par les entreprises. Ces rattachements auraient néanmoins pour effet d'exclure du dispositif les entreprises non couvertes.

Deux principales options pourraient alors être retenues : (i) un rattachement aux contrats en pertes d'exploitation avec ou sans dommages ; (ii) un rattachement aux contrats de dommages aux biens des professionnels⁵. Cette seconde solution présente néanmoins l'inconvénient de faire financer la nouvelle garantie par un contrat couvrant des risques de nature très différente. Elle pourrait en outre avoir pour conséquence de limiter l'incitation des assureurs à développer des garanties pertes d'exploitation adaptées aux besoins des entreprises. Par ailleurs, s'agissant du cas particulier des TNS sans local professionnel, le rattachement d'une garantie obligatoire à un contrat de responsabilité civile lui-même obligatoire pourrait être perçu par les assurés comme un nouveau prélèvement obligatoire.

Une modalité de couverture distincte d'un régime assurantiel classique pourrait consister en l'ouverture d'une possibilité pour les entreprises de constituer des provisions déductibles pour supporter une auto-assurance de certains chocs, parallèlement au développement du marché des pertes d'exploitation sans dommage. Dans l'hypothèse où serait retenu ce schéma de constitution de fonds propres, une attention particulière devrait être portée aux entrepreneurs individuels.

- **Options proposées**

<p>Option 6.A – contrat autonome facultatif ou extension facultative d'une garantie existante</p>
--

<p><u>Avantages</u> : Cela pourrait convenir à certains types d'assurés (ex : TNS).</p>

<p><u>Inconvénients</u> : Risque de faible diffusion et d'antisélection.</p>
--

<p>Option 6.B – extension obligatoire d'une garantie en pertes d'exploitation avec ou sans dommages</p>
--

<p><u>Avantages</u> : 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.</p>
--

<p><u>Inconvénients</u> : 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.</p>
--

<p>Option 6.C – extension obligatoire d'une garantie dommage aux biens professionnels (incendie)</p>

<p><u>Avantages</u> : Cette garantie est fortement souscrite, l'assiette de cotisation est plus large.</p>
--

<p><u>Inconvénients</u> : 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.</p>

⁵ Cette modalité contractuelle pourrait être complétée par deux cas particuliers : (i) une extension obligatoire adossée à la garantie responsabilité civile dans le cas des TNS ne disposant pas de locaux professionnels ; (ii) un contrat autonome dans le cas des autoentrepreneurs.

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

Face à l'ampleur des enjeux financiers d'un régime d'indemnisation de risques exceptionnels, la question d'un schéma efficace de mise en commun des capacités mobilisables en termes d'assurance et de réassurance traditionnelle ou alternative est essentielle. Le partage des risques entre assurés, assureurs, réassureurs privés, puissance publique voire éventuellement réassureur public et/ou marchés financiers doit être défini de façon à ne pas faire peser de risque excessif sur les finances publiques, ni apparaître préjudiciable à la compétitivité des entreprises.

Dans ce cadre, il est nécessaire de déterminer, d'une part, la capacité d'assurance mobilisable au regard notamment de l'impact d'un tel dispositif sur les éléments prudentiels de solvabilité des organismes d'assurance et, d'autre part, les modalités de réassurance les plus appropriées pour la gestion des risques exceptionnels visés par le dispositif ainsi que les capacités de réassurances traditionnelle et alternative permettant le transfert partiel ou total du risque non couvert par l'assurance. Le partage de risque entre l'entreprise et l'assureur doit également être étudié dans une logique de résilience individuelle et de maîtrise de la prime d'assurance, comme le permet une approche globale de gestion des risques telle que présentée par l'AMRAE au groupe de travail.

A titre illustratif, les deux schémas existants suivants peuvent être rappelés :

- Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles : dans l'immense majorité des cas, les assureurs se réassurent auprès de la Caisse Centrale de Réassurance bénéficiant de la garantie de l'Etat qui supporte *in fine* au moins la moitié du coût des dommages « CATNAT ». Si la réassurance publique n'est pas obligatoire, la CCR accepte de réassurer tout assureur qui en ferait la demande, via un traité impliquant un partage des primes et des sinistres (quote-part à 50%) et une prise en charge en excédent de perte annuelle au-delà d'un certain seuil de pertes des compagnies d'assurance (*stop loss*).
- Le GAREAT : Pour les grands risques, le GIE protège ses adhérents assureurs en plaçant sur le marché privé, après une première tranche de participation aux pertes par les adhérents, un programme commun de réassurance privée en excédent de perte annuelle. La CCR complète ce programme en délivrant à GAREAT Grands Risques, au-delà de ce plafond, une couverture avec la garantie de l'État.

S'agissant des outils de réassurance alternative mobilisables, les « obligations pandémie » (« pandemic bonds ») peuvent être citées. Ces obligations ont notamment été introduites par la Banque Mondiale en 2017 (suite au virus Ebola) avec le soutien de réassureurs privés tels que Swiss Re et Munich Re, d'un montant total de 320 M\$, pour apporter un soutien financier au Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie (Pandemic Emergency Financing Facility – PEF). En cas de pandémie, les investisseurs souscripteurs de ces obligations perdent une grande partie voire la totalité de leur investissement et les fonds sont versés aux pays les plus pauvres confrontés à une catastrophe sanitaire.

Le groupe de travail s'accorde sur la nécessité d'un double partage des risques (1) entre le secteur privé et le secteur public et (2) entre les entreprises et les organismes d'assurance. Néanmoins, la définition de l'architecture financière du système liée aux modalités de partage des risques exige en préambule de pouvoir modéliser le risque couvert.

7. Présentation des travaux de modélisation du risque de pandémie

Enjeux des travaux de modélisation du risque de pandémie

La modélisation du risque est une condition essentielle de l'établissement d'un régime d'assurance, en ce qu'elle permet de déterminer la fréquence de récurrence d'un événement et son intensité, et donc d'évaluer son coût. Les travaux de modélisation sont d'autant plus difficile que les périls à modéliser sont nombreux, voire définis de manière non-limitative ou générique. Les travaux présentés au groupe de travail par les représentants des réassureurs (APREF) et des actuaires (Institut des actuaires) se concentrent sur la modélisation du risque pandémique.

Trois étapes sont nécessaires pour effectuer cette évaluation : (i) une modélisation des déterminants du risque, de sa probabilité associée d'occurrence et de la diffusion des épidémies et pandémies éligibles à la couverture par le régime à une échelle géographique fine ; (ii) une modélisation des critères sous-jacents aux décisions de fermetures administratives et de déclenchement du régime ; (iii) une évaluation de l'impact des périodes de fermetures administratives en termes de perte d'exploitation par département et par secteur d'activité.

Des modèles épidémiologiques permettent d'estimer la fréquence d'apparition de pathogènes avec leur caractéristique de transmissibilité et de létalité, tandis qu'une modélisation des critères de décision permet d'estimer la diffusion d'un pathogène, les effets des mesures prises sur sa circulation et son impact épidémiologique final.

La modélisation des décisions administratives exige de recenser de la manière la plus précise possible les critères sous-jacents à la prise de décision. Plusieurs critères de décision peuvent être retenus, relatifs à la circulation du virus (nombre de cas, pourcentage de la population infectée, etc.), à la tension hospitalière (pourcentage de saturation des lits, des services de réanimation, etc.), à la létalité (nombre de décès, taux de létalité, classes d'âge touchées, etc.) ou prenant en compte d'autres variables (disponibilité des tests, capacité à mettre en œuvre des méthodes de distanciation alternatives, etc.). Les décisions prises en matière de confinement, liées à sa mise en œuvre et à sa durée, et de déconfinement, doivent également être modélisées, de même que les capacités hospitalières. L'ensemble de ces éléments influent en effet sur la dynamique de l'épidémie ou de la pandémie et ont donc des répercussions sur la modélisation de ses conséquences économiques.

En complément de ces estimations et à leur suite, des modèles d'estimation des conséquences économiques d'une pandémie au regard des mesures mises en œuvre pour la contenir permettent d'évaluer un régime de couverture des pertes d'exploitation consécutives à ces mesures. La modélisation de l'impact d'une pandémie sur les pertes d'exploitation d'entreprises exige l'accès à certaines données concernant par exemple l'exposition en nombre d'entreprises, le nombre d'actifs salariés, ou encore le chiffre d'affaires à une maille fine (départementale et par secteur d'activité).

Ces modèles sont néanmoins dépendant des hypothèses retenues, qui permettent d'approcher une estimation de son coût mais constituent des limites à prendre en compte dans la lecture de ces estimations.

Synthèse des travaux de modélisation du risque de pandémie présentés au groupe de travail

Sur la base de données disponibles publiquement et en retenant l'hypothèse d'une couverture de la marge brute hors charges salariales et résultat avant impôt, la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) estime à environ 60 Mds EUR sur huit semaines les pertes d'exploitation dues au Covid-19. A titre comparatif, ce montant correspond à un sinistre ayant une fréquence de retour bicentennale ou tricentennale dans le cadre du régime des catastrophes naturelles. En conséquence, il faudrait que le

régime se fonde sur une prime très élevée ou ne conduise qu'à une compensation partielle, par exemple sur la base d'un taux d'indemnisation de 50% ou 25% du montant moyen des pertes. Un seuil de perte minimale du chiffre d'affaires pourrait également être retenu pour limiter le déclenchement du régime aux fortes baisses d'activité.

Cette étude permet d'estimer des montants possibles de prime pure, n'intégrant pas le coût du capital ni les frais de gestion, pour un régime de couverture d'un sinistre de fréquence de retour de 25 ans, d'une durée de deux mois et proposant un forfait d'indemnisation d'une part de marge brute retraitée des salaires, des charges financières et des résultats, établie à 75% pour les TPE, 50% pour les PME et 25% pour les ETI et les grandes entreprises. Ce mécanisme illustratif correspondrait à des primes « pures » d'un montant d'environ 1,1 Md EUR, pour une sinistralité de 28 Mds EUR. Dès lors, le montant de primes pourrait être estimé proche du double du montant des surprimes payées au titre des catastrophes naturelles par les entreprises

De nombreux paramètres tels que le niveau de garantie, les franchises ou les critères de déclenchement sont susceptibles de faire varier le niveau de primes. La combinaison cohérente de ces paramètres devrait permettre de définir un équilibre entre d'une part le niveau de la prime devant être payée et d'autre part l'efficacité des prestations pour soutenir des entreprises afin qu'elles puissent faire face à une telle période.

8. Le partage des risques entre entreprises et assureurs

Encourager l'auto-assurance et la résilience individuelle

La culture de gestion des risques des entreprises françaises devrait encore être améliorée – le cas échéant à partir d'une certaine taille – tout en restant souple et adaptée à la situation de chaque entreprise. L'exposition au risque d'une entreprise est fonction de son rôle dans la chaîne de valeur (opérateur auprès du client final, fabricant ou sous-traitant, distributeur, détaillant) et est susceptible de fragiliser l'ensemble de la chaîne en cas de réalisation d'un risque. Les contrats entre acteurs d'une même chaîne organisent le partage du risque et fixent des obligations respectives.

L'intervention des entreprises d'assurance doit permettre de couvrir les risques mutualisables qui dépassent les capacités d'auto-assurance des entreprises, en s'appuyant sur des garanties tarifées de manière différenciée selon les entreprises et non selon une moyenne nationale.

La résilience individuelle des entreprises devrait être encouragée, par exemple en incitant, en fonction des capacités de chaque entreprise, à la constitution de provisions spécifiques renforçant les fonds propres ou, pour les plus grandes entreprises, de captives d'assurance et de réassurance. Le cas échéant, cette incitation pourrait être accompagnée de dispositifs fiscaux avantageux (défiscalisation avec plafond ad hoc). Les conditions de liquidation de ces provisions pourraient être déterminées au regard de la réalisation d'une perte d'exploitation sans dommages avec des conditions d'éligibilité ad hoc. Les assureurs pourraient informer les entreprises de ces avantages et les conseiller dans leur démarche de prévention⁶.

Les entreprises, le cas échéant d'une certaine taille, pourraient également être encouragées à développer des bonnes pratiques améliorant la résilience et la continuité opérationnelle des activités, notamment via la mise en œuvre de plans de continuité et de reprise.

Parallèlement aux mesures d'incitation à la prévention et à la résilience, le marché assurantiel pourrait développer une offre 100% privée en pertes d'exploitation sans dommages. Ainsi, en complément de la mise en œuvre d'un régime de couverture du risque pandémique voire épidémique ou de risque sanitaire

⁶ Le cas échéant, des produits de placement adaptés pour les entreprises désireuses d'organiser pour elles-mêmes une couverture intertemporelle des risques exceptionnels de faible récurrence et difficilement assurables par recours à une mutualisation pourraient également être développés.

grave, les autres périls auxquels sont exposées les entreprises pourraient faire l'objet de réponses assurantielles spécifiques.

Un régime fondé sur la résilience individuelle devrait alors se fonder sur une architecture proportionnée et adaptée à la capacité d'absorption des chocs des entreprises, pouvant reposer, de manière non exclusive l'une de l'autre, sur la constitution de fonds propres, de mécanismes assurantiels ou d'un financement ex post. Ces différentes modalités ont un impact sur le coût du dispositif, alors que le régime proposé devra prendre en considération l'objectif de préservation de la compétitivité des entreprises et celui de juste utilisation des finances publiques.

9. Le partage des risques entre assureurs/réassureurs et l'Etat

La définition du régime exige de déterminer les modalités d'articulation de l'action publique et de l'action privée. L'intervention de l'Etat se justifie par la nécessité de couvrir des risques de pointe généralisés sur l'ensemble du territoire. Cependant, l'expertise des professionnels est indispensable pour la bonne gestion du régime, et notamment des indemnisations, sur le modèle par exemple du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Dans l'éventualité de l'intervention du réassureur public, plusieurs options sont possibles. Un tel dispositif pourrait associer une réassurance en quote-part au premier euro, ainsi qu'une tranche de réassurance non proportionnelle en excédent de pertes annuelles.

Eventualité d'un adossement au régime Gareat

L'adossement du nouveau régime, ciblé par exemple sur le risque sanitaire grave, pourrait être envisagé mais présente différents inconvénients. Le modèle reposerait sur un recours à un modèle conventionnel plutôt que forfaitaire, pour permettre d'adapter le taux de marge brute en fonction de coefficients liés aux mesures de prévention et à la politique de provisionnement de l'assuré. La cotisation au régime Gareat serait augmentée en conséquence. D'après les chiffrages présentés au sein du groupe de travail, le marché de l'assurance pourrait augmenter son intervention de 500 M EUR aujourd'hui à 1,5 Md EUR, et le marché de la réassurance et les marchés financiers seraient sollicités pour apporter la capacité financière complémentaire au niveau d'intervention de l'Etat. Cette option favoriserait la mutualisation des risques, alors que le ratio « sinistres sur primes » du Gareat est faible. Enfin, cette option permettrait d'améliorer l'image contrastée que le régime connaît du fait de sa faible fréquence d'indemnisation.

Le schéma d'un rattachement au dispositif Gareat présenterait néanmoins plusieurs inconvénients. En associant le risque pandémique voire épidémique au risque de survenance d'une attaque terroriste, ce mécanisme ne répondrait pas à la nécessité de diversifier les expositions. En couvrant deux périls distincts par un même dispositif, ce mécanisme ne permettrait pas d'optimiser les capacités de réassurance. Par ailleurs, un système unique couvrant des périls de nature différente ne serait pas en mesure de bénéficier d'outils provenant des marchés financiers, en raison de la difficulté de modélisation du risque.

Eventualité d'un modèle d'assurance et de réassurance « CATEX » proposé par la FFA

La conception d'un nouveau régime assurantiel de couverture des catastrophes exceptionnelles fait partie des options envisagées par le groupe de travail. Une ébauche d'un schéma assurantiel et réassurantiel a été élaborée par la Fédération Française des Assurances (FFA) et transmise au groupe de travail. Elle propose une modalité de partage des risques réunissant les organismes d'assurance au sein d'un « pool CATEX », les organismes de réassurance privés ainsi que la Caisse Centrale de Réassurance (CCR).

En parallèle de ce partage, le risque serait d'abord géré par les assureurs sous forme mutualisée, puis par les réassureurs privés dans un second temps, suivant une répartition à définir. La FFA estime la capacité totale mobilisable par les assureurs et les réassureurs privés à 2 Mds EUR en sinistres cumulés

annuels. Au-delà de ce montant de sinistres annuel, un traité de réassurance dit « *stop loss* » entre le pool CATEX et la CCR prévoirait la prise en charge des sinistres par la CCR en relais.

Le coût de ce régime pour les différents acteurs participant au dispositif n'a pas été estimé. Des travaux plus poussés sont nécessaires pour évaluer les différents paramètres de chaque étage de partage de risque.

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.

Synthèse des travaux

- Sur la base des enseignements de la crise sans précédent traversée depuis mars 2020, le Premier ministre et le ministre de l'Economie et des Finances ont appelé de leurs vœux une réflexion collective autour de la couverture des risques exceptionnels. L'objectif de ces travaux est de définir les principes devant être respectés par un régime de couverture des effets sur l'activité des entreprises de certains événements exceptionnels tels que les pandémies, à un coût abordable pour les entreprises et maîtrisés pour la collectivité publique. Un groupe de travail associant l'ensemble des parties prenantes concernées a ainsi été mis en place le 27 avril 2020. Il a réuni des parlementaires, des représentants des entreprises, des représentants des entreprises d'assurance, de réassurance, des représentants des distributeurs d'assurance, des représentants des actuaires et les services de l'Etat.
- 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 indemnisés⁷ 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 (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

⁷ Selon des chiffres préliminaires de la FFA, le sinistre maximum possible pourrait atteindre 147 Mrd EUR, soit près de 30 fois les primes annuelles dommages (4,5 Mrd EUR) et 200 fois les primes annuelles pertes d'exploitation (600 M EUR).

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.

Annexe n°1 : communiqué de presse d'installation du groupe de travail

Installation du groupe de travail sur le développement d'une couverture assurantielle des événements exceptionnels, dont les pandémies

Communiqué de presse

Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des Finances, a installé un groupe de travail sur le développement d'une couverture assurantielle des événements exceptionnels, tels que les pandémies, en faveur des entreprises.

Ces risques exceptionnels, qui présentent un caractère systémique et généralisé, sont difficilement assurables et ont peu été couverts par les dispositifs assurantiels classiques dans le cadre de l'épidémie actuelle de Covid-19. Ces risques ne répondent pas aux caractéristiques des catastrophes naturelles, rendant inopérante la mobilisation de ce régime d'indemnisation.

Le groupe de travail s'attachera à définir à un cadre assurantiel adapté, offrant une couverture des risques d'une intensité exceptionnelle, tels que la survenue d'une épidémie de grande ampleur, de façon à permettre aux acteurs économiques de faire face à une baisse du chiffre d'affaires et poursuivre leur activité dans les meilleures conditions, à un coût abordable pour les entreprises et maîtrisé pour la collectivité publique.

Ce groupe de travail bénéficiera de l'appui de la Fédération française des assurances. Il associera également les services du ministère de l'Économie et des Finances ainsi que des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le groupe de travail remettra ses propositions d'ici début juin, en vue d'une concertation plus large permettant de valider des propositions à l'été.

Bruno Le Maire a déclaré : « *Le gouvernement a pleinement conscience des attentes exprimées par les entreprises pour mieux couvrir les risques exceptionnels et les menaces sanitaires graves. Le groupe de travail que j'installe aujourd'hui, qui associe l'ensemble des parties prenantes concernées, proposera des recommandations concrètes en vue de bâtir un dispositif solide de couverture de risques exceptionnels, tels que les pandémies, sur la base des enseignements de la grave crise que nous traversons. Je remercie les assureurs pour leur implication forte dans ce projet.* »

Participants

- Services de l'Etat :
 - Direction générale du Trésor
- Parlementaires :
 - Valeria Faure-Muntian, députée, vice-présidente de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, co-présidente du groupe d'étude Assurances
 - Nadia Hai, députée, secrétaire de la Commission des finances de l'Assemblée nationale
 - Jean-François Husson, sénateur, vice-président de la Commission des finances du Sénat
 - Michel Raison, sénateur, membre de la Commission des affaires économiques du Sénat
- Entreprises :
 - Mouvement des Entreprises de France
 - Confédération des Petites et Moyennes Entreprises
 - Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise
- Assurance :
 - Caisse Centrale de Réassurance
 - Fédération Française de l'Assurance
 - Association des Professionnels de la Réassurance en France
 - Planète-CSCA
 - Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurance
 - Institut des actuaires

Annexe n°2 : exemples de scénarios possibles

Sur la base des différents sujets abordés par le groupe de travail et des paramètres ayant été débattus, quatre exemples de scénarios ont été élaborés. Les choix de ces options n'ayant pas produit de consensus, ces scénarios n'engagent pas l'avis des participants ni du gouvernement. Ils n'ont ainsi pas vocation à constituer une liste exhaustive mais à présenter à titre illustratif différentes modalités d'articulation des options évoquées.

Exemple 1 de scénario : un régime couvrant le seul risque de pandémie ou de crise sanitaire grave, associé à la garantie dommages aux biens

Une extension obligatoire rattachée aux garanties dommages aux biens professionnels⁸ est instituée. Le dispositif serait déclenché suite à une décision administrative de fermeture d'établissement, de restriction de circulation sur le territoire ou de fermeture des frontières, prise en réaction à une pandémie, une épidémie ou une crise sanitaire grave et ayant pour conséquence directe une perte de chiffres d'affaires supérieure ou égale à 50% pour les entreprises visées par la mesure. Toute entreprise implantée en France serait éligible. L'indemnisation prise en charge serait forfaitaire, après déduction d'une franchise. L'offre assurantielle forfaitaire bénéficierait de la participation des réassureurs privés et du réassureur public, avec la garantie de l'Etat, selon des modalités encore à déterminer.

Exemple 2 de scénario : un régime couvrant une liste restreinte de périls, associé à la garantie pertes d'exploitation

Une extension obligatoire rattachée aux garanties en pertes d'exploitation (avec ou sans dommage) est instituée. Le régime serait déclenché suite à une décision administrative de fermeture d'établissement, de restriction de circulation sur le territoire ou de fermeture des frontières prise en réaction à une série de périls limitée, intégrant le risque pandémique mais aussi les émeutes, et ayant pour conséquence directe une perte de chiffres d'affaires supérieure ou égale à 50% pour les entreprises visées par la mesure. Une réflexion serait menée sur la manière dont d'autres périls (terrorisme, cataclysme naturel) pourraient être intégrés aux dispositifs existants (GAREAT, CATNAT). Toute entreprise implantée en France serait éligible. L'indemnisation prise en charge serait forfaitaire, après déduction d'une franchise. L'offre assurantielle forfaitaire bénéficierait de la participation des réassureurs privés et du réassureur public, avec la garantie de l'Etat, selon des modalités encore à déterminer.

Exemple 3 de scénario : un régime générique déclenché par décision interministérielle, couvrant des périls systémiques non limitativement définis et associé à la garantie perte d'exploitation

Une extension obligatoire rattachée aux garanties en pertes d'exploitation (avec ou sans dommage) est instituée. Le régime serait déclenché suite à des mesures administratives définies de manière générique, ayant pour conséquence directe une perte de chiffre d'affaires supérieure ou égale à 50% pour les entreprises visées par la mesure, prise en réaction à un péril défini lui-aussi de manière générique. Une commission interministérielle serait chargée d'évaluer si le péril et les mesures administratives concernés rentrent dans les définitions génériques posées par la loi, sur la base de critères objectifs qui devront être définis au niveau législatif. Toute entreprise implantée en France serait éligible. L'indemnisation prise en charge serait forfaitaire, après déduction d'une franchise. L'offre assurantielle forfaitaire ne bénéficierait vraisemblablement pas de la participation des réassureurs privés mais bénéficierait du réassureur public, avec la garantie de l'Etat, selon des modalités encore à

⁸ Une solution devra être déterminée pour les professionnels qui ne disposent pas de locaux professionnels et donc de garantie dommages.

déterminer qui devront protéger l'exposition maximale de l'Etat notamment au vue de l'incertitude qui pèse sur les périls.

Exemple 4 de scénario : des solutions individuelles de gestion du risque associées à une meilleure diffusion de contrats couvrant les pertes d'exploitation

Des outils sont proposés par l'Etat aux entreprises pour les encourager à gérer, chacune à titre individuel, en fonction de ses besoins et de ses ressources financières, la manière dont elles souhaitent se prémunir contre les risques systémiques tels que le risque de pandémie. Ces outils pourraient inclure la mise en place d'une provision spécifique ainsi que l'offre de produits de placements dédiés⁹. En outre, un travail est engagé avec les organismes d'assurance afin d'améliorer la diffusion auprès des entreprises qui le souhaitent, en particulier les ETI et grands groupes, des contrats de pertes d'exploitation sans dommage adaptés à leurs besoins. Le cas échéant, un travail sera également mené pour améliorer et clarifier, si cela s'avérait nécessaire, les conditions de déclenchement et de mises en œuvre des garanties en pertes d'exploitation.

⁹ Ces produits pourraient par exemple prendre la forme d'un mécanisme d'assurance par capitalisation du risque pandémie à destination des entreprises, tel que proposé par la note du conseil d'analyse économique (CAE) du 23 mai 2020 jointe à cet envoi.

Annexe n°3 : synthèse des dispositifs mis en œuvre à l'étranger

Dans le cadre des travaux du groupe de travail mis en place par le ministère de l'économie et des finances sur l'indemnisation des risques exceptionnels, la direction générale du Trésor a conduit une étude comparative internationale auprès de son réseau de services économiques à l'étranger dans le but : (i) d'identifier l'offre existante en matière de couverture des pertes économiques suite à un risque épidémique ou pandémique ; (ii) de recenser l'existence et, le cas échéant, l'état des débats à ce sujet dans différents pays. 18 services ont répondu à l'enquête menée entre le 15 avril et le 8 mai 2020 : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chine, Espagne, Etats-Unis, Hong-Kong, Israël, Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal, Singapour, Suède, Suisse, Taiwan. La présente note synthétise les réponses reçues sur ce thème.

1. Etats des lieux de l'offre existante en matière de couverture des pertes économiques suite à un risque épidémique ou pandémique

Dans l'ensemble des pays interrogés, il existe une offre assurantielle couvrant les pertes d'exploitation (*business interruption*) selon des modalités très variables. Cette offre n'est cependant pas généralisée parmi l'ensemble des assureurs et reste faiblement souscrite par les entreprises : aux Etats-Unis, par exemple, on estime qu'environ 60% des entreprises ne sont pas couvertes par une telle police. A Hong-Kong, ces polices sont essentiellement souscrites par les grandes entreprises.

A l'instar de la France, de nombreuses polices sont limitées à la présence d'un dommage matériel (ex : Etats-Unis, Canada, Hong-Kong, Israël). On recense également une offre assurantielle couvrant les pertes d'exploitation en l'absence de dommage matériel le plus souvent limitées à des risques circonscrits ou à des secteurs d'activités restreints dans certains pays (ex : Espagne, Suisse, Suède, Autriche, Allemagne). En Espagne, par exemple, les garanties en pertes d'exploitation, pouvant parfois couvrir également les pertes en l'absence de dommage matériel, suite à toute cause fortuite entraînant pour l'entreprise des pertes subies ou des pertes de gains potentiels¹⁰ (pertes d'exploitation, interruption de la chaîne d'approvisionnement, annulation d'événement, défaut de livraison, etc.), sont quasi-généralisées dans les contrats multirisque professionnels.

Certaines polices constituent des contrats ad-hoc (ex : Etats-Unis) ou rattachés à une garantie d'assurance principale. A Taiwan, il s'agit d'une extension de la garantie incendie. Les modalités d'indemnisation sont également très variables.

En Espagne, elles peuvent comprendre un montant journalier forfaitaire pour chaque jour d'inactivité de l'entreprise, une couverture indemnitaire plafonnée des dépenses et charges permanentes ou les pertes de profit.

Aux Etats-Unis, les polices sont essentiellement de trois ordres : (i) la couverture du chiffre d'affaires (*business income coverage*) qui permet à l'entreprise bénéficiaire de percevoir tout ou partie des revenus habituels générés par son activité ainsi que la prise en charge de certaines charges opérationnelles non-suspendues ; (ii) la couverture supplémentaire (*extra income coverage*), qui prévoit le remboursement des charges liées à la reprise de l'activité ; (iii) le dédommagement des coûts liés aux difficultés rencontrées par une entreprise partenaire (*contingent business interruption insurance*).

A Hong-Kong, une entreprise d'assurance propose une garantie *business interruption* indemnisant non pas les pertes d'exploitation résultant d'une fermeture mais le coût résultant de la poursuite de l'activité (par exemple la location d'un autre espace de bureau).

¹⁰ La distinction entre ces deux séries de pertes tient à ce que les pertes subies résultent de dépenses d'ores et déjà engagées par l'entreprise. Les pertes de gains potentiels s'entendent du différentiel entre la performance économique réelle et la performance économique attendue si le fait générateur ne s'était pas réalisé.

Certaines polices d'assurance peuvent couvrir les interruptions d'activité suite à une décision administrative de fermeture ou, lorsqu'en période d'épidémie, un cas effectif est recensé au sein de l'entreprise (ex : Chine, Suède, Allemagne, Pays-Bas, Hong-Kong). Dans la grande majorité des cas, ces couvertures proposent une liste de risques prédéfinis, voire restreignent la couverture à une liste de maladies identifiées explicitement dans le contrat. La plupart excluent explicitement le risque pandémique. Ces offres peuvent également être limitées à certains secteurs spécifiques (ex : Suède).

En **Suède**, les offres couvrant les risques sanitaires ou épidémiques sont répandues parmi les principaux assureurs mais limitées aux secteurs de la restauration et de l'agroalimentaire. Leur déclenchement dépend de la décision par une autorité publique compétente de fermeture de l'établissement après une contamination établie en application de la loi suédoise sur les maladies contagieuses. La décision générale du gouvernement de limiter les rassemblements publics n'est pas en soi suffisante pour compenser une perte de revenus en période épidémique, ni les effets économiques négatifs d'une plus forte « distanciation sociale » ou l'interdiction formelle de servir des buffets dans les restaurants. Cette offre a, de fait, été interrompue suite au Covid-19.

En **Allemagne**, moins de 25% du secteur de la restauration serait couvert par une telle garantie. Les risques couverts se basent soit sur une liste de maladies prédéfinie dans la police d'assurance soit en référence à la loi sur la prévention des infections.

En **Autriche**, certains assureurs proposent également une couverture des autoentrepreneurs et travailleurs freelance en cas d'interruption d'activité suite à la maladie de l'assuré ou si l'entreprise en tant que telle présente un risque de maladie (*Business Interruption for self-employer entrepreneurs and freelancers – BUFT*).

En **Suisse**, il existe une offre assurantielle en cas de fermeture décidée par les autorités sanitaires pour cause d'épidémie. L'assuré reçoit une indemnité journalière limitée à 90 jours, couvrant les pertes d'exploitation, les frais supplémentaires, dont parfois les coûts salariaux en cas d'interdiction de travailler, les frais de désinfection, de remplacement, de récupération ou de destruction des marchandises infectées, les frais de nettoyage et de désinfection de l'entreprise ainsi que les frais d'examens médicaux ou de vaccinations de salariés si ces frais ne sont pas pris en charge par ailleurs (assurance maladie par exemple). En revanche, cette offre exclut les virus grippaux et de prions ou issus d'agents pathogènes pour lesquels le niveau 5 ou 6 d'alerte pandémique de l'OMS est déclaré à l'échelle nationale ou mondiale.

A **Hong-Kong**, des assureurs proposent des extensions de garantie visant les dommages résultant de fermetures administratives, de maladies infectieuses ou de grèves, émeutes et troubles civils, mais restent, en pratique, très rarement souscrites.

Dans certains pays, quelques offres existent pouvant en partie couvrir les pertes économiques résultant du Covid-19.

En **Italie**, une entreprise a commercialisé de manière temporaire (début mars) une police couvrant les pertes provoquées « par des mesures restrictives obligatoires prise contre la menace d'une épidémie, à savoir la diffusion rapide, dans une zone plus ou moins vaste, d'une maladie contagieuse ». Intitulé « Active Business Non-Stop » et réservé aux petits commerçants et entrepreneurs, ce produit prévoyait, pour une durée d'un an (sans tacite reconduction), le versement d'indemnités journalières (1 000 € pour une durée maximum de 15 jours). Commercialisé le 3 mars, la police n'assure pas les entreprises qui, à la date de souscription, sont localisées dans l'une des « zones rouges » reconnues par les autorités. L'entreprise a retiré du marché ce produit quelques jours plus tard.

A **Taiwan**, un assureur propose une police d'assurance non-vie (*Enterprise Epidemic Prevention Salary Expense Insurance*) permettant de couvrir le passif salarial d'une entreprise lorsque ses employés sont confinés en cas de pandémie. Elle ne couvre pas le préjudice subi par les employés résultant de la perte de leur salaire.

Au **Canada**, la perturbation de l'activité de l'entreprise par une autorité civile est couverte par certaines

polices d'assurances même si elle se limite généralement au cas de saisie ou de destruction de la propriété. A titre d'exemple, les dentistes pourraient, au titre de leur assurance, percevoir 1 000 CAD - soit 650 € - par jour d'interruption, dans la limite de 20 000 CAD sur l'année.

Enfin, le courtier en assurance américain **Marsh** a lancé, en 2018 et en partenariat avec **Munich Re**, un **produit d'assurance dédié aux pertes économiques sans dommage matériel résultant d'une pandémie**. D'après plusieurs sources, ce produit d'assurance, baptisé PathogenRX, n'aurait pas trouvé d'acheteurs avant la crise. En cas de dommage, l'indemnité ne couvre pas la totalité des pertes d'exploitation subies. Ce type de contrats, onéreux, s'adresserait essentiellement à une clientèle restreinte telle que l'hôtellerie internationale.

Enfin, dans plusieurs pays de Common Law, en particulier aux Etats-Unis et Royaume-Uni, de nombreux **litiges ont émergé quant à l'interprétation des polices d'assurance**, qui sont aujourd'hui traités par la justice. Au niveau des États américains fédérés, plusieurs propositions de lois ont en outre été déposées, notamment dans l'État de New York, le Massachusetts, l'Ohio et la Louisiane, pour obliger les compagnies d'assurance à assurer le remboursement des pertes subies par les PME. Ces textes cibleraient les PME de moins de 150 à 250 employés et entreraient en application immédiatement. Actuellement en cours d'examen au sein des différentes chambres concernées, leur constitutionnalité pourrait néanmoins être contestée en raison de la dimension rétroactive des indemnités.

2. Etat des réflexions sur la couverture des risques futurs, suite à la crise du Covid-19 :

Dans les pays interrogés, les débats sont soit quasi-inexistants (Israël, Taïwan, Hong-Kong, Canada) soit n'ont pas encore abouti à des propositions législatives concrètes à l'exception des Etats-Unis : plusieurs projets de loi sont déjà à l'étude par le Congrès dont un projet visant à instaurer un mécanisme public de couverture des dommages liés aux épisodes de pandémie (*Pandemic Risk Insurance Act Program - PRIA*). Cette loi, qui n'aurait pas de valeur rétroactive, imposerait aux assureurs de proposer des polices d'assurance couvrant le risque de pandémie. Inspiré du *Terrorism Insurance Act* adopté à la suite du 11 septembre 2001, le texte créerait en outre une ligne de réassurance publique (*backstop*) de l'État, dont la gestion serait confiée au Trésor pour les dommages liés à une pandémie et dépassant un seuil de 250 Md USD. Cette garantie publique serait limitée à un total de 500 Md USD et porterait sur 95 % des dédommagements (5 % restant à la charge des sociétés d'assurance concernées). Ce programme serait financé par un fonds dédié (*Pandemic Risk Reinsurance Fund*) créé par le Trésor pour collecter des primes auprès des assureurs américains.

En **Chine** où le marché assurantiel est dominé par des grandes entreprises d'Etat fortement subventionnées, les gouvernements locaux encouragent désormais fortement la création de produits contenant une protection contre les risques épidémiques et subventionnent l'achat de telles polices par les PME, en prenant en charge 50 à 70% des primes réglées aux assureurs. Il s'agit de polices garantissant l'entreprise assurée contre une interruption d'activité (*Return-to-Work Insurance Products*) pour une durée de six mois.

Dans de nombreux pays de l'Union européenne mais aussi hors-UE (Singapour), la profession assurantielle organise des réflexions structurées sur ce thème. Certains privilégieraient la constitution d'un pool (idées évoquées par des acteurs non-étatiques au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas). **Plusieurs acteurs issus de pays de l'Union européenne sont favorables à un portage du sujet au niveau européen.** Dans certains pays, des acteurs soutiennent la mise en place d'un dispositif européen de couverture (ex : fonds) ou l'amélioration du droit de la concurrence afin de donner aux assureurs davantage de possibilités de coordonner la couverture de risques majeurs.

Aux **Pays-Bas**, la fédération des assurances travaille à un premier inventaire des dimensions du risque et des solutions possibles, locales, sectorielles, européennes, par branches globales ou spécifiques etc. Au moment de la rédaction de l'enquête, des propositions concrètes n'avaient pas encore émergé.

Au **Royaume-Uni** par exemple, le secteur a formé un comité de travail, sans l'implication du gouvernement, composé de plusieurs dirigeants et des représentants du mécanisme de réassurance public contre les risques terroristes Pool Re pour développer une couverture contre les pandémies. Cette couverture pourrait rester optionnelle mais certains acteurs appellent à la rendre obligatoire, en raison du risque d'antisélection. Certaines associations pencheraient en faveur d'une indemnisation sur une base forfaitaire, sur le modèle de l'assurance paramétrique utilisé pour assurer les récoltes dans les pays en voie de développement, à destination des PME.

En **Allemagne**, la fédération des assurances (GDV) a mis en place fin avril un groupe de travail visant à couvrir les risques de pandémie. La fédération des entreprises assurées (GVNW) propose un « pool pour pandémie » selon le modèle d'Extremus, un assureur spécialisé constitué après les attentats du 11 septembre 2001, doté d'une capacité annuelle de 2,5 Md€ (qui peut passer à 10 Md€ avec l'aide de l'Etat) indemnisant les dommages matériels et les pertes d'exploitation à la suite d'un attentat. Fin mai, la GDV a indiqué qu'ils envisageraient une garantie obligatoire pour les PME – PMI associé à un partage de risques en 4 niveaux : assureurs, réassureurs, obligations « pandémie » puis, en dernier ressort, Etat. A l'inverse d'Extremus, ce dispositif prévoit le recours aux marchés financiers. Un projet pourrait être présenté au gouvernement fin juin.

Certains assureurs ont déjà commencé à élaborer de nouvelles offres privées.

Au **Portugal**, des offres **paramétriques** sont en cours de lancement malgré les tentatives passées infructueuses visant à créer une offre spécifique couvrant les risques épidémiques. Ces offres pourraient comprendre un système de protection contre les risques « catastrophiques » nécessitant l'appui de l'Etat.

En **Australie**, une entreprise d'assurance a interrompu les ventes de son assurance d'interruption d'affaires pour revoir les spécificités du produit. La compagnie a mentionné que certains contrats spécifiques proposeraient une garantie optionnelle permettant de couvrir les interruptions en cas de pandémie.

Les capacités de modélisation du coût du risque pandémique appliqué à l'assurance dommage restent à un stade très préliminaire. L'Insurance Information Institute (III), un organisme représentatif d'assureurs américains, estime que le dédommagement des entreprises dû au Covid-19 ferait porter au secteur un coût total de 485 Md USD sur l'année 2020, avec un pic au mois d'avril (150 Md USD).

