



DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES ET DES ENTREPRISES

Liste de critères de l'OCDE visant à définir le terrorisme dans une perspective d'indemnisation

RECOMMANDATION DU CONSEIL

Cette liste de critères, préparée par le Comité des assurances de l'OCDE, a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 15 décembre 2004.

INTRODUCTION

Depuis les événements du 11 septembre 2001, la définition du terrorisme est devenue une question prioritaire pour le secteur des assurances. En dévoilant l'ampleur insoupçonnée de la menace terroriste moderne et en prouvant qu'aucun pays ne pouvait se considérer comme étant à l'abri d'attentats terroristes, ces attaques ont soudain fait prendre conscience aux différents acteurs du monde de l'assurance de la nécessité de redéfinir et d'évaluer scrupuleusement leurs engagements à l'égard du risque de terrorisme avant la survenance de tout autre attentat terroriste de grande ampleur. Ce risque, qui était implicitement garanti sans surprime dans les polices antérieures, doit désormais être défini sans ambiguïté.

Par conséquent, il n'est pas surprenant que ce thème ait été porté à l'ordre du jour de la réunion ministérielle de l'OCDE des 15 et 16 mai 2002. À cette occasion, les Ministres ont souligné l'importance de travaux sur l'assurance du terrorisme, et sur la définition du terrorisme en particulier. Ils ont confié à l'OCDE la mission d'élaborer des analyses et des recommandations politiques dans ce domaine¹. Un Groupe de réflexion dédié à l'assurance du risque terroriste a par la suite été créé pour aider le Comité des assurances à remplir cette mission. La première tâche confiée à ce Groupe était la préparation d'un rapport sur la définition du terrorisme².

A maints égards, la confrontation des expériences et la coopération au niveau international sont pertinentes pour aborder le concept du terrorisme. Elles permettent aux pays les plus exposés au terrorisme et au problème de son indemnisation, de partager les leçons tirées de leur expérience avec d'autres pays, afin par exemple d'éviter aux assureurs la multiplication des actions en justice consécutives à une définition ambiguë ou incomplète du terrorisme. Une coopération internationale sur le même mode est également nécessaire pour répondre à la menace globale du terrorisme moderne et pour élaborer des approches nationales de ce concept plus cohérentes, dans le but de faciliter les stratégies de gestion des risques sur le marché global de l'assurance et de la réassurance.

Néanmoins, définir le terrorisme est un exercice ardu. Les travaux passés consacrés à une définition générale du terrorisme ont souvent été controversés, et aucune définition consensuelle n'a émergé à ce jour à l'échelle internationale. Par conséquent, les décideurs du secteur des assurances en quête d'une définition opérationnelle du terrorisme ont parfois eu recours à des définitions déjà utilisées au niveau national dans d'autres domaines, tels que le droit pénal. Plus souvent, toutefois, ils ont élaboré une définition adaptée spécialement aux contraintes particulières de l'assurance. Enfin, la question de la définition reste ouverte dans de nombreux pays où l'on n'a pas convenu au niveau national d'une définition qu'auraient par exemple émise par des associations d'assureurs à titre de ligne directrice proposée aux compagnies privées.

Les définitions existantes du terrorisme utilisées dans le domaine de l'assurance par les pays membres de l'OCDE ont été rassemblées par le Groupe de réflexion par le biais d'un questionnaire. Sur la base de ces définitions et d'autres sources, une note présentant des éléments possibles de définition a été rédigée et

¹ « Nous reconnaissons les effets préjudiciables de la réduction des possibilités de couverture du risque terroriste à des conditions abordables. Nous accueillerions favorablement des analyses et recommandations de l'OCDE concernant la définition et la couverture du risque terroriste ainsi que l'évaluation des rôles respectifs du secteur des assurances, des marchés de capitaux et des pouvoirs publics, notamment pour la garantie du risque d'hyper-terrorisme. » Voir Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, 15-16 mai 2002 : Communiqué final PAC/COM/NEWS(2002)58.

² Les conclusions sur les autres aspects du mandat du Groupe feront l'objet d'un rapport distinct.

soumise au Groupe de réflexion, qui en a discuté et l'a commentée par écrit à plusieurs reprises en raison de la complexité de cet exercice et de la nécessité de réconcilier les différentes approches adoptées par les pays Membres.

Le processus de consultation a abouti à l'identification de deux éléments principaux qui pourraient être intégrés à une définition du terrorisme : les « moyens et effets » et l' « intention ».

Cependant, le fait de définir la nature des actes terroristes ne résout pas la question de la définition des risques terroristes dans une optique d'indemnisation. Le Groupe de réflexion a dès lors également analysé les critères de couverture par l'intermédiaire de mécanismes d'assurance (critères d'assurabilité), et par le biais d'autres mécanismes d'indemnisation (critères d'indemnisation par des mécanismes autres que l'assurance: s'ils sont remplis, l'indemnisation peut être accordée même si le risque n'est pas assurable). Cette analyse a abouti à une seconde liste d'éléments de définition, qui qualifient non seulement les actes terroristes, mais aussi les actes terroristes pouvant faire l'objet d'une indemnisation.

Enfin, le Groupe de réflexion a souligné l'importance d'une compréhension commune du statut de cette liste et a approuvé les remarques suivantes:

- Ces travaux ne visent pas à fournir une définition générale des actes terroristes, mais une tentative de définition du concept de terrorisme dans l'optique de son indemnisation.
- Cette Recommandation ne vise pas à énoncer une définition internationale unique et exhaustive, mais à élaborer une liste des principaux éléments de définition que les pays de l'OCDE et les pays non-Membres pourraient prendre en considération. Cette liste est par conséquent indicative, et peut être adaptée par les différentes parties concernées pour refléter les spécificités des conditions de leur marché, de leur cadre réglementaire ou de leurs objectifs politiques. De ce fait, les critères proposés ne reflètent pas nécessairement les éléments de définition actuellement utilisés dans chacun des pays Membres de l'OCDE. Certains pays pourront aussi souhaiter prendre d'autres critères en considération, pour mieux distinguer le terrorisme d'autres types d'infractions. Par exemple, le critère de l'affiliation à un groupe ou une organisation a été employé avec succès par différents pays membres pour définir les actes terroristes³. De la même façon, certains pays pourront souhaiter ne pas se référer à l'un ou l'autre des éléments mentionnés pour leur propre définition des actes de terrorisme. Par exemple, le concept de « menace » d'acte de terrorisme n'est pas considéré comme un élément pertinent de définition du terrorisme dans certains pays.
- Le travail mené par l'OCDE s'inscrit dans le cadre et le respect des normes existant au plan régional et international ;
- Ces critères de définition ne revêtent pas un caractère obligatoire. Cette liste est présentée sous forme d'une Recommandation, non contraignante, de l'OCDE, invitant les gouvernements et les autres entités concernées dans les pays Membres et non-Membres à *considérer* ces éléments de définition. La prise en compte de ces éléments pourra être utile pour les pouvoirs publics qui mettent en place un dispositif d'indemnisation des pertes consécutives à des actes terroristes et aux entités privées du secteur des assurances qui ont

³De nombreux autres critères sont aussi mentionnés dans les différentes définitions du terrorisme, comme par exemple le fait que les actes terroristes doivent être préparés dans la clandestinité, qu'ils doivent être prémédités, illégaux ou qu'ils doivent chercher à faire grand bruit, cibler des victimes innocentes et civiles, etc. Le poids donné à ces critères étant toutefois très différent d'un pays à l'autre, ils n'ont pas été intégrés à la liste des éléments centraux de la définition.

besoin de définir le terrorisme de manière spécifique. Il appartient à ces acteurs de décider s'ils veulent adopter les éléments de définition proposés.

- Ces éléments sont présentés sous forme générique, laissant chaque entité ou pays libre de les définir plus précisément, le cas échéant d'un point de vue qualitatif ou quantitatif, en fonction de considérations techniques et politiques spécifiques. Par exemple, parmi les éléments d'une définition de la nature des actes terroristes, il est suggéré que les actes terroristes couverts soient ceux qui sont susceptibles de provoquer des « dommages graves ». Il incombe aux entités et aux Etats concernés de définir plus précisément ce qu'est un dommage « grave ». De manière similaire, un risque peut être généralement considéré comme assurable si le montant des dommages qu'il entraîne ne dépasse pas une certaine ampleur correspondant à la capacité du marché de l'assurance/réassurance (et de l'Etat lorsqu'il est impliqué comme assureur/réassureur dans la compensation du terrorisme et si il n'opte pas pour un mécanisme non limitatif par lequel l'Etat couvrirait tous les dommages non indemnisés par d'autres intervenants); il incombera aux compagnies d'assurance, ainsi qu'à l'Etat le cas échéant de définir quantitativement leur implication maximale dans le processus d'assurance.

Le Comité des assurances a approuvé en juillet 2004, par la voie de la procédure écrite, cette approche basée sur une liste de critères et le Conseil a adopté la Recommandation présentée à l'annexe I en décembre 2004. L'annexe II présente des annotations détaillant la genèse de la liste de critères. L'annexe III présente un tableau sur les définitions des actes de terrorisme utilisées à des fins d'indemnisation dans les pays Membres de l'OCDE et à Singapour.

ANNEXE I

RECOMMANDATION RELATIVE A L'ETABLISSEMENT D'UNE LISTE DE CRITERES VISANT A DEFINIR LE TERRORISME DANS UNE PERSPECTIVE D'INDEMNISATION

LE CONSEIL,

Vu l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques en date du 14 décembre 1960 ;

Considérant que, à l'occasion de la réunion de l'OCDE au niveau ministériel les 15 et 16 mai 2002, les ministres ont mandaté l'OCDE pour qu'elle développe « des analyses et des recommandations politiques concernant *la définition* et la couverture du risque terroriste ainsi que l'évaluation des rôles respectifs du secteur des assurances, des marchés de capitaux et des pouvoirs publics, notamment pour la couverture du risque d'hyper-terrorisme » [voir Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, 15-16 mai 2002 : Communiqué final PAC/COM/NEWS(2002)58.] ;

Considérant que cette Recommandation ne vise pas à fournir une définition générale des actes terroristes, mais une tentative de définition du concept de terrorisme dans la perspective de son indemnisation ;

Considérant que cette Recommandation ne vise pas à énoncer une définition internationale unique et exhaustive, mais à élaborer une liste des principaux éléments de définition que les pays de l'OCDE et les pays non-Membres pourraient considérer ; prenant note du fait que cette liste est par conséquent indicative, et peut être adaptée par les différentes parties concernées pour refléter les spécificités des conditions de leur marché, de leur cadre réglementaire ou de leurs objectifs politiques ; reconnaissant que certains pays pourront également souhaiter prendre d'autres critères en considération, afin de faciliter la distinction entre le terrorisme et d'autres types d'infractions ;

Considérant que ces critères de définition ne revêtent pas un caractère obligatoire et que la prise en compte de ces éléments peut être utile pour les pouvoirs publics qui mettent en place un dispositif d'indemnisation des dommages consécutifs à des actes terroristes et pour les entités du secteur privé des assurances;

Considérant qu'il revient à chaque pays/entité de définir plus précisément certains critères, le cas échéant quantitativement ou qualitativement, en fonction de considérations techniques ou politiques spécifiques ;

Sur proposition du Comité des assurances :

RECOMMANDE que les pays Membres et les entités du secteur privé impliquées dans l'indemnisation des dommages liés au terrorisme prennent en compte la liste des critères de définition présentée en appendice de ce document dont il forme partie intégrante, lorsqu'ils définissent le terrorisme dans une perspective d'indemnisation.

INVITE les non-Membres à prendre dûment en considération les termes de cette Recommandation.

APPENDICE

LISTE DE CRITÈRES POUR DÉFINIR LE TERRORISME DANS UNE PERSPECTIVE D'INDEMNISATION

La liste ci-après a pour objet d'aider les entités du secteur privé et les pouvoirs publics concernés par l'indemnisation des dommages terroristes à définir ce que sont les actes de terrorisme, ainsi que les critères de détermination des actes terroristes indemnisables, que ce soit par l'intermédiaire de mécanismes assurantiels privés ou d'autres mécanismes d'indemnisation. Cette liste est fournie à titre indicatif et ne revêt un caractère ni obligatoire, ni exhaustif ; elle peut être adaptée par les différentes parties concernées à des conditions de marché, un cadre réglementaire ou des objectifs d'action publique spécifiques.

Les critères suivants peuvent être considérés pour définir les actes de terrorisme dans une perspective d'indemnisation :

a) **Éléments de définition d'un acte terroriste, qui peuvent inclure** ^(a):

Critère 1 – Moyens et effets

Un acte terroriste est :

- un acte, pouvant inclure mais non limité à l'usage de la force ou de la violence, portant gravement ^(b) atteinte à la vie humaine ou à des biens matériels ou immatériels, ou
- une menace d'acte de cette nature susceptible de donner lieu à de graves ^(b) dommages.

Critère 2 – Intention

Un acte terroriste est commis ou menace d'être commis :

- avec l'intention d'influencer ou de déstabiliser un gouvernement ou un organe public et/ou de susciter la crainte et l'insécurité dans tout ou partie de la population ^(b) ;
- à l'appui d'un objectif politique, religieux, ethnique, idéologique ou d'ordre similaire.

b) **Critères d'assurabilité, qui peuvent inclure:**

Critère 3 – Assurabilité technique ^(c), fondée en principe sur :

- la capacité d'évaluation des dommages (la probabilité et la gravité de ces derniers devraient être quantifiables) ;
- le caractère aléatoire (le moment de la survenance de l'événement assuré devrait être imprévisible au moment de la souscription de la police, et la survenance elle-même devrait être indépendante de la volonté de l'assuré) ;
- la mutualisation du risque (de nombreuses personnes exposées à un aléa donné devraient pouvoir être regroupés pour former une communauté du risque au sein de laquelle ce dernier serait partagé et diversifié).

Critère 4 – Assurabilité économique ^(c), qui pourrait dépendre des éléments suivants :

- l'ampleur des dommages potentiels : elle ne devrait en principe pas dépasser la capacité du marché assurantiel/réassurantiel privé ni, le cas échéant, celle d'un ensemble de mécanismes privés et publics prévoyant différents niveaux d'intervention. L'assurabilité du risque sera évaluée à l'aune du cumul total des fonds mis à disposition par les différents intervenants potentiels (assureurs, réassureurs et, potentiellement, mécanismes de pool permettant la mutualisation nationale ou internationale des risques, et

pouvoirs publics) en fonction de leurs capacités respectives. Il importe dès lors de définir ex ante la *segmentation quantitative des risques*, c'est-à-dire les *planchers et les seuils d'intervention* (la nature, et le montant des seuils et la base servant à les calculer) ;

– nature des dommages potentiels : pour être assurables, les dommages potentiels devraient correspondre aux catégories de dommages garanties par les mécanismes assurantiels disponibles. La liste des catégories à couvrir devra être définie à l'aide d'une *segmentation qualitative des risques* opérée ex-ante.

– tarification : pour que le risque soit assurable, il devrait être possible de fixer une prime d'assurance adéquate et équitable d'un point de vue actuariel ;

Critère 5 – Assurabilité légale/réglementaire

Les autorités de réglementation peuvent décider qu'un risque donné, ou un type donné de risque (par exemple les accidents du travail ou les pertes d'exploitation) est explicitement ou implicitement défini comme assurable, par exemple par le biais d'une procédure de certification et/ou la transformation de la couverture de ce risque en assurance obligatoire. Dans ce cas, un risque peut être classé comme assurable alors que d'autres critères d'assurabilité ne sont peut-être pas remplis.

c) Conditions nécessaires à l'indemnisation (hors assurance), qui peuvent inclure :

Critère 6 – Conditions d'indemnisation par l'Etat : les Etats doivent statuer sur les possibilités d'indemnisation en fonction des orientations de leur action. Le risque ne doit pas dépasser l'engagement financier maximal que l'Etat est capable ou désireux de souscrire pour l'indemnisation des dommages provoqués par le terrorisme.

Critère 7 – Conditions d'indemnisation par le biais de mécanismes non gouvernementaux : les caractéristiques techniques du risque doivent permettre sa garantie par le biais de mécanismes financiers autres que l'assurance, comme par exemple par des obligations placées sur les marchés de capitaux.

^(a) Certains pays pourront souhaiter prendre d'autres critères en considération. Le critère d'affiliation à un groupe ou à une organisation a par exemple été employé avec succès dans plusieurs pays Membres pour définir les actes de terrorisme. De façon similaire certains pays pourront souhaiter ne pas se référer à l'un ou l'autre des éléments mentionnés pour leur propre définition des actes de terrorisme. Par exemple, le concept de « menace » d'acte de terrorisme n'est pas considéré dans certains pays comme un élément pertinent de définition du terrorisme.

^(b) Il revient à chaque pays/entité de définir ces critères plus précisément, peut-être quantitativement ou qualitativement le cas échéant, en fonction de leurs considérations politiques ou techniques spécifiques. Il faut toutefois souligner qu'un pays de l'OCDE au moins a adopté une définition du terrorisme basée exclusivement sur des critères qualitatifs.

^(c) Il convient de rappeler que, sauf si l'assurance contre le risque terroriste a été rendue obligatoire, la détermination de l'assurabilité d'un risque par des entités privées dépend en dernier ressort de l'analyse et de l'appréciation de la ou des compagnies d'assurance ou de réassurance concernée(s). Un assureur/réassureur peut décider, notamment pour des raisons commerciales ou stratégiques, de garantir un risque qui remplit peut-être difficilement les critères théoriques de l'assurabilité. Il peut aussi décider de ne pas garantir un risque afin, à un moment donné, de prendre en compte par exemple des préoccupations concernant la solvabilité ou l'équilibre de son portefeuille de risques.

ANNEXE II : ANNOTATIONS

1) **logique des travaux SUR LA définition du terrorisme**

1.1) *Une définition du terrorisme : pour quoi faire ?*

On ne peut combattre, punir - ou assurer - le terrorisme sans une compréhension précise du concept même de terrorisme. En effet, la définition du terrorisme a des implications concrètes d'un point de vue pénal, pour la classification des actes punissables et l'établissement des sanctions correspondantes. Elle en a également du point de vue particulier des assureurs, puisqu'elle est essentielle pour délimiter l'étendue de leur couverture et la portée de leurs engagements : le montant de l'indemnisation et la responsabilité d'une telle indemnisation varieront fortement selon que les actes doivent ou non être qualifiés de terroristes.

Les événements du 11 septembre 2001 ont fait prendre conscience aux différents intervenants du secteur des assurances de la nécessité de redéfinir et d'évaluer leurs engagements en matière de risque terroriste. Dans de nombreux pays, le risque terroriste n'était généralement pas mentionné explicitement dans les contrats et faisait l'objet d'une couverture sans supplément de prime généralement incluse dans la garantie incendie⁴. Depuis le 11 septembre 2001, en revanche, les assureurs et les réassureurs ont radicalement modifié leurs pratiques de souscription pour ce type de risques, et l'assurabilité du risque terroriste est désormais soumise à un contrôle approfondi. Le risque terroriste fait dès lors l'objet soit d'une exclusion, soit d'une couverture explicite, avec dans certains pays la possibilité de recourir à des mécanismes de compensation dédiés à l'assurance des actes terroristes au-delà d'un certain montant de dommages.

Puisqu'il fait l'objet d'un contrat d'assurance, le risque terroriste doit être défini précisément. Les assureurs et réassureurs doivent être sûrs que la définition du terrorisme utilisée dans les clauses de leurs contrats est fiable pour toutes les parties concernées.

Il est particulièrement important de différencier les actes terroristes d'autres manifestations de violence telles que la guerre civile, les émeutes, le vandalisme et les faits de guerre, ces derniers étant systématiquement exclus des garanties offertes. En effet, « le terrorisme est à la frontière entre les risques politiques, considérés comme non assurables par les assureurs/réassureurs, et les risques sociopolitiques habituellement couverts par ces mêmes (ré)assureurs »⁵.

Pour rédiger une définition détaillée, il faut cependant prendre en considération certaines spécificités, en particulier nationales. L'exercice mené ici à l'échelle internationale vise donc uniquement l'identification de critères généraux qui pourraient être considérés comme base en vue d'élaborer des définitions spécifiques.

⁴Certains législateurs avaient en outre rendu l'assurance du risque terroriste obligatoire, à l'instar du Parlement français, qui a stipulé dans l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes de la sûreté de l'Etat que « les contrats d'assurance de biens ne peuvent exclure la garantie de l'assurance des dommages résultant d'actes de terrorisme (ici définis comme les actes perpétrés en vue de troubler l'ordre public par l'intimidation ou la terreur), ou d'attentats commis sur le territoire national ».

⁵*Challenges to the Re-/Insurance Industry*, Swiss Re, décembre 2001.



Swiss Re

1.2) Consultations et coopération internationales : quelle valeur ajoutée ?

La confrontation et l'analyse des expériences des pays Membres sont certainement utiles pour élaborer une définition du terrorisme aussi précise et pertinente que possible : certains pays sont depuis longtemps exposés aux attentats terroristes et ont dû faire face bien avant le 11 septembre 2001 à la question de la définition des actes terroristes susceptibles de déclencher des mécanismes d'indemnisation. En outre, la diversité des attentats terroristes et les nombreux problèmes juridiques et économiques qu'ils ont soulevés au fil des années ont contraint les pays les plus exposés à affiner leur approche du concept de terrorisme.

La mise en commun d'informations et d'expériences à cet égard donnerait par ailleurs une cohérence aux différentes définitions appliquées sur les marchés ou les sous-marchés nationaux et faciliterait la gestion du risque au sein des entreprises multinationales. Les réassureurs, par exemple, qui sont fortement exposés au risque de terrorisme dans de nombreux pays, tireraient parti d'une comparabilité accrue des définitions adoptées dans les différents marchés nationaux.

De surcroît, le 11 septembre 2001 a marqué l'avènement d'un nouveau type de terrorisme en rupture totale avec les menaces isolées de foyers terroristes nationaux ou régionaux : un terrorisme international, d'une ampleur imprévisible, contre lequel aucun pays ne peut se prévaloir d'être protégé. Cette nouvelle menace appelle une réflexion coordonnée à l'échelle internationale sur ce que constitue le terrorisme au XXI^{ème} siècle et sur les formes et l'ampleur potentielles de nouveaux attentats, de manière à adapter la gestion et la répartition du risque terroriste. Enfin, la question de la définition sera cruciale pour toute réflexion sur la mise en place éventuelle de mécanismes internationaux de couverture des risques internationaux d'hyper-terrorisme.

2) Éléments d'une définition des actes terroristes adaptée à des fins d'assurance ou d'autres mécanismes d'indemnisation

2.1) Pertinence des travaux antérieurs portant sur une définition générale du terrorisme

2.1.1) Définir le terrorisme : un exercice difficile

Les attentats visant des responsables politiques doivent-ils être qualifiés d'actes terroristes ? Un Etat peut-il commettre des actes terroristes ? Le terrorisme est-il toujours international ? Les actes terroristes doivent-ils être physiquement violents ? La crainte qu'ils inspirent suffit-elle à les définir ? Un acte terroriste peut-il être commis par un individu n'agissant pas au nom d'une organisation ou d'une idéologie terroriste donnée ? La finalité terroriste est-elle toujours politique par nature ? Selon la définition du terrorisme que l'on utilise, ces questions peuvent appeler des réponses différentes.

Le mot « terrorisme » a de très nombreuses acceptions différentes et parfois contradictoires, selon l'angle politique, social, national ou culturel et les évaluations subjectives de la légitimité de la cause défendue. En outre, la diversité et l'évolution constante des manifestations et des motivations du terrorisme prêtent à confusion.

Dégager des éléments génériques d'une définition du terrorisme est par conséquent un exercice complexe. Cette définition doit être suffisamment large pour garantir une protection adéquate des personnes et des biens, et pourtant suffisamment ciblée pour ne pas entraver inutilement les rouages économiques ou la liberté des citoyens, en particulier leur liberté de mouvement, et leur qualité de vie. La Commission des Communautés européennes s'est récemment heurtée à cette difficulté : la définition avancée dans sa proposition de Décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, volontairement conçue comme suffisamment large pour assurer une protection optimale à une époque où la menace terroriste va croissante, a été jugée trop large et contraire à certaines libertés collectives, et a fait l'objet de critiques. De la même manière, le projet de loi canadien C-36 contre le terrorisme avait été contesté pour des raisons voisines.

D'un point de vue assurantiel, les mêmes réticences vis-à-vis d'une délimitation du champ du terrorisme ont été rencontrées : en particulier, lorsqu'une définition est utilisée à des fins d'exclusion, elle ne doit pas être trop large, afin de ne pas mettre en péril les entreprises qui ne peuvent opérer sans assurance – cet argument avait été évoqué par certains Etats des Etats-Unis pour rejeter la définition du terrorisme établie par l'*Insurance Services Office*⁶ avant l'application de la loi TRIA (loi fédérale américaine sur l'assurance des risques terroristes) – ni trop étroite, afin de ne pas mettre en danger la solvabilité des (ré)assureurs.

Soucieux de contourner la difficulté d'une définition du terrorisme, certains législateurs ont eu recours à une énumération d'organisations terroristes illégales, ou de différents actes et pratiques courants d'organisations terroristes. Cependant, le terrorisme étant une réalité en évolution rapide, la forme de futurs actes terroristes peut échapper aux prévisions et toute liste d'organisations ou d'actes établie en fonction de l'expérience passée peut rapidement s'avérer obsolète. Une approche plus générale est donc nécessaire.

2.1.2) Évolution controversée du droit international

Le droit international n'offre pas de définition « prête à l'emploi » du terrorisme qui pourrait fournir une base de travail solide et exempte de controverse au secteur des assurances. Une première tentative de

⁶L'*Insurance Services Office, Inc. (ISO)* est un organisme qui élabore des contrats d'assurance standardisés à l'intention des assureurs IARD des Etats-Unis.

définition acceptée sur le plan international remonte à l'époque de la Société des Nations. Une convention rédigée en 1937 a défini le terrorisme comme « l'ensemble des actes criminels visant un Etat avec l'intention calculée ou non de créer un Etat de terreur dans l'esprit d'individus ou de groupes d'individus particuliers ou de la population ». Cette convention n'a cependant jamais été adoptée. En 1992, un rapport établi pour le bureau des Nations Unies chargé du crime suggérait de définir les actes terroristes comme « l'équivalent en temps de paix des crimes de guerre ». Par ailleurs, en 1999, une résolution a stipulé que « les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes, ou chez les individus, sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autres invoqués pour les justifier »⁷. A l'occasion de divers autres travaux sur le terrorisme, certaines orientations ont ainsi été données sur la façon de définir ce concept⁸. Si des travaux dans ce sens se poursuivent, les pays Membres de l'ONU ne disposent pas, pour le moment, d'une définition convenue du terrorisme.

Au niveau européen, le mot « terrorisme » n'a fait que récemment son apparition dans la législation, avec la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977⁹, qui a été le premier instrument international à traiter du terrorisme de manière générale. Si elle contient une liste d'actes terroristes, elle ne donne pas de définition positive du terrorisme. En 1999, le Conseil de l'Europe a donné, dans sa Recommandation 1426, cette définition du terrorisme : « Tout délit commis par des individus ou des groupes recourant à la violence ou menaçant de l'utiliser contre un pays, ses institutions, sa population générale ou des individus concrets, qui, motivé par des aspirations séparatistes, par des conceptions idéologiques extrémistes ou par le fanatisme ou inspiré par des mobiles irrationnels ou subjectifs, vise à soumettre les pouvoirs publics, certains individus ou groupes de la société ou d'une façon générale l'opinion publique à un climat de peur ». Une initiative plus récente en matière de définition du terrorisme est celle de la Commission des Communautés européennes, qui a présenté le 19 septembre 2001 une proposition de Décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme [COM(2001)521 final]. Dans ce document, le terrorisme est défini comme des « infractions définies par [le] droit national [de chaque Etat membre] commises intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population, et visant à les menacer et à porter gravement atteinte ou détruire les structures politiques, économiques ou sociales de ce pays ». L'article 3 de cette proposition contient par ailleurs une longue liste d'infractions terroristes qui, d'après l'exposé des motifs de la Commission, « pourrait couvrir des actes de violence urbaine, par exemple ». Toutefois, ce texte a fait l'objet de

⁷Résolution 51/210 adoptée par l'Assemblée générale – Mesures visant à éliminer le terrorisme international.

⁸ L'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa Résolution 51/210 du 17 décembre 1996, a créé un Comité spécial chargé de traiter la question du terrorisme international. Depuis sa création, le Comité spécial a négocié plusieurs textes qui ont abouti à l'adoption de deux conventions : la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, que l'Assemblée générale a adoptée dans sa résolution 52/164 du 15 décembre 1997, et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, que l'Assemblée générale a adoptée dans sa résolution 54/109 du 9 décembre 1999 ; toutefois, ces deux conventions délimitent le champ de l'action terroriste sans la définir. A la fin 2000, les travaux en vue de l'élaboration d'un projet de convention générale sur le terrorisme international ont commencé : l'article 2 du projet de texte actuellement à l'examen contient une définition des infractions au sens de la Convention, mais aucun accord définitif n'a été réalisé à ce jour. Aux termes de la résolution 58/81 adoptée le 9 décembre 2003 (operative paragraph 15), le Comité spécial poursuivra l'élaboration d'une convention générale sur le terrorisme afin de développer plus avant le cadre juridique conventionnel de lutte contre le terrorisme international. Parallèlement, comme suite à la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1373 (2001) du 28 septembre 2001, le Secrétariat du Commonwealth a adopté les Model Legislative Provisions on Measures to Combat Terrorism (Dispositions législatives types concernant les mesures à prendre pour lutter contre le terrorisme) afin de disposer d'un instrument souple que les pays peuvent utiliser pour élaborer et adopter une législation nationale pour respecter leurs obligations au titre de ladite résolution. Les Model Legislative Provisions de septembre 2002 présentent des définitions différentes d'un acte terroriste : la première définit l'infraction comme ne nécessitant pas une motivation politique, idéologique ou religieuse en sus de l'intention d'intimider une population ou une partie de la population, ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à ne pas faire quelque chose, tandis que la deuxième définition exige un tel motif. Toutefois, ces définitions visent seulement à donner des orientations et n'ont pas force obligatoire.

⁹STE n°90.

critiques et l'Union a été pressée de donner des garanties explicites pour les libertés d'association, de réunion, de manifestation, d'expression et syndicales. En conséquence, la proposition initiale a été modifiée et une Décision-cadre du Conseil a finalement été adoptée le 13 juin 2002¹⁰ (2002/475/JHA – *Journal Officiel* L164, 22/06/2002, pp.3-7).

2.2) Identification des éléments d'une définition opérationnelle des actes terroristes à des fins d'assurance ou d'autres types d'indemnisation

Comme mentionné ci-dessus, il n'existe pas à ce jour de définition internationale non controversée du terrorisme appropriée à des fins d'assurance. A l'échelle européenne, la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 (2002/475/JHA) ne semble pas avoir été utilisée, jusqu'à maintenant, comme référence pour définir le terrorisme à des fins d'assurance. Les décideurs du secteur des assurances ont parfois eu recours à des définitions appliquées au niveau national, par exemple en droit pénal. Néanmoins, il n'existe pas de telles définitions dans tous les pays, car seuls certains parlements ont pris l'initiative de définir le terrorisme¹¹. Par ailleurs, dans un pays donné, les définitions utilisées même par les différents organismes gouvernementaux peuvent ne pas être toujours identiques¹².

De nombreux intervenants du secteur des assurances ont dès lors élaboré une définition opérationnelle adaptée aux contraintes spécifiques des activités d'assurance et d'autres types d'indemnisation (dans la plupart des pays, les définitions légales générales du terrorisme, lorsqu'elles existent, ne s'imposent pas aux assureurs, qui sont libres de les appliquer ou non). A cet égard, les initiatives sont venues de compagnies d'assurance ou de réassurance, d'associations d'assureurs ou de l'Etat – lorsqu'un mécanisme spécifique d'indemnisation du terrorisme impliquant la garantie de l'Etat a été créé. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les pouvoirs publics de nombreux pays de l'OCDE ont été amenés à jouer un rôle

¹⁰ Selon l'article premier de cette Décision-cadre : « Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points a) à i), tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de : - gravement intimider une population, ou – contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou – gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale : a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort ; b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ; c) l'enlèvement ou la prise d'otage ; d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plateforme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ; e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ; f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement ; g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h) ». Il est aussi expressément indiqué que la Décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne.

¹¹ Par exemple, « la situation des Etats membres de l'Union européenne est différente en ce qui concerne la législation en matière de terrorisme. Dans certains d'entre eux, il n'existe pas de règle spécifique sur le terrorisme. Dans ces pays, les actes terroristes sont sanctionnés comme des infractions de droit commun. Dans d'autres Etats membres, il existe des lois ou des instruments juridiques spécifiques en matière de terrorisme, dans lesquels les termes « terrorisme » ou « terroriste » apparaissent expressément et qui caractérisent expressément certaines infractions terroristes. Il s'agit de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni ». *Exposé des motifs précédant la Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme* [COM(2001)521 final].

¹² Aux Etats-Unis par exemple, les agences fédérales ne sont pas parvenues à une définition commune du terrorisme. Un rapport établi par le sous-comité du terrorisme et de la sécurité intérieure du *House Permanent Select Committee on Intelligence* avait conclu que presque toutes les agences du gouvernement américain assumant une mission de contre-terrorisme utilisaient une définition différente du terrorisme.

au moins transitoire pour couvrir notamment les risques terroristes majeurs. Etant donné la dimension politique et internationale du risque terroriste et son ampleur potentielle extrême, et en raison de ce rôle souvent nouveau de l'Etat comme intervenant potentiel dans l'indemnisation des dommages, l'implication de l'Etat dans l'exercice de définition du terrorisme à des fins assurantielles peut paraître pertinente. Le niveau de l'engagement de l'Etat dans cet exercice de définition peut varier selon qu'il participe aux efforts de formulation de la définition, qu'il établit une définition légale ou entreprend l'examen des actes considérés comme des actes terroristes, et décide si les actes peuvent ou non être reconnus comme tels.

Les définitions du terrorisme en vigueur utilisées à des fins assurantielles dans les pays membres de l'OCDE ont été rassemblées par le Groupe de réflexion à l'aide d'un questionnaire. La comparaison et l'analyse des réponses faites par les pays à ce questionnaire composent une solide base d'identification des principaux éléments de la définition du terrorisme. Un certain nombre d'éléments de définition potentiels a par conséquent été soumis à plusieurs reprises aux experts du Groupe de réflexion sur l'assurance du terrorisme et du Comité des assurances pour consultation et révision.

Au terme de ce processus de consultation, il est apparu qu'une définition du terrorisme pouvait inclure les éléments suivants :

- Les moyens utilisés et les effets :

Le terrorisme se manifeste par un acte pouvant inclure mais non limité à l'usage de la force ou de la violence, portant gravement atteinte à la vie humaine ou à des biens matériels ou immatériels, ou une menace d'acte de cette nature susceptible de donner lieu à de graves dommages.

- L'intention :

Un acte terroriste est commis ou menace d'être commis :

-- avec l'intention d'influencer ou de déstabiliser un gouvernement ou un organe public et/ou de susciter la crainte et l'insécurité dans tout ou partie de la population ;

-- à l'appui d'un objectif politique, religieux, ethnique, idéologique ou d'ordre similaire.

3) Éléments d'une définition des actes terroristes assurables/indemnissables

La définition de la nature des actes terroristes ne résout pas pour autant la question essentielle qui se pose dans l'optique de leur indemnisation, à savoir la définition des risques terroristes assurables ou au moins compensables.

Après avoir défini les actes terroristes, il faut donc définir de manière claire les deux concepts suivants :

- les actes terroristes assurables (actes remplissant les critères d'assurabilité) ;
- les actes terroristes indemnissables par des mécanismes autres que l'assurance s'ils ne remplissent pas les critères d'assurabilité.

3.1) *Assurabilité du risque de terrorisme : un concept complexe qui évolue rapidement*

3.1.1) **Critères d'assurabilité¹³ du risque terroriste**

La question générale de l'assurabilité déborde du champ de ce bref document, qui n'en analyse pas en détail les critères. Cette note se concentre plutôt sur les enjeux et critères pratiques de l'assurabilité du risque terroriste, ainsi que sur l'impact du 11 septembre 2001 sur l'assurabilité de ce risque.

Les conditions d'assurabilité ont été abondamment commentées dans la littérature¹⁴. On peut par exemple les résumer de la façon suivante¹⁵ : (a) contraintes réglementaires et légales ; (b) potentiel de mutualisation des expositions au risque ; (c) informations suffisantes pour tarifier les contrats d'assurance ; (d) niveau acceptable d'aléa moral ; (e) capacité financière suffisante pour absorber des dommages extrêmement importants ; et (f) faisabilité commerciale, qui permet aux assureurs de facturer des primes appropriées et actuariellement équitables de manière à rentabiliser leur capital de façon acceptable. Ces critères d'assurabilité, dont la liste n'est pas exhaustive, peuvent être répartis dans les catégories suivantes :

- **Assurabilité technique**, fondée en principe sur :
 - la capacité d'évaluation des dommages (la probabilité et la gravité de ces derniers devraient être quantifiables) ;
 - le caractère aléatoire de l'événement (l'instant de la survenance de l'événement assuré devrait être imprévisible au moment de la souscription de la police et la survenance elle-même devrait être indépendante de la volonté de l'assuré) ;
 - la possibilité de mutualisation du risque (de nombreuses personnes exposées à un aléa donné devraient pouvoir être regroupées pour former une communauté de risque au sein de laquelle ce dernier est partagé et diversifié).
- **Assurabilité économique**, qui pourrait dépendre des éléments suivants :
 - l'ampleur des dommages potentiels : elle ne devrait en principe pas dépasser la capacité du marché assurantiel/réassurantiel privé ni, le cas échéant, celle d'un ensemble de mécanismes privés et publics multi-niveaux. L'assurabilité du risque sera évaluée à l'aune du cumul total de fonds mis à disposition par les différents intervenants potentiels (assureurs, réassureurs et, potentiellement, mécanismes de pool permettant la mutualisation nationale ou internationale des risques, et pouvoirs publics) en fonction de leurs capacités respectives. Il est dès lors utile de définir a priori la *segmentation quantitative des risques*, c'est-à-dire les *planchers et les seuils*, leur nature, leur *montant* et la *base servant à les calculer* ;
 - nature des dommages potentiels : pour être assurables, les dommages potentiels devraient correspondre aux catégories d'assurance couvertes par les mécanismes assurantielles disponibles.

¹³ Ce chapitre se concentre sur les critères d'assurabilité par des entités privées. Il doit toutefois être rappelé que les Etats peuvent également agir comme (ré)assureurs au-delà des mécanismes d'assurance ou de réassurance privés. Dans ce cas, les questions de capacité ou de fixation des primes par exemple ne se posent à l'évidence pas dans les mêmes termes.

¹⁴ Voir entre autres Berliner, B. (1982) *Limits of insurability of risks*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, Inc, Faure, M.G. 1995 : *The limits of insurability from a Law and Economics Perspective*, Geneva Paper on risk and insurance, p. 454-462 ; Skogh, G. (1998), *Development risks, strict liability and the insurability of industrial hazards*, Geneva Paper on risk and insurance, 87, p. 247, etc.

¹⁵ Voir Pr G. Dickinson, juillet 2002, *Insurability challenges for large terrorism and natural catastrophe risks* – OCDE (manuscrit non publié).

La liste de ces **catégories devra** être définie à l'aide d'une *segmentation qualitative des risques* opérée ex ante.

- tarification : pour que le risque soit assurable, il devrait être possible de fixer une prime d'assurance adéquate et équitable d'un point de vue actuariel.
- **Assurabilité légale/réglementaire¹⁶** :

Les autorités de réglementation peuvent décider qu'un risque donné, ou un type donné de risque (par exemple les accidents du travail ou les pertes d'exploitation), est explicitement ou implicitement défini comme assurable, par exemple par le biais d'une procédure de certification¹⁷ et/ou la transformation de la couverture de ce risque en assurance obligatoire. Dans ce cas, un risque peut être classé comme assurable alors que d'autres critères d'assurabilité ne sont peut-être pas remplis.

3.1.2) Évolution de l'assurabilité du risque terroriste depuis septembre 2001

Depuis septembre 2001, l'appréciation de l'assurabilité du risque terroriste à l'aune de ces critères a évolué rapidement. Potentiellement, le risque terroriste recouvre des événements d'une ampleur et d'une diversité telles qu'après les lourds dommages subis en raison des attentats du 11 septembre 2001, assureurs et réassureurs ont préféré opter pour la prudence et exclure ce risque, jugé inassurable, ou restreindre considérablement leurs garanties, tout en augmentant fortement les primes. Cette tendance s'est depuis atténuée et un certain nombre d'opérateurs privés se sont montrés prêts à revenir sur ce marché et à exploiter certaines niches qui peuvent s'avérer profitables. Aujourd'hui, la situation du marché de l'assurance du risque terroriste est plus équilibrée et l'offre d'assurance s'est élargie. Toutefois, assureurs et réassureurs pratiquent une politique de souscription très sélective et les pronostics sur l'évolution du marché demeurent hasardeux.

3.1.3) Principaux facteurs sous-tendant l'évolution de l'assurabilité du risque terroriste.

Pour le marché de l'assurance, le risque terroriste soulève une série de défis. La fréquence, la sévérité et la localisation de futures attaques terroristes sont à l'évidence difficiles à prévoir : à défaut de suites statistiques pertinentes sur des attaques passées comparables à celles du 11 septembre 2001¹⁸ et face à des événements dictés par les intentions de terroristes moins lisibles que peuvent l'être par exemple certains paramètres météorologiques précédant des catastrophes naturelles, les assureurs se trouvent démunis d'outils clés de gestion des risques. D'autres obstacles techniques entravent aussi l'assurabilité, et en particulier : les difficultés rencontrées pour mutualiser ce type de risques, leur importantes concentration et

¹⁶Des considérations de politique nationale peuvent parfois jouer un rôle déterminant dans la décision d'indemniser certains risques, même si ces derniers peuvent ne pas remplir certains critères techniques d'assurabilité.

¹⁷La certification apparaît comme un critère utile mais soulève certains problèmes politiques. Ce critère a par exemple été adopté aux États-Unis. Dans ce pays, les actes terroristes peuvent être assurés par le biais du système TRIA seulement après qu'une autorité gouvernementale a certifié que les actes considérés sont de nature terroriste. Pour être efficace, l'homologation par les pouvoirs publics n'est habituellement pas susceptible d'appel. Une telle homologation est certainement une garantie de sérieux dans l'examen de la nature de l'acte ; en revanche, elle peut être influencée par des considérations politiciennes : l'exigence de certification pourrait transformer en caractérisation politique la détermination juridique d'un acte terroriste. La procédure d'homologation crée également des problèmes et des incertitudes de calendrier difficiles à gérer pour les assureurs – autant de raisons qui ont été mises en avant en Espagne pour y abolir cette procédure.

¹⁸Même si quelque 20.000 actes terroristes internationaux ont été enregistrés au cours des 30 dernières années (voir Swiss Re dans *Terrorism risks in property insurance and their insurability after September 2001* (2003)), les attentats de New York ont été sans précédent, par leur nature et leur ampleur. Les éléments statistiques historiques disponibles s'avèrent insuffisants pour prévoir ce type d'attentat et seront de même peu pertinents pour modéliser de possibles actes mégaterroristes futurs.

corrélation (qui rend la prévention encore plus complexe), les phénomènes d'antisélection, ou les difficultés que pose l'estimation de la probabilité et de la gravité des dommages pour des risques qui peuvent se réaliser simultanément dans plusieurs endroits. Ces obstacles, d'abord considérés comme insurmontables, expliquent toujours les difficultés du marché de l'assurance et de la réassurance à appréhender ce risque.

Néanmoins, des modifications récentes de la réponse des marchés au risque terroriste traduisent une certaine évolution de l'aptitude des assureurs et réassureurs à gérer ce risque. Le perfectionnement des techniques assurantielles privées créées en réponse à la nouvelle nature du terrorisme, et en particulier le dynamisme qui caractérise le domaine de la modélisation du risque terroriste¹⁹, est assurément encourageant, même si les modèles développés ont nécessairement une plus grande part de subjectivité que ceux relatifs aux catastrophes naturelles ou industrielles. Par conséquent, certains des obstacles techniques à l'assurabilité du risque terroriste pourront progressivement être levés, même si plusieurs caractéristiques de ce risque mentionnées ci-dessus entravent de manière structurelle l'assurabilité pour certaines branches d'assurance et au-dessus de certains plafonds de dommages.

L'autre évolution majeure en faveur de l'assurabilité du risque terroriste a été la création d'une capacité nouvelle. Après les attentats du 11 septembre 2001, la crainte d'une insuffisance de capacité face à de nouveaux risques terroristes a constitué l'un des obstacles majeurs à l'implication des assureurs. En réponse à ce problème, nombre d'opérateurs privés ont tenté d'accélérer le renforcement des capacités de l'assurance du risque terroriste. Certaines compagnies ont recapitalisé cette activité et créé de nouvelles structures. Plusieurs dispositifs de mutualisation ont aussi été mis sur pied pour compenser la capacité financière limitée des entités individuelles.

Enfin, sur de nombreux marchés, ce sont les gouvernements qui ont donné un élan décisif, dans le but de mieux protéger leurs citoyens et entités commerciales et d'éviter des perturbations majeures de l'activité économique. Le soutien étatique et la mise en œuvre de mécanismes public-privé dédiés à la couverture du risque terroriste ont été des conditions essentielles de l'engagement des acteurs privés sur le marché de l'assurance des risques terroristes au-delà d'un certain niveau d'exposition.

3.2) *Possibilités d'indemnisation du risque terroriste par des mécanismes autres que l'assurance*

Si un risque ne peut être garanti par l'intermédiaire de mécanismes d'assurance, les dommages en résultant peuvent néanmoins être indemnisés s'il remplit les critères requis pour :

- **Une indemnisation par l'Etat :** les Etats décident des possibilités d'indemnisation sur la base de leurs propres priorités en matière d'action publique. Le risque ne doit pas dépasser l'engagement financier maximal que l'Etat est capable ou désireux de consentir pour l'indemnisation des dommages provoqués par le terrorisme sans mettre en danger l'équilibre économique national.
- **Une indemnisation par des mécanismes non étatiques :** les caractéristiques techniques du risque doivent dans ce cas permettre de le garantir par l'intermédiaire de mécanismes financiers non assurantiels, par exemple des obligations placées sur les marchés de capitaux.²⁰

¹⁹En particulier, trois entreprises leader dans ce domaine - Applied Insurance Research, EQECAT et Risk Management Solutions - ont développé des modèles sophistiqués fondés sur de très larges bases de données permettant d'estimer l'impact de très nombreux scénarios d'attentats.

²⁰ Les marchés financiers peuvent ainsi offrir un complément de capacité aux marchés conventionnels de l'assurance et de la réassurance ; l'arbitrage en leur faveur est particulièrement attractif en cas de contraction de l'offre sur les marchés d'assurance/de réassurance et de hausse consécutive des primes.

L'organisation de l'indemnisation des risques terroristes par des mécanismes non assurantiels a également connu des changements importants depuis le 11 septembre 2001. Visant à compléter ou servir d'alternative à une capacité assurantielle limitée, elle est fonction de la perception de la menace terroriste, ainsi que l'évolution de l'assurabilité de ce risque – notamment l'évolution des caractéristiques techniques des risques à assurer, les difficultés ou les progrès du marché des assurances pour la gestion de ces risques nouveaux, ou la capacité des marchés nationaux et la disponibilité réassurantielle.

Depuis les attentats du World Trade Center et le resserrement de la capacité assurantielle et réassurantielle, plusieurs Etats ont proposé de compléter les mécanismes d'assurances par d'autres types d'indemnisation tels que des lignes de crédit ou une indemnisation gratuite des dommages au-delà d'un certain montant. Cet engagement de l'Etat par un système d'indemnisation non assurantielle doit être distingué de l'implication de l'Etat comme prestataire d'assurance ou de réassurance, également organisée dans plusieurs pays membres.

En outre, cette contraction de capacité qui a suivi le 11 septembre 2001 a ouvert la perspective du lancement de nouveaux instruments financiers (à l'instar de ceux qui ont été créés pour couvrir le risque de catastrophes naturelles au milieu des années 90), et en particulier d'« obligations-terrorisme », à titre de solutions alternatives aux produits (ré)assurantiels limités et onéreux. Mais ces opérations demeurent comparativement chères et complexes à mettre en place tandis que le risque sous-jacent – la fréquence et la gravité des attentats terroristes – est perçu par les investisseurs comme difficile à évaluer. Si deux transactions couvrant notamment le risque terroriste ont été réalisées en 2003 à l'initiative de la FIFA et de Swiss Re respectivement, il n'est pas attendu que ces solutions alternatives de transfert de risques accroissent de façon substantielle la capacité du marché.

3.3) *Vers des critères quantitatifs et qualitatifs d'assurabilité et d'indemnisation*

Au-delà de l'identification de critères généraux d'assurabilité ou d'indemnisation par d'autres moyens que l'assurance, chaque opérateur et/ou marché (lorsqu'un dispositif national d'indemnisation est mis en place) doit définir des critères quantitatifs et qualitatifs permettant de déterminer les types de risques qui peuvent être couverts, l'entité ou le mécanisme responsable de l'indemnisation, et le plafond de cette dernière. Pour ce faire, on peut établir :

- *Des seuils quantitatifs*, fixant le plafond de dommages assurables par un mécanisme de garantie donné (assureur/réassureur isolé, pool privé, l'Etat lorsqu'il est concerné, etc.), et en dernier ressort la limite de la capacité nationale globale au-delà de laquelle un risque devrait être exclu en tant que risque actuellement impossible à indemniser.
- *Une classification qualitative* de la nature des dommages potentiels, c'est-à-dire principalement des branches d'assurance concernées (branches privées/commerciales, responsabilité civile, perte d'exploitation, accidents du travail, etc.), permettant de faire la différence entre ceux qui peuvent être garantis et ceux qui doivent rester exclus dans le cadre d'un mécanisme donné de couverture du risque terroriste²¹.

²¹Certains pays ont aussi prévu une différenciation selon d'autres caractéristiques qualitatives que la branche d'assurance concernée. Ils peuvent par exemple introduire une clause de *causalité* : jusqu'en 2002, le dispositif Pool Re au Royaume-Uni couvrait uniquement les dommages aux biens commerciaux et les coûts consécutifs d'interruption d'exercice résultant d'actes de terrorisme qui avaient provoqué un incendie ou une explosion. Depuis 2002 toutefois, le dispositif a été étendu pour couvrir les actes de terrorisme causant des dommages aux biens commerciaux et des interruptions d'exercice par « tout type de risque » (avec quelques exclusions, comme le risque de guerre par exemple). Aux Etats-Unis, c'est un critère de *nationalité* qui s'applique : seuls les actes terroristes internationaux (c'est-à-dire perpétrés par des ressortissants de pays autres que les Etats-Unis) sont indemnisés en vertu de la loi TRIA. Ces critères sont cependant rares et propres à tel ou tel pays ; ils n'apparaissent donc pas au titre des éléments généraux de la définition.

3.3.1) Le critère quantitatif : définir le montant maximal de dommages que peut absorber chaque protagoniste concerné par la couverture du risque terroriste

- *Seuils d'intervention des différents protagonistes*

L'assurabilité des risques terroristes et le type de mécanisme assurantiel qui peut les garantir pourraient être déterminés en fonction de seuils prédéfinis délimitant l'ampleur de l'intervention des différents intervenants. Les risques pourraient par conséquent être classés selon le type de mécanisme de garantie, ou de « niveau » à déclencher, lorsque la demande d'indemnisation est formulée. Au niveau national, on pourrait ainsi faire la différence entre :

- *Les risques terroristes assurables par le privé, c'est-à-dire les actes terroristes qui remplissent les critères d'assurabilité et en particulier le critère de l'adéquation entre l'ampleur du risque et la capacité assurantielle : ces risques sont synonymes de dommages humains et économiques qui ne dépasseraient pas la capacité du marché privé (part conservée par l'assuré plus intervention de l'assureur – adossée aux traités de réassurance et, le cas échéant, à des mécanismes de pool).*
- *Les risques assurables par l'intermédiaire de partenariats nationaux privé-public (lorsqu'ils existent), c'est-à-dire les risques qui remplissent les critères techniques d'assurabilité mais dépassent la capacité financière du marché privé de l'assurance et de la réassurance.*
- *Les risques actuellement inassurables quoique indemnissables grâce au soutien de l'Etat ou de mécanismes financiers hors assurance. Ces risques sont ceux qui ne satisfont pas aux critères d'assurabilité, mais que l'Etat accepterait d'indemniser par l'intermédiaire d'un mécanisme non assurantiel, ou qui pourraient être couverts par d'autres mécanismes financiers tels que la titrisation de risques terroristes.*
- *Les risques qui ne sont pas actuellement indemnissables au niveau national²², car ils concernent des dommages susceptibles de dépasser la capacité financière (ou la volonté) qu'a un pays de compenser les défaillances des marchés et d'indemniser les dommages, sans mettre en danger l'économie nationale.*

À l'évidence, cette taxinomie des risques est très fluide car elle repose sur des risques, des techniques d'assurance et une implication de l'Etat en constante évolution.

- *Nature des seuils : mesurer l'ampleur des dommages*

Plusieurs possibilités existent pour mesurer l'importance des dommages subis et définir la nature des seuils d'intervention :

- L'étendue des dommages peut être mesurée au premier chef par **le nombre de victimes tuées et blessées**. La définition élaborée conjointement par l'ISO et la NAIC aux Etats-Unis avant l'adoption de la loi TRIA est représentative de cette approche. Elle comportait non seulement des critères qualitatifs permettant de caractériser un acte terroriste, mais aussi des critères quantitatifs, et en particulier un seuil minimal de 50 victimes tuées ou gravement blessées.
- Le **montant des dommages financiers subis** est un autre critère possible qui a été adopté par tous les dispositifs actuellement en vigueur.

²² Même avec le support des marchés de réassurance (internationaux par nature).

Lorsqu'un dispositif d'assurance du risque terroriste est mis en place, il faut définir un montant de dommages qui délimitera le niveau de l'intervention des assureurs et celui du dispositif. De tels systèmes garantissent habituellement les risques au-delà d'une certaine masse critique. En vertu par exemple de la loi américaine TRIA, un acte terroriste doit causer au moins 5 millions d'USD de dommages pour être garanti par le programme²³. En France, le GAREAT ne couvre que les risques dont la valeur assurée dépasse les 6 millions d'EUR. En Allemagne, Extremus AG couvre les risques d'une valeur assurée supérieure à 25 millions d'EUR.

À l'autre extrémité du spectre des risques, on peut aussi définir un montant maximal de dommages couverts. En l'absence de mécanisme international d'indemnisation, les risques extrêmes restent non garantis, puisque l'intervention de l'Etat lui-même est plafonnée, *de jure* ou *de facto*. Le montant maximal des dommages pour lesquels une indemnisation peut être octroyée est par conséquent défini comme la capacité disponible de garantie du risque terroriste affichée par le marché privé ou, dans le cas d'une garantie de l'Etat, comme l'engagement financier maximal estimé que l'Etat est capable ou désireux d'apporter à l'indemnisation des dommages provoqués par le terrorisme, sans mettre en péril la stabilité économique nationale. Ce plafond peut par exemple correspondre aux 100 milliards d'USD annuels fixés aux Etats-Unis pour l'implication de l'Etat²⁴, ou aux 8 milliards d'EUR prévus en Allemagne. Il convient toutefois de souligner que plusieurs pays ont opté pour un système de garantie Etatique non plafonné. Le Royaume-Uni et l'Espagne expérimentent avec succès ce type de dispositif depuis de nombreuses années. Plus récemment, la France a elle aussi choisi de ne pas plafonner l'intervention de l'Etat : la CCR (compagnie de réassurance qui bénéficie de la garantie de l'Etat) réassurera le pool GAREAT au-delà de 2 milliards d'EUR pour 2004, 2005 et 2006. De manière similaire, le dispositif australien ne comporte pas de seuil maximal d'ampleur des dommages. Il a été décidé de garantir tous les dommages résultant des actes de terrorisme reconnus, le secteur de l'assurance conservant à sa charge la première tranche de dommages à hauteur de 10 million d'AUD par événement (avec un montant de rétention par assureur individuel plafonné à 1 million d'AUD par an). Si les dommages assurés dépassent le montant total de 10,3 milliard d'AUD, plus la rétention, un coefficient réducteur est appliqué aux remboursements.

Les différents seuils différenciant les risques en fonction de leur ampleur peuvent être établis sur des bases variées : événement ou période, compagnies prises individuellement ou totalité du marché, performances de chaque compagnie mesurées par sa part de marché ou par le montant de primes collectées, etc. S'il est nécessaire de définir des seuils, il faut conserver un certain degré de souplesse. Il paraît également pertinent de laisser ouverte, pour les autorités compétentes, la possibilité d'opter pour un examen au cas par cas de l'importance des dommages subis. Cette solution pourra se révéler plus opérationnelle en cas de dommages touchant des biens immatériels, la santé publique, des systèmes électroniques ou des entreprises dont l'exploitation est entravée – dommages dont l'ampleur peut s'avérer difficile et longue à quantifier. On peut enfin envisager la possibilité de pondérer différents seuils.

²³ Le *Terrorism Insurance Act* américain expirera en décembre 2005 et son extension demeure incertaine à ce jour. Par conséquent, on pourrait éventuellement s'attendre après cette date à une évolution de la définition des actes terroristes utilisée aux Etats-Unis à des fins assurantielles.

²⁴ Au-delà de ce plafond, c'est le Congrès qui déterminera l'origine des fonds et les procédures de paiement.

3.3.2) La classification qualitative : définir les branches d'assurance que peuvent garantir les différents mécanismes d'assurance

Les risques devront par ailleurs faire l'objet d'une segmentation qualitative. Si un risque donné (par exemple d'attentat à un immeuble commercial) est reconnu comme assurable, tous les types de dommages engendrés ne seront pas systématiquement couverts par l'assurance. Ceci nécessitera une définition ex-ante.

Il est intéressant de noter à cet égard que les différents pays ayant mis en place des dispositifs bénéficiant du soutien d'une garantie publique pour assurer le risque terroriste ne couvrent pas toujours les mêmes types de dommages. L'exclusion de certaines catégories telles que la responsabilité civile a fait l'objet de longs débats dans plusieurs pays. Dans des pays comme l'Allemagne, une condition sine qua non de l'intervention Etatique a été que le secteur des assurances apporte une capacité suffisante pour couvrir le risque terroriste en matière d'assurance vie, santé, accidents et responsabilité. Les accidents du travail (qui sont couverts même en cas de guerre dans le dispositif américain, mais exclus par exemple du Pool Re britannique) ou les dommages corporels ne sont pas traités de la même manière d'un pays à l'autre. Enfin, la liste des dommages couverts peut aussi évoluer au sein d'un pays, suite à des développements politiques ou à des évolutions du marché des assurances en particulier.

3.4) *Assurabilité théorique et effective : la question du prix*

L'un des critères de l'assurabilité fait référence à la possibilité de fixer des primes économiquement viables. Ceci implique notamment pour l'assureur de rassembler un certain nombre d'informations sur les risques permettant de calculer une prime proportionnelle au risque (c'est la « prime actuariellement équitable »). Parallèlement, du côté de la demande, le niveau de prime fixé doit être également considéré comme abordable par les assurés potentiels.

Plusieurs années après le 11 septembre 2001, la relation entre primes et assurabilité s'avère une question plus complexe et difficile à régler que l'on aurait pu le prévoir. Immédiatement après les attentats du WTC, certains risques limités pouvaient encore être assurés, mais souvent à des prix considérés comme prohibitifs par les souscripteurs potentiels. Si les primes se sont orientées à la baisse à partir de 2003 aux Etats-Unis²⁵, la demande d'assurance du risque terroriste demeure faible à ce jour sur la plupart des marchés des pays de l'OCDE. Les principales raisons invoquées par les assurés potentiels pour expliquer cette faible pénétration de l'assurance sont principalement la perception que le risque d'une nouvelle attaque décroît depuis 2001 (du fait d'une tendance générale à penser que le risque de catastrophe se réduit à mesure que l'on s'éloigne de la date du dernier désastre, ceci malgré l'occurrence de nouvelles attaques, comme celles de Madrid en 2004), ainsi que le niveau des primes d'assurance, toujours élevé. La question du montant de la prime devrait donc rester une préoccupation centrale des pouvoirs publics en quête de solutions pour améliorer l'assurabilité du risque terroriste.

²⁵ Marsh (2003), *Marketwatch : Property Terrorism Insurance*, Avril 2004

**ANNEXE III – DÉFINITIONS DES ACTES DE TERRORISME À DES FINS D'INDEMNISATION
DANS LES PAYS DE L'OCDE ET À SINGAPOUR²⁶**

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
Allemagne	Définition du secteur des assurances AVB (conditions générales des polices d'assurance) EXTREMUS AG (assurance IARD)	Actes commis pour des motifs religieux, éthiques ou idéologiques avec l'intention ou calculés pour créer une situation de crainte ou de terreur au sein de tout ou partie de la population, et d'exercer ainsi une influence sur un gouvernement ou des institutions Etatiques	Individus ou groupes d'individus	Non spécifiés	
Australie	Contenue dans la section 5 de la loi de 2003 sur l'assurance des actes terroristes L'acte terroriste doit être reconnu comme tel par le <i>Commonwealth Treasurer</i> , après consultation avec le <i>Commonwealth Attorney-General</i> .	Action perpétrée ou menace émise avec l'intention de faire progresser une cause politique, religieuse ou idéologique dans le but de contraindre ou d'intimider le gouvernement de l'Australie ou des Etats ou Territoires australiens, ou un pays étranger, ou d'intimider la population	Non spécifié	Acte ou menace d'acte de autre qu'un acte de militantisme, de protestation, de désaccord ou de lutte sociale et qui provoque des dommages spécifiques	Action portant gravement atteinte à une personne ou à des biens, ou provoquant la mort ou mettant la vie en danger, ou créant un risque sérieux pour la santé ou la sécurité, ou interférant sérieusement avec un système électronique ou perturbant ou détruisant ce dernier

²⁶ Singapour est actuellement observateur au Comité des assurances de l'OCDE.

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
Autriche	Définition du secteur des assurances	Influencer le gouvernement ou mettre tout ou partie du grand public dans un Etat de crainte	Organisations ou individus terroristes N.B. : les conditions standards des polices d'assurance dommages excluent entre autres les dommages subis à la suite d'actes de violence commis par une organisation (non définie) (politique ou) terroriste. Ces dommages ne peuvent être couverts que par un contrat spécial.	Acte violent ou menace d'acte violent	Vie humaine, biens matériels ou immatériels, infrastructures
Belgique	Arrêté royal sur les normes de base en matière de prévention contre l'incendie : le terrorisme (ou sabotage) est défini comme une subdivision de l'attentat.	Objectifs idéologiques, politiques et sociaux : soit impressionner la population et créer un climat d'insécurité (terrorisme), soit entraver le mouvement ou le fonctionnement normal d'un service ou d'une entreprise (sabotage)	Individu ou groupe	Action clandestine	Attentats visant les personnes ou la destruction de biens
Espagne	Définition des risques garantis par le Consortium (nul besoin d'une déclaration gouvernementale pour indemniser les dommages entrant dans cette catégorie) Cas spécifique du terrorisme visant l'Etat Définition du terrorisme du Code pénal (section 2, art. 571)	Actes commis dans le but de déstabiliser l'ordre politique établi ou d'engendrer la peur et l'insécurité dans l'environnement social dans lequel ils sont perpétrés Attaquer la Constitution ou porter gravement atteinte à l'ordre public	Non spécifié	Acte violent	Personnes et biens Non spécifiées

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
Etats-Unis	<p><i>Terrorism Risk Insurance Act</i> de 2002 – <i>Public Law</i> 107-297</p> <p>Un acte terroriste est un acte reconnu comme tel par le Secrétaire du Trésor, en concertation avec le Secrétaire d'Etat et l'<i>Attorney General</i> des Etats-Unis (ministre de la Justice).</p> <p>Toute décision de certification ou de non-certification d'un acte ou d'un événement est finale et non susceptible de recours judiciaire.</p> <p>Les actes ou événements commis pendant une guerre déclarée par le Congrès, ou les dommages résultant d'actes ou d'événements qui, au total, ne dépassent pas 5 millions d'USD, ne seront pas reconnus comme des actes terroristes</p>	Contribuer à un effort visant à contraindre la population civile des Etats-Unis, ou à influencer l'action politique ou à influer par la contrainte sur la conduite des Etats-Unis	Commis par un ou plusieurs individus agissant au nom d'une quelconque personne étrangère ou intérêt étranger	Acte violent ou dangereux	Mise en danger de la vie humaine, de biens ou d'infrastructures Dommages sur le territoire des Etats-Unis, ou en dehors des Etats-Unis dans le cas d'un attentat aérien ou visant un navire une mission des Etats-Unis.
France	Article L421-1 du Code pénal (pas de distinction entre les notions d'attentat et d'acte terroriste)	Perturbation sérieuse et intentionnelle de l'ordre public	Entreprise individuelle ou collective	Intimidation ou terreur Liste des infractions : 1. Atteintes volontaires à la vie, atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, enlèvement et séquestration, ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport ; 2. Vols, extorsions, destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique ; 3. Infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous ; 4. Fabrication ou détention de machines, engins meurtriers ou explosifs, définies à l'article 3 de la loi du 19 juin 1871 qui abroge le décret du 4 septembre 1870 sur la fabrication des armes de guerre ; - production, vente, importation ou exportation de substances explosives, définies à l'article 6 de la loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives.	

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
Hongrie	Acte N° IV de 1978 sur le Code pénal, Section 261 (date d'entrée en vigueur de l'amendement relatif aux Actes de terrorisme : 1 mars 2003)	Voir Acte N° IV de 1978 sur le Code pénal, Section 261	Voir Acte N° IV de 1978 sur le Code pénal, Section 261	Voir Acte N° IV de 1978 sur le Code pénal, Section 261	Voir Acte N° IV de 1978 sur le Code pénal, Section 261
Italie	Définition de l'industrie fournie par l'ANIA (Association italienne des compagnies d'assurance) Définition de référence applicable au secteur de l'assurance et de la réassurance, ce qui signifie que les compagnies d'assurance et de réassurance se sont mises d'accord sur cette définition du risque terroriste. Elle n'a donc aucune valeur juridique et ne revêt pas de caractère obligatoire pour les dispositions prises.	Toute action intentionnelle, ou toute menace d'action intentionnelle, visant à inquiéter, conditionner ou déstabiliser un pays, sa population ou une partie de celle-ci	Un ou plusieurs individus appartenant à des groupes organisés	Non spécifiés	Non spécifiées
Luxembourg	La loi sur la RC des véhicules terrestres à moteur fournit une définition des actes terroristes. Pas d'autre définition positive.	Actes organisés et perpétrés pour des motifs idéologiques, politiques, économiques ou éthiques, avec l'intention de faire impression sur un gouvernement et/ou de répandre la crainte dans tout ou partie de la population	Individu ou un ou plusieurs groupes d'individus agissant de leur propre chef ou au nom de ou en conjonction avec une ou plusieurs organisations	Opération violente	Non spécifié
Norvège	Rapport de la <i>Task Force of the Norwegian Financial Services Association</i> (17 décembre 2001) ; cette définition n'est pas encore largement utilisée par le secteur norvégien des assurances.	Influencer un corps politique, religieux ou idéologique, ou répandre la crainte	Non spécifiés	Acte criminel et dommageable (par exemple, acte violent ou dispersion dommageable de substances biologiques ou chimiques)	La population
Pays-Bas	Définition utilisée pour l'exploitation de la Compagnie de réassurance du risque terroriste (dont l'activité a débuté le 1 ^{er} juillet 2003)	Attentats ou série d'attentats vraisemblablement planifiés ou perpétrés dans le but de servir certains objectifs politiques et/ou religieux et/ou idéologiques	Contexte organisationnel ou non	Tout acte violent et/ou toute conduite violente (se produisant en dehors du champ de l'une des six formes de faits de guerre prévus à l'article 64(2) de la loi de supervision du secteur des assurances [1993 <i>Wet toericht verzekeringsbedrijf</i>]), prenant la forme d'un	Actes intentés contre des personnes ou des biens de toute nature.

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
République slovaque	Définition de l'association du secteur des assurances	Influencer le gouvernement et/ou plonger tout ou partie de la population dans un Etat de crainte	Tout individu ou groupe d'individus agissant seul ou au nom de ou en relation avec des organisations ou des gouvernements, pour des motifs politiques, religieux, idéologiques ou éthiques	Tout acte pouvant inclure, mais non limité à, l'usage de la force ou de la violence, et/ou toute menace de tels actes	Vie humaine, biens matériels et immatériels et infrastructures
République tchèque	Définition interne du Bureau de contrôle des assurances et des fonds de pension de l'Etat	Affirmer les opinions et la volonté d'un individu ou d'un groupe d'individus dans le but de vaincre une résistance individuelle ou sociale à l'égard des dites opinions et de ladite volonté	Individu ou groupe	Usage de la violence physique ou psychologique	Non spécifiées
Royaume-Uni	Réassurance (Actes de terrorisme) Act de 1993 (pour le fonctionnement de Pool Re en Grande Bretagne – d'autres arrangements s'appliquent à l'Irlande du Nord.)	Actes intentés par des personnes agissant au nom de ou en relation avec toute organisation dont les activités visent à renverser ou à influencer par force ou par violence le gouvernement de sa majesté au Royaume-Uni ou tout autre gouvernement <i>de jure</i> ou <i>de facto</i> .		Non spécifiés	Les cibles ne sont pas précisées dans la définition même du terrorisme. Toutefois, le dispositif Pool Re est limité aux dommages aux biens commerciaux et interruptions d'exercice consécutives résultant d'actes de terrorisme.
Singapour	Définition pour les risques industriels Définition pour l'assurance de personnes (accidents/voyages, etc.)	Actes commis pour des motifs politiques et visant à répandre la crainte au sein de tout ou partie de la population Actes commis dans le but de renverser ou d'influencer un gouvernement <i>de jure</i> ou <i>de facto</i>	Individus ou groupes d'individus agissant au nom de ou en relation avec une organisation	Usage de la violence	Non spécifiées
Suède	Pas de définition au titre de la réglementation des assurances, ni	Troubler, altérer ou supplanter de manière illégitime un gouvernement,	Individus, groupes d'individus ou organisations	Actes violents, menace ou crainte de tels actes	La population

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
	<p>émanant de l'autorité de tutelle financière</p> <p>Les définitions ci-après ont été recueillies auprès d'assureurs à titre d'exemples.</p>	<p>d'autres organes de l'Etat, des associations d'Etats ou la population.</p> <p>Certaines définitions supposent un objectif ou un motif religieux, politique, idéologique, social ou ethnique. Il est cependant probablement difficile de prouver ou réfuter une telle intention. Il peut être difficile de différencier le terrorisme de la guerre civile ou de la résistance à l'occupation ou à l'invasion par un Etat tombant sous le coup de la Convention de Genève.</p>		<p>Des moyens ou instruments spécifiques peuvent être explicitement mentionnés dans certaines définitions.</p>	
	<p>1^{er} exemple de définition</p>	<p>Actes semblant être commis avec l'intention d'influencer un corps politique, religieux ou idéologique, ou de répandre la crainte</p>	<p>Non spécifiés</p>	<p>Actes criminels dommageables. Par exemple : actes violents ou dispersion de substances biologiques ou chimiques</p>	<p>La population</p>
	<p>2nd exemple de définition</p>	<p>Influencer le gouvernement et/ou placer tout ou partie de la population dans un Etat de crainte</p>	<p>Tout individu ou groupe d'individus agissant seul ou au nom de ou en relation avec toute organisation ou tout gouvernement, pour des motifs politiques, religieux, idéologiques ou similaires</p>	<p>Tout acte pouvant inclure, mais non limité à, l'usage de la force ou de la violence, et/ou toute menace de tels actes</p>	<p>Vie humaine, biens matériels et immatériels et infrastructures</p>
<p>Suisse</p>	<p>Définition de l'association des compagnies d'assurance</p>	<p>Poursuite d'objectifs politiques, religieux, ethniques, idéologiques ou similaires susceptibles de provoquer la crainte au sein de tout ou partie de la population ou d'influencer un gouvernement ou un organisme gouvernemental</p>		<p>Acte violent ou menace d'acte violent. La définition n'englobe pas les troubles civils (acte violent à l'encontre de personnes ou de biens commis pendant une réunion non autorisée, une émeute ou une insurrection civile, ou les pillages connexes)</p>	

Pays	Statut de la définition du terrorisme	Intention de l'acte de terrorisme	Identification des auteurs/responsables de l'acte	Moyens utilisés	Cibles/effets
Turquie	Définition du terrorisme utilisée dans les contrats d'assurance, conformément à la loi de 1991 sur la lutte contre le terrorisme.	Toute activité perpétrée par une ou plusieurs personnes appartenant à une organisation, dans le but de porter atteinte à l'ordre politique, légal, social, séculier et économique du pays, de détruire l'unité de l'Etat avec sa nation et ses territoires, d'affaiblir, de détruire ou de s'emparer de l'autorité de l'Etat, de confisquer les droits et libertés fondamentaux, de perturber la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat et l'ordre public ou la santé.		Oppression, usage de la force ou de la violence, de l'intimidation, de la terreur ou de la menace.	Atteinte aux personnes, dommages aux biens matériels ou immatériels.