



La vie  
territoriale  
par principe

Smacl

# L'assurance pérenne et équitable des risques territoriaux d'exception

Actes du colloque organisé le 13 novembre 2007 par l'Union Smacl (1)

**Deux ans après les émeutes urbaines, la Smacl poursuit son combat sur l'assurabilité pérenne et équitable des collectivités locales. Même si des solutions commencent à être envisagées pour les risques naturels, tout reste à faire pour les risques urbains qui ne peuvent entrer dans l'évaluation normale des risques encourus par les collectivités.**

## Les intervenants

**Bernard Bellec**, président-directeur général de l'Union Smacl (1)

**Philippe Laurent**, vice-président de l'Association des maires de France (AMF) et de l'Association des petites villes de France (APVF)

**Claude Dilain**, maire de Clichy-sous-Bois, représentant de l'Association des maires ville et banlieue de France (AMVBF)

**Stéphane Pénét**, directeur des marchés à la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)

**Jean-François Irastorza**, directeur général délégué aux affaires générales de l'Union Smacl (1)

**Jean-Luc de Boissieu**, secrétaire général du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (Gema)

**Claude Pernès**, maire de Rosny-sous-Bois, président de l'Association des maires d'Ile-de-France (Amif)

**Claire Dumats**, directrice générale adjointe d'Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), représentante du Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales (SNDGCT)

**Ludovic Garrido**, docteur en droit et maître de conférence à l'université Bordeaux IV

**Robert Chiche**, président du directoire de Smacl Assurances

**M<sup>e</sup> Didier Seban**, avocat en charge des recours de Smacl Assurances

**M<sup>e</sup> Denis Garreau**, avocat auprès du Conseil d'Etat et en charge des recours de Smacl Assurances

**M<sup>e</sup> François Braud**, avocat du cabinet Lepage en charge des recours de Smacl Assurances (1)

**Vanik Berberian**, maire de Gargilasse-Dampierre, représentant de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

**Claude Darciaux**, député-maire de Longvic (Côte-d'Or), représentant de l'AMVBF

**M<sup>e</sup> François Robbe**, avocat spécialiste en droit public

**Bernard Decaux**, maire de Brétigny-sur-Orge (Essonne), membre de l'Amif

**Gérard Béal**, maire de Flaviac (Ardèche)

## Les animateurs

**Stéphane Tufféry**, de *La Tribune de l'Assurance*

**Philippe Frémeaux**, directeur de la rédaction d'*Alternatives Economiques*

(1) L'Union Smacl est une union d'économie sociale dont les coopérateurs sont : Smacl Assurances, mutuelle dédiée aux collectivités et à la famille territoriale et associative, Smacl Santé, mutuelle Santé, Smacl Développement, courtier, Smacl Solidarité, association.

## Relancer l'offensive

*Malgré « l'appel de Niort » lancé par la Smacl pour faire face aux dommages causés par les émeutes urbaines de novembre 2005, l'assurabilité des collectivités concernées est toujours menacée.*

L'assurabilité des collectivités territoriales est-elle menacée ? Après les inondations du sud de la France en 2004 puis les émeutes de novembre 2005, Smacl Assurances avait déjà tiré la sonnette d'alarme. Les violences urbaines ont en effet occasionné de nombreux dommages matériels. Pour les communes concernées, la facture s'est élevée à 150 millions d'euros, dont 60 pour les seuls bâtiments des collectivités. De quoi contraindre les assureurs à ne plus couvrir les territoires les plus exposés, ou du moins à leur proposer des conditions d'assurances très drastiques. Une situation que Bernard Bellec, président-directeur général de l'Union Smacl, qualifie de « *double peine* ».

### L'appel de Niort

Le 19 novembre 2005, les mandataires mutualistes de Smacl Assurances ont donc lancé « l'appel de Niort », dans le but de préserver une protection territoriale pérenne, équitable et solidaire. Comment ? En appliquant l'une des dispositions de la loi du 7 janvier 1983 qui prévoit la responsabilité automatique de l'Etat pour des dommages tels que les violences urbaines (voir encadré page 3).

Ce colloque s'inscrit dans la filiation de cet appel. En effet, malgré le soutien de 50 députés et 1 200 conseils municipaux, rien n'a véritablement changé depuis deux ans. Comment les risques territoriaux d'exception sont-ils assurés ? Le marché de l'assurance répond-il vraiment aux besoins de toutes les collectivités ? L'assurabilité pérenne et équitable des risques territoriaux est-elle une utopie ? Autant de questions qui restent d'actualité.

### Premier pas

Certes, la création d'un fonds de solidarité de 20 millions d'euros pour les départements, communes et groupements de communes de métropoles touchés par des catastrophes naturelles (article 48 du projet de loi de finances pour 2008) est « *une bonne nouvelle* », selon Bernard Bellec, même s'il regrette que cette solidarité se limite au niveau territorial, sans impliquer l'ensemble des professionnels de l'assurance ni l'Etat. Il s'agit néanmoins d'un premier pas en matière de risques environnementaux et naturels, mais encore faut-il savoir comment va être géré ce fonds... Une première reconnaissance explicite, de la part de l'Etat, que certains préjudices subis par les ●●●

●●● collectivités locales ne sont pas pris en compte par les assureurs. Reste à aborder de front la question des risques urbains. Sur ce point, suite notamment à l'appel lancé en 2005 par l'Union Smacl, Brice Hortefeux, alors ministre délégué aux Collectivités territoriales, a entamé un dialogue avec les associations d'élus et les professionnels de l'assurance pour expertiser l'assurabilité des collectivités. A l'issue d'une table ronde réunie le 2 février 2006, des groupes de travail ont été mis en place autour de trois thématiques : les conditions d'assurances des biens des collectivités, la prévention et le code des marchés publics d'assurances.

### Bilan mitigé

Où en est-on aujourd'hui ? Ces réflexions ont-elles débouché sur des mesures concrètes ? Pas vraiment, le bilan est très mitigé. Le groupe qui a planché sur l'assurabilité des collectivités a rendu ses conclusions le 15 novembre 2006. Verdict : il n'y a pas besoin de dispositif de solidarité spécifique, le marché reste pertinent pour répondre aux difficultés des collectivités. Le groupe qui devait aborder la question de la prévention, lui, ne s'est jamais réuni. Au final, seule la réflexion sur le code des marchés publics a relativement bien fonctionné et devrait déboucher sur du concret, notamment un « code de bonnes pratiques ».

Ce constat de relatif échec a poussé l'Union Smacl à relancer l'offensive, en organisant ce colloque. Car, selon Bernard Bellec, « la question globale de la couverture des risques d'exception est un dossier d'intérêt général qui concerne tous les citoyens de ce pays, toutes les collectivités territoriales ». En filigrane, se profile la « nécessité de ne pas avoir, dans notre démocratie, des territoires délaissés, qui finalement deviennent des territoires défavorisés avant d'être oubliés ». ▲

### QUELQUES CHIFFRES

150 millions d'euros de dégâts suite aux violences urbaines de novembre 2005, dont :

- 60 millions pour l'ensemble des collectivités,
- 50 millions sur les véhicules qui ont été incendiés,
- Le reste concerne les entreprises – dont un certain nombre de commerces – qui ont été brûlés pendant les événements.

A Brétigny sur Orges, une ville de 22 000 habitants, sur 690 000 euros de dégâts, 260 000 euros sont restés à la charge de la commune, ce qui représente les deux tiers de ce que la ville consacre aux activités scolaires.

A Aulnay-sous-Bois, sur 1,2 million de dégâts, 600 000 euros ont été pris en charge par l'assurance.

# Les lacunes du marché

*Rareté des offres, augmentation des tarifications et des franchises... le marché ne permet pas une prise en charge efficace des risques.*

**S**elon les conclusions du groupe de travail sur l'assurabilité des biens des collectivités territoriales, rendues publiques le 15 novembre 2006, « le marché ne semble pas souffrir de difficultés d'assurabilité », tandis que la « persistance de certaines difficultés ne reflète pas un fonctionnement anormal du marché de l'assurance ». Un constat qui est loin de faire consensus. Et pour cause, comme le souligne Philippe Laurent, vice-président de l'Association des maires de France (AMF), « on a eu le sentiment que ce rapport a été écrit avant même que les tables rondes ne se réunissent ».

### Proche de l'auto-assurance

De fait, les difficultés sont réelles. Selon une enquête menée par l'AMF auprès de ses adhérents, s'il n'y a pour l'instant pas de problème de non-assurance pour les communes, plus du tiers des appels d'offres ne donnent lieu qu'à une seule réponse, tandis que deux marchés sur trois auraient au plus deux offres, ce qui tire les tarifications vers le haut. La commune de Clichy-sous-Bois fait partie du tiers des communes qui n'ont reçu qu'une seule réponse. Conséquence : une augmentation de deux fois 30 % de sa prime d'assurances à laquelle s'ajoute une franchise de 2 millions d'euros. « Nous ne sommes pas loin de l'auto-assurance », juge Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois. « A partir du moment où il n'y a pas d'offre, ou une seule offre à un tarif extrêmement élevé, cela pose problème, car le budget assurance des communes oscille entre 0,5 % et 2 %, voire 3 % de leur budget de fonctionnement. On ne peut pas dire que le marché ne fonctionne pas du tout, mais qu'il ne fonctionne pas de manière satisfaisante », conclut Philippe Laurent.

### Hausse des tarifs

Stéphane Pénet, directeur des marchés à la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), tempère : « Nous ne sommes pas dans une situation de non assurabilité des collectivités territoriales. » Même s'il concède qu'il existe de vrais problèmes de tension au niveau de l'offre. « Il faut que les assureurs reviennent sur ce marché, ajoute-t-il. Ils n'y sont plus car ils ont perdu beaucoup d'argent à la fin des années 90. Ceux qui sont restés ont augmenté leurs tarifs, c'est une réalité. Mais c'est aussi une

conséquence de la responsabilité plus grande des communes. »

« Le marché répond, mais répond avec ses règles, renchérit Jean-François Irastorza, directeur général délégué aux affaires générales de l'Union Smacl. Face à de tels risques d'exception, les assureurs dans leur ensemble ont des réflexes professionnels qui les poussent à appliquer des conditions d'assurances qui ne sont pas équitables. » Les cotisations augmentent, certes, mais l'essentiel n'est pas là : face aux risques d'exception, la franchise est montée à 2 millions d'euros et le plafond, lui, est de 4 millions d'euros, ce qui réduit la fenêtre de tir de l'assurance à 2 millions d'euros. « On est proche de l'auto-assurance », confirme-t-il. Avant d'ajouter : « A Smacl Assurances, nous ne sommes pas particulièrement fiers des réponses que nous avons apportées aux communes, qui sont les seules techniquement possibles car nous n'avons pas plus vocation que les autres assureurs à jouer les bons Samaritains. Il faut trouver d'autres solutions, car les règles du marché ne donnent pas satisfaction aux collectivités territoriales. »

### Solidarité et mutualisation

Se pose alors la question de la nécessaire solidarité en direction des collectivités les plus exposées. A la question de savoir si ce n'est pas justement le rôle des mutuelles d'assurer cette solidarité, Jean-Luc de Boissieu, secrétaire général du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (Gema), rappelle que par définition, tout assureur fait de la mutualisation. « On prend des risques, puis on les brasse, les bons compensent les mauvais. » Là où les mutuelles se distinguent, c'est en travaillant à prix coûtant, en garantissant la permanence du produit et du service, et en associant les clients aux décisions qui les concernent.

Pour Jean-Luc de Boissieu, « le marché fonctionne, mais il est très discriminant. Aujourd'hui, il est pénalisant pour les communes exposées à des risques d'exception tels que les inondations ou les violences urbaines. Ce n'est pas le marché qui permettra aux grands centres urbains d'être solidaires avec leurs banlieues ». D'où la nécessité de dépasser le cadre de sa commune, ou de son entreprise, pour réfléchir à la solidarité entre les territoires exposés et ceux qui le sont moins. ▲

# Les marchés publics : un frein ?

*Trop complexes et peu transparentes, les procédures d'appel d'offres n'attirent pas les assureurs sur le marché des collectivités territoriales. Trois chantiers ont été ouverts pour y remédier.*

**M**anque de souplesse, faible lisibilité, complexité des cahiers des charges... Le constat est largement partagé : le code des marchés publics est perçu comme un frein à l'assurabilité des collectivités territoriales.

« Les assureurs se sont retirés du marché car l'assurance des collectivités, c'est trop compliqué. La procédure d'appel d'offres est un carcan qui prend beaucoup de temps. Résultat : les coûts de gestion sont très élevés tandis qu'il est interdit d'avoir une négociation saine entre assureur et collectivité. Aujourd'hui, le système fait que c'est le moins-disant tarifaire qui remporte le marché », regrette Stéphane Pénét, directeur des marchés à la FFSA. Autant de conditions qui n'attirent pas les nouveaux entrants sur un marché étroit et cloisonné.

## Réglementation excessive

Ce que confirme Bernard Bellec, président-directeur général de l'Union Smacl : « Nous étions tous d'accord dans ce groupe de travail. Le fond du problème est la transparence de l'appel à

concurrence. » Claire Dumats, DGA d'Aulnay-sous-Bois, souligne qu'il faut s'y prendre un an à l'avance pour préparer un appel d'offres, lequel peut se révéler infructueux. Principale difficulté : le montage des cahiers des charges est un exercice périlleux qui nécessite une connaissance fine de sa ville et de tous ses risques. « Les communes croulent sous la réglementation », conclut-elle.

Ainsi, des pistes d'amélioration pour fluidifier le marché de l'assurance des collectivités locales ont été évoquées par le groupe de travail qui s'est penché sur cette question. Trois chantiers ont été ouverts : une réflexion sur la cohérence entre le code des assurances et le code des marchés publics ; une mise à jour de la circulaire de 2001 spécifique aux marchés d'assurances, avec des propositions visant à mettre en valeur les procédures alternatives à l'appel d'offres ; et, enfin, l'élaboration d'un guide d'aide à la confection des cahiers des charges, qui recenserait les bonnes pratiques et proposerait des exemples de clauses. Chacun attend maintenant avec impatience la sortie de ces documents officiels de référence. ▲

# La prévention, grande oubliée

*Malgré un relatif consensus, la question de la prévention pour améliorer l'assurabilité des collectivités patine. Les intervenants se sont donc mis d'accord pour l'aborder de front.*

**A**utre point de consensus : la nécessité de prendre à bras-le-corps la question de la prévention pour améliorer l'assurabilité des collectivités territoriales. Comme le souligne Claude Pernès, président de l'Association des maires d'Ile-de-France et maire de Rosny-sous-Bois, « nous devons absolument trouver des moyens de nous prévenir contre le type d'événements que l'on a connu en novembre 2005. Si cela se reproduit, on ne pourra pas y faire face une deuxième fois. Il y a eu 300 villes touchées, 233 établissements publics sont partis en fumée ».

## Groupe de travail en berne

Or, malgré cette convergence de vues, cette question patine. « Nous sommes tous préoccupés par la prévention. Mais je constate que sur les trois groupes de travail, seul celui sur la prévention ne s'est jamais réuni », rappelle Bernard Bellec. Et le président directeur général de l'Union Smacl de pointer les limites d'un fonds dédié à la prévention qui ne fonctionnerait que sous la seule égide de l'Etat et de son administration.

Au contraire, Bernard Bellec propose une approche tripartite entre l'Etat, les

professionnels et les élus locaux. Une proposition bien accueillie, même si plusieurs intervenants préfèrent ne pas attendre les pouvoirs publics pour se réunir. « Nous avons besoin de bâtir des choses pratiques, pas forcément d'une nouvelle réglementation », souligne Stéphane Pénét, directeur des marchés à la FFSA.

De son côté, le vice-président de l'AMF, Philippe Laurent, propose que assureurs

et élus commencent par se réunir eux-mêmes sans attendre une éventuelle invitation de l'Etat. « Il ne faut pas attendre le gouvernement pour bouger, si c'est intelligent, il nous suivra », conclut Jean-Luc de Boissieu, secrétaire général du Gema.

A l'issu de ces débats, l'ensemble des parties prenantes a donc décidé de se retrouver prochainement pour travailler sur cette question. ▲

## UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE ENTOURE LA LOI DE 1983

Est-il possible, pour une collectivité, de faire jouer la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et des rassemblements telle que définie par la loi de 1983 pour être indemnisé en cas d'émeutes ?

Ludovic Garrido, docteur en droit et maître de conférence à l'université Bordeaux IV, est pessimiste : « Au regard de la jurisprudence administrative, il est difficilement concevable que les communes, les collectivités ou plus généralement les particuliers puis-

sent être indemnisés du fait des préjudices subis par des violences urbaines sur le fondement du régime de responsabilité spécial de l'Etat du fait des attroupements et des rassemblements. Il y a trois conditions à satisfaire pour pouvoir engager la responsabilité de l'Etat : il faut des dégâts et des dommages ; des violences ; et que ces dommages soient le fruit d'attroupements et de rassemblements. Les deux premières conditions ne posent pas de difficultés particulières.

En revanche, le juge s'est montré très rigoureux dans l'appréciation de la notion d'attroupement et de rassemblement. Cela est synonyme d'insécurité juridique pour les acteurs locaux. Il doit s'agir de mouvements qui ne soient pas isolés, mais surtout il ne faut pas que ces mouvements aient été prémédités. Le juge retient désormais une définition très restrictive de la notion d'attroupement et de rassemblement, faisant prévaloir le critère de la préméditation. »

# Quelle responsabilité de l'Etat ?

*Les assureurs ont la possibilité d'engager un recours contre l'Etat et peuvent mettre en cause sa responsabilité avec ou sans faute. Mais ces démarches sont fragilisées par une grande incertitude juridique. D'où la nécessité d'interpeller collectivement le législateur pour qu'il modifie la loi.*

Les assureurs ont payé la facture représentée par les émeutes de novembre 2005. Soit 150 millions d'euros. A partir de là, est-il possible pour eux de se retourner contre l'Etat ? Ou vaut-il mieux chercher une solution à l'amiable avec les pouvoirs publics ? Les deux, répond Robert Chiche, président du directoire de Smacl Assurances.

Deux étapes sont à distinguer : dans un premier temps il s'agit d'évaluer les dommages et de procéder au règlement, puis dans un second temps d'engager un recours contre l'Etat. La première phase d'évaluation suppose une concertation avec les collectivités pour mesurer ce qui était à leur charge, au-delà de ce que recouvrait le contrat d'assurances. « Il y a donc bien une double démarche, à la fois de recours contre l'Etat et de concertation avec les collectivités », confirme-t-il.

## Recours juridiques

Pour Smacl Assurances, la charge totale s'élève à 27 millions d'euros pour 150 sociétaires concernés. 104 recours ont été déposés devant le tribunal administratif, mais à ce jour aucun jugement n'a été prononcé. Les recours engagés

par Smacl Assurances à l'encontre de l'Etat le sont au titre de différents régimes de responsabilité, que détaille l'avocat M<sup>e</sup> Seban. Ils mettent, d'abord, en cause la responsabilité sans faute de l'Etat. Sur ce point, comme l'a détaillé Ludovic Garrido, la jurisprudence est très floue (voir encadré page 3).

## Jurisprudence fluctuante

Pour M<sup>e</sup> Seban, il convient de prendre en considération l'aspect unique, exceptionnel, qui caractérise les événements de 2005, en mettant en évidence le fait qu'il s'agit d'un « rassemblement qui a irrigué tout le territoire ». Un caractère exceptionnel justifié par la déclaration de l'état d'urgence, les milliers d'interpellations et les dizaines de millions d'euros de dégâts.

Les recours de SMACL Assurances mettent, ensuite, en cause la responsabilité pour faute de l'Etat. Les Préfets, note M<sup>e</sup> Seban, ont beaucoup de mal à se défendre, tant « l'Etat a tardé à réagir, laissant les collectivités seules faces aux événements pendant le début des violences urbaines ».

M<sup>e</sup> Garreau, avocat auprès du Conseil d'Etat, estime que la jurisprudence est

## VERS UNE NOUVELLE FLAMBÉE DE VIOLENCES ?

Et demain ? Risque-t-on de vivre de nouvelles émeutes après les incidents survenus à Villiers-le-Bel ? « On vit dans une situation difficile, chaque génération nouvelle apporte sa cohorte de jeunes en passe de passer à l'acte. Il y a en banlieue des populations sans aucun point de repère ni perspective d'avenir, juge Claude Pernès, président de l'Association des Maires d'Ile-de-France. Je ne suis pas madame Soleil, mais il y a en puissance quelque chose qui peut se reproduire. » Un constat confirmé par Claude Dilain, le maire de Clichy-sous-Bois, pour qui le « climat est à une très grande inquiétude ».

« fluctuante, pas claire ». Stéphane Pénét, directeur des marchés à la FFSA, insiste de son côté sur l'incertitude juridique qui entoure la responsabilité de l'Etat et souligne que cela « empêche les assureurs d'apprécier correctement le risque ».

D'où, selon Bernard Bellec, la nécessité de faire évoluer la loi de 1983 pour qu'elle ne donne plus lieu à interprétation. « La responsabilité de l'Etat doit être mise en œuvre ipso facto à partir d'un libellé législatif qui ne laisse pas place à la discussion », juge-t-il.

## VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE ASSURANTIELLE

« Plus tu es pauvre, plus ça te coûte cher. » C'est en ces termes que Vanik Berberian, de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), a résumé son intervention. Au cours de son exposé sur la situation assurantielle des communes rurales, il a successivement dénoncé le faible taux de réponse des assureurs aux appels d'offres, l'augmentation des franchises et des primes, et jugé « indécent que les assureurs ne restent que sur les risques qui leur rapportent gros ».

Une pièce de plus ajoutée au dossier d'instruction du système assurantiel actuel et au-delà des violences urbaines. « L'ampleur des dégâts et des sommes en jeu dépasse complètement les capacités financières des

communes et des assurances qui les assurent », surenchérit Claude Darciaux, députée-maire de Longvic. Que faire ? Une piste pourrait être de développer des mécanismes de solidarité avec les autres communes qui ne subissent pas la « ségrégation sociale », avance-t-elle.

Mutualisation et solidarité sont les deux maîtres mots qui reviennent dans la bouche des interlocuteurs. Une solidarité publique dont l'Etat doit être le garant. En effet, selon M<sup>e</sup> Robbe, l'auto-assurance – vers laquelle de plus en plus de communes sont obligées de se tourner – n'est pas une solution économiquement viable : « Un acteur ne peut pas mutualiser un risque seul,

sauf s'il s'agit de l'Etat. » La proposition de l'Union Smacl de créer un fonds de solidarité irait dans ce sens. Mais Stéphane Pénét de la FFSA met en garde contre les fonds dont on « n'arrête pas d'élargir les missions et qui deviennent déficitaires ; ou ceux qui sont excédentaires et détournés. »

Bernard Bellec rebondit sur cette intervention pour préciser qu'un tel fonds ne devrait pas être laissé à la seule discrétion de l'Etat. Il considère qu'« on ne peut pas continuer à dire que le marché peut prendre en compte le risque assurantiel d'exception pour les collectivités territoriales » et appelle de ses vœux une nouvelle architecture de la prise en charge de ces risques.

## Rédiger un amendement

Le président-directeur général de l'Union Smacl profite donc de la présence au colloque de représentants de la FFSA et du Gema pour leur proposer de rédiger un texte commun appelant les pouvoirs publics à modifier la loi. Quitte à se lancer dans la rédaction commune d'un amendement. Une sollicitation approuvée par la FFSA et le Gema. ▲

Alternatives  
Economiques  
ETUDES &  
COMMUNICATION

Actes du colloque rédigés et mis en page par le département études et communication du magazine Alternatives Economiques.  
Contact : 01 44 88 28 90