

L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives

Alain CHRETIEN, maire de Vesoul

Jean-Yves DAGES, ancien président de Groupama

avec la contribution de

Marion PUJAU-BOSQ, inspectrice générale adjointe de l'administration

Jean-Benoît EYMEOUD, inspecteur des finances

Agathe ROSENZWEIG et Quentin BOLLIET, *data scientist*
au pôle sciences des données de l'Inspection Générale des Finances

Avril 2024

Reconstruire le dialogue

Rétablir la confiance

L'assurance est pour la collectivité ce qu'est le médecin pour le patient : il doit répondre présent quand ça va mal. En quelques années les relations entre les collectivités locales et le monde de l'assurance se sont dégradées : résiliations brutales, hausses parfois vertigineuses des primes et des franchises, absences de réponse aux appels d'offres, partout, dans toute la France, les maires concernés balancent entre la sidération, la colère et l'incompréhension dans un mandat déjà marqué par de nombreuses crises.

Certes, le dérèglement climatique et les mouvements sociaux de ces dernières années n'ont pas arrangé les choses pour les assureurs dont l'équilibre économique a été mis à mal mais aussi pour les assurés en général. Mais les collectivités ne sont pas des clientes comme les autres : elles ont en charge des missions service public de proximité indispensables à la vie sociale : crèches, écoles, gymnases, centres sociaux ... sans assurance c'est tout un pan de notre société qui est mis à mal.

Conscient de la montée de ces inquiétudes, les ministres de l'Économie, de la cohésion sociale et des collectivités nous ont demandé de nous pencher sur les causes de ces dysfonctionnements et de tracer des pistes d'amélioration.

En trois mois, après l'audition d'une quarantaine d'institutions : administrations centrales, assureurs, courtiers, intermédiaires, associations d'élus assistés de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration nous avons pu nous faire notre propre opinion du contexte et des remèdes :

- un déséquilibre structurel de la tarification dû à un oligopole qui s'est progressivement imposé aux élus,
- une rigidité dans le dialogue empêchant une expression optimisée des besoins préalable à la conclusion du contrat,
- une méconnaissance handicapante du patrimoine à assurer.

Enfin, il nous a paru indispensable d'éviter à tout prix des collectivités à deux vitesses : celles qui retrouveront une capacité à s'assurer une fois l'équilibre revenu et celles qui, malgré le rééquilibrage, auront toujours des difficultés à s'assurer en raison des difficultés climatiques ou sociales qu'elles ont connues ou qu'elles sont statistiquement susceptibles de connaître à nouveau. Il en va de l'égalité républicaine des territoires.

Nous espérons que ces réflexions contribueront à renouer le fil du dialogue entre les collectivités et les assureurs et qu'elles créeront les conditions d'un retour de l'ensemble des assureurs sur le marché de la sécurisation des activités et du patrimoine des collectivités locales.

Jean-Yves Dagès

Alain Chrétien



Introduction

Par lettre du 1^{er} décembre 2023, le ministre des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ainsi que la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, ont confié à deux personnalités qualifiées, Alain CHRETIEN, maire de Vesoul, et Jean-Yves DAGES, ancien président de Groupama, une mission relative à la gestion et l'assurabilité des biens des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les inspections générales des finances et de l'administration ont été missionnées pour les assister.

Les travaux ont été conduits entre janvier et mars 2024. Ils se sont appuyés sur 43 entretiens, conduits avec l'ensemble des parties au sujet : les principales associations représentant les collectivités locales, les représentants des assureurs, ainsi que des compagnies d'assurance et des réassureurs, enfin avec les administrations concernées et leurs opérateurs.

La mission a également pris l'attache d'experts, dont le groupe de réflexion « Shift project », les membres de la mission dite « Langrenoy » et des représentants de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Enfin, la mission a conduit un parangonnage avec 12 pays, en s'appuyant sur le réseau du Trésor.

La mission a également bénéficié de l'apport du pôle de données de l'Inspection Générale des Finances et des services statistiques de la direction générale de la prévention des risques et du ministère de l'intérieur.

Pour finir, la mission a diligentié un sondage auprès de 400 collectivités et bénéficié de l'enquête conduite par la direction générale des outre-mer auprès des représentants de l'État dans ces territoires, ainsi que du retour d'expérience du préfet Xavier Pelletier qui a été chargé de la reconstruction suite à la catastrophe qui a touché les vallées de La Roya et de la Vésubie en 2021 dans les Alpes-Maritimes.



SOMMAIRE

1. CONTRAIREMENT À L'ASSURANCE DE RESPONSABILITÉ CIVILE QUI EST PARFOIS OBLIGATOIRE, L'ASSURANCE DE DOMMAGES AUX BIENS EST FACULTATIVE	9
1.1. L'assurance de responsabilité civile des biens des collectivités est généralement facultative sauf exception	9
1.2. L'assurance de dommage aux biens des collectivités est facultative mais essentielle car elle permet notamment d'accéder au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles	10
2. LES DÉPENSES D'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS ONT ÉTÉ CONTENUES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES AU DÉTRIMENT DE LA RENTABILITÉ GLOBALE DU MARCHÉ, MAIS ONT AUGMENTÉ EN 2023	11
2.1. Les dépenses d'assurance peuvent être appréhendées par les données comptables des collectivités locales et sont à 90% portées par le bloc communal	11
2.1.1. Les données permettant de suivre les dépenses d'assurance des collectivités sont rares et nécessiteraient d'être affinées	11
2.1.2. Les dépenses d'assurance sont à 90 % portées par le bloc communal.....	12
2.1.3. Les dépenses d'assurance des communes ont augmenté moins vite que l'inflation entre 2015 et 2023 malgré une augmentation en valeur de +10,3 % en 2023...	15
2.1.4. L'année 2023 signe le début d'une phase de retournement des prix qui a conduit à l'exclusion de certaines collectivités, mais touche indifféremment les communes selon leur taille	16
2.2. Le marché de l'assurance des collectivités est structurellement moins rentable que le marché de l'assurance des entreprises.....	18
2.2.1. Le marché de l'assurance des collectivités est porté par deux acteurs : Groupama et la SMACL	18
2.2.2. Le ratio sinistre sur prime du marché des collectivités est 11 points inférieur à celui des entreprises	19
2.2.3. Le poids des collectivités dans le marché de l'assurance de dommages aux biens est passé de 7 % à 5 % entre 2016 et 2023.....	20
3. L'ÉVOLUTION DES RISQUES NATURELS-MÉTÉOROLOGIQUES ET SOCIAUX INDUIT DES TENSIONS AVEC LES ASSUREURS.....	22
3.1. La notion de risque et sa caractérisation.....	22
3.1.1. La notion de risque, s'entend de sa connaissance à sa gestion, en passant par la prévention/protection.	22
3.1.2. La caractérisation de l'« aléa », puis du risque dans l'approche assurancielle, résulte d'une part de sa nature et d'autre part de sa fréquence et de son impact.	23
3.1.2.1. La nature de l'aléa et du risque.....	23
3.1.2.2. La « mesure » du risque	23
3.2. Des risques de plus en plus prégnants pour les biens des collectivités, dans leur ensemble ou de manière plus territorialisée.....	26
3.2.1. Les risques naturels et météorologiques	26

3.2.1.1. La qualification du risque naturel et météorologiques.....	26
3.2.1.2. Une connaissance des risques naturels et météorologiques dans les territoires, partagée avec les acteurs, mais manquant d'une vision multirisque territoriale.....	27
3.2.2. Le risque social	28
3.2.2.1. La dégradation/destruction des biens dans la délinquance « du quotidien »	29
3.2.2.2. Les événements sociaux exceptionnels : le cas des « violences urbaines »	32
3.3. Les nombreux dispositifs de prévention des risques, à conforter	34
3.3.1. La première des préventions du risque : le respect des normes et la mise en œuvre des politiques publiques	34
3.3.1.1. La mise en œuvre des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour s'adapter aux risques naturels et météorologiques	34
3.3.1.2. La mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et territoriale pour se prémunir contre les risques sociaux	37
3.3.2. Des dispositifs spécifiques de prévention de risques prioritaires, qui doivent favoriser l'attractivité assurantielle de ces territoires	40
3.3.2.1. Les outils de la prévention des risques naturels et météorologiques	40
3.3.2.2. Les outils de la prévention des risques sociaux : la prévention de la délinquance	44
3.4. L'accompagnement des collectivités sinistrées par l'Etat et la mobilisation de la solidarité nationale	48
3.4.1. Un accompagnement financier déjà mobilisable à conforter, lorsque la couverture assurantielle des biens fait défaut ou n'est pas possible et qu'un sinistre survient	48
3.4.1.1. La solidarité européenne du fonds de solidarité européenne (FSUE)	49
3.4.1.2. La solidarité nationale face aux dommages causés par des événements climatiques et sociaux d'ampleur	50
3.4.1.3. Le « fonds violences urbaines » de 2023.....	53
3.4.2. Un accompagnement plus large au soutien de la nécessaire adaptation, au changements climatiques et pour la cohésion sociale	54
3.4.2.1. Les instruments financiers au soutien des projets d'adaptation de l'aménagement des territoires.....	54
3.4.3. Conforter le principe assurantiel, en n'envisageant l'intervention de l'État qu'en subsidiarité ou complément	60
4. LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS EST LARGEMENT EXPOSÉ AUX RISQUES MAIS MAL INVENTORIÉ CE QUI NUIT À LEUR CAPACITÉ À FORMULER UNE EXPRESSION DE BESOIN SATISFAISANTE	64
4.1. Le patrimoine des collectivités territoriales mal inventorié dans les données comptables peut être appréhendé avec les données cadastrales	64
4.1.1. Les biens des collectivités territoriales sont mal inventoriés malgré une obligation constitutionnelle de sincérité de déclaration de patrimoine	64
4.1.2. Le patrimoine des administrations publiques locales atteint 1 948 Md€ en 2022 et se compose principalement de terrains bâtis, d'ouvrages d'arts et de bâtiments non-résidentiels.....	65
4.1.3. Les données cadastrales pourraient être mobilisées pour aider les collectivités à dresser un premier inventaire de biens à assurer, mais devront être complétées pour fournir une information harmonisée aux assureurs	68

4.2. Le patrimoine des collectivités est exposé à de nombreux risques naturels	68
4.2.1. <i>L'exposition individuelle du patrimoine des collectivités aux risques naturels peut être caractérisée en croisant des données administratives existantes</i>	68
4.2.2. <i>Plus des deux tiers des bâtiments des collectivités sont exposés aux risques d'inondation, de retrait gonflement des argiles ou de mouvement de terrains</i>	70
4.2.3. <i>Le patrimoine bâti des communes ne semble pas davantage exposé aux risques naturels que le patrimoine des entreprises.....</i>	71
5. FACILITER LA CONTRACTUALISATION EN MATIÈRE D'ASSURANCE NÉCESSITE D'INCITER À L'ACCULTURATION DES COLLECTIVITÉS À LA MAITRISE DU RISQUE ET À LES ACCOMPAGNER DANS L'UTILISATION DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	72
5.1. Les contrats d'assurance sont soumis aux règles de passation des marchés publics et sont aujourd'hui à 75% passés en procédure d'appel d'offre ouvert.....	72
5.1.1. <i>La directive européenne du 18 juin 1992 a soumis les contrats d'assurance aux marchés publics</i>	72
5.1.2. <i>Le nombre de marchés publics déclarés à l'administration est en croissance et ces marchés sont majoritairement conclus sous procédure d'appel d'offre ouvert ..</i>	73
5.2. Le droit des marchés publics est généralement perçu comme inadapté aux services d'assurance	75
5.2.1. <i>Pour mesurer et mutualiser leurs risques, les assureurs définissent des contrats homogènes d'adhésion qui laissent peu de place à la négociation</i>	75
5.2.2. <i>La nécessaire articulation du droit des assurances, du code de la commande publique et des contrats administratifs constitue une source de difficultés supplémentaires pour les assureurs.....</i>	75
5.3. Le cadre juridique en vigueur offre néanmoins des outils permettant d'améliorer les échanges entre assureurs et collectivités publiques, mais doit être accompagné d'un travail de pédagogie	77
5.3.1. <i>L'évolution du droit ouvre des possibilités pour améliorer les échanges entre assureurs et collectivités</i>	77
5.3.2. <i>La bonne prise en main du droit de la commande publique doit néanmoins être assurée par un travail de pédagogie auprès des acteurs.....</i>	81
5.4. L'acculturation au risque des collectivités locales au risque	82
5.5. Se doter des compétences nécessaires à l'évaluation des risques et la construction d'une stratégie d'assurance dommage aux biens, adaptée aux enjeux de la collectivité	83
5.5.1. <i>Développer la fonction de manager des risques</i>	83
5.5.2. <i>Développer les capacités d'ingénierie nécessaire à la conduite d'une politique d'assurance de la collectivité</i>	84
6. RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS.....	86



1. Contrairement à l'assurance de responsabilité civile qui est parfois obligatoire, l'assurance de dommages aux biens est facultative

1.1. L'assurance de responsabilité civile des biens des collectivités est généralement facultative sauf exception

Le patrimoine des collectivités françaises est hétérogène et composé à la fois de biens matériels et des biens immatériels. La gestion de ce patrimoine incombe aux collectivités qui en sont responsables et qui en assurent la protection.

S'agissant de la responsabilité, les collectivités sont civilement responsables des dégâts causés par le fait des choses dont elles ont la garde.¹ De fait, les responsabilités civiles des collectivités locales s'appliquent à de nombreux éléments :

- ♦ les biens que possèdent la collectivité ou ceux dont elle a la garde : hôtel de ville, écoles municipales, salle des fêtes, installations sportives, locaux municipaux divers, terrains ;
- ♦ les véhicules de la collectivité : voitures, camions, bennes à ordures, chasse-neige, engins de chantiers, etc. ;
- ♦ les services publics dont la commune à la charge :
 - les services aux personnes : restauration scolaire, accueil de la petite enfance, station d'épuration, manifestations etc. ;
 - les services de déplacement : remontées mécaniques, voire et circulation, etc. ;

Pour ces biens et services, les collectivités doivent pouvoir dédommager un préjudice causé à autrui, qu'il s'agisse d'un dommage corporel ou matériel. Certaines assurances de responsabilité civile ont été rendues obligatoires par le législateur, notamment celles relatives aux :

- ♦ véhicules terrestres à moteur (art. L 221-1 et 2 du code des assurances – code des assurance - CDA) ;
- ♦ épreuves sportives organisées sur la voie publique (art. R 331-14 du code du sport) ;
- ♦ exploitants de remontées mécaniques (art. L 220-1 du CDA) ;
- ♦ les centres de vacances, de loisirs et groupements de jeunesse (art. L. 227-5 du code de l'action sociale et des familles) ;
- ♦ les établissements recevant des enfants inadaptés ou handicapés (art. D. 56-284 du 9 mars 1956) ;
- ♦ les établissements ou organismes chargés de la formation professionnelle alternée des jeunes de 16 à 18 ans (ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982).

Concernant les autres risques, la collectivité peut faire le choix d'être son propre assureur, c'est-à-dire de couvrir le coût du dédommagement en cas de sinistre à l'aide du budget de la collectivité ou de souscrire une police d'assurance couvrant l'ensemble de ces responsabilités.

¹ Art. 1242 du code civil.

1.2. L'assurance de dommage aux biens des collectivités est facultative mais essentielle car elle permet notamment d'accéder au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

Contrairement aux contrats d'assurance de responsabilité civile, aucune obligation légale d'assurance de dommages aux biens des collectivités n'a été prévue par le législateur. Les collectivités peuvent choisir de s'auto-assurer ou de recourir à un assureur externe.

Lorsqu'elles s'assurent, les collectivités contractent des contrats d'assurance dommages aux biens qui visent à protéger leurs biens matériels contre divers risques et dommages susceptibles de survenir. Les contrats d'assurance varient entre assureurs et zones géographiques mais comprennent systématiquement :

- ♦ **une prime d'assurance** qui représente le coût que la collectivité doit payer à la compagnie d'assurance pour bénéficier de la couverture
- ♦ **une couverture de risque** qui correspond à l'ensemble des risques qui sont couverts par le contrat d'assurance et qui comprend généralement les risques d'incendie, d'explosion, de vols, de bris de glaces ;
- ♦ **une liste des biens** qui répertorie l'ensemble des biens couverts par le contrat d'assurance ;
- ♦ **des limites d'indemnisation** qui sont les plafonds d'indemnisation et correspondent généralement à la valeur de reconstruction vétusté déduite lorsque le bien est un bâtiment ou une valeur d'indemnisation précisée dans le contrat pour les autres biens ;
- ♦ **une franchise par sinistre** qui représente la partie des dommages ou des pertes qui n'est pas indemnisée par l'assureur mais reste à la charge de l'assuré.

Outre le fait qu'ils permettent aux collectivités de diminuer leurs expositions aux risques, les contrats d'assurance ouvrent également l'accès à certains dispositifs d'indemnisation d'État conditionnés à la signature d'un contrat d'assurance. C'est par exemple le cas du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dont le périmètre d'indemnisation est restreint aux seuls biens disposant d'un contrat d'assurance de dommages aux biens (cf. section 3.4.3.1).

Concernant le taux de recours réel à l'assurance dommages aux biens, la mission n'a pas pu s'appuyer sur des données exhaustives faute de données idoines. Néanmoins, elle a conduit un sondage auprès de 300 communes sélectionnées aléatoirement ainsi que l'ensemble des régions et des départements. Les résultats du sondage indiquent un taux de couverture élevé avec 88,9% des régions, 92,7% des communes et 100% des départements indiquant disposer d'un contrat d'assurance de dommages aux biens.²

² Parmi les collectivités destinataires d'un questionnaire en ligne, 44% des communes ont répondu, 50% des départements et 71% des régions.

2. Les dépenses d'assurance des collectivités ont été contenues au cours des dernières années au détriment de la rentabilité globale du marché, mais ont augmenté en 2023

2.1. Les dépenses d'assurance peuvent être appréhendées par les données comptables des collectivités locales et sont à 90% portées par le bloc communal

2.1.1. Les données permettant de suivre les dépenses d'assurance des collectivités sont rares et nécessiteraient d'être affinées

Établir un constat d'évolution des dépenses d'assurance des collectivités nécessite de disposer d'une source de données uniforme, comparable dans le temps et dans l'espace pour l'ensemble des collectivités.

A cet égard, il convient de noter que les sources de données sont très limitées. Du côté des acteurs de marché, la fédération des assureurs, France Assureurs, ne détient que des données agrégées qui ne permettent pas de distinguer les caractéristiques des contrats ou leur destinataire. Du côté des associations d'élus et de collectivités, les données collectées, principalement sous forme de sondage depuis l'augmentation des tensions de marché observées à partir de l'année 2023 ne couvrent pas l'ensemble des collectivités et ne permettent pas de dégager de constat de long terme, faute de profondeur temporelle.

Pour pallier partiellement ce manque, le rapport s'appuie sur les données comptables des comptes de gestions des collectivités déposées annuellement par les comptables publics des collectivités locales³. Ces données sont principalement régies par l'instruction M57⁴ qui définit les normes budgétaires et comptables qui permettent aux collectivités de retracer l'ensemble des mouvements affectant leur patrimoine, leur situation financière et leur résultat.

Le plan comptable M57 est similaire au plan comptable général des entreprises et définit les comptes de charges dans lesquels s'inscrivent les dépenses d'assurance. Ces dépenses doivent être imputées au compte de charge « 616 – primes d'assurances » qui se subdivise de la manière suivante :

- ♦ « 6161 – multirisques » qui retrace les versements primes des contrats d'assurance multirisques dont les contrats d'assurance de dommages aux biens ;
- ♦ « 6162 – assurance obligatoire – dommage construction » qui retrace les versements de primes spécifiques aux contrats d'assurance obligatoire dommage-construction ;
- ♦ « 6168 – autres » qui retrace les versements des primes liées à des contrats globaux d'assurance dont les contrats multirisques.

³ Collecte et conservation centralisée par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour transmission du juge financier.

⁴ [Le référentiel budgétaire et comptable M57 | collectivites-locales.gouv.fr](https://collectivites-locales.gouv.fr/le-referentiel-budgetaire-et-comptable-m57)

L'analyse des dépenses d'assurance des collectivités à partir des données présente certaines limites. Tout d'abord l'inclusion des primes des contrats multirisques dans deux catégories des comptes « 6162 – assurance obligatoire – dommage construction » et « 6168 – autres » rend impossible le suivi des contrats d'assurance dommage sur une maille unique. Ce constat est par ailleurs renforcé par le fait que de nombreuses collectivités renseignent les dépenses d'assurance directement au niveau du comptes « 616 – primes d'assurances ».

Une seconde limite tient au fait que les données comptables suivent les dépenses d'assurance sans distinguer chaque type de contrat. Ce faisant, elles ne permettent pas d'identifier l'évolution des contrats. En particulier, à niveau de prime constant, une augmentation des franchises, une diminution de l'assiette de biens ou encore une exclusion de certains biens ne pourrait être identifiée à partir de ces données.

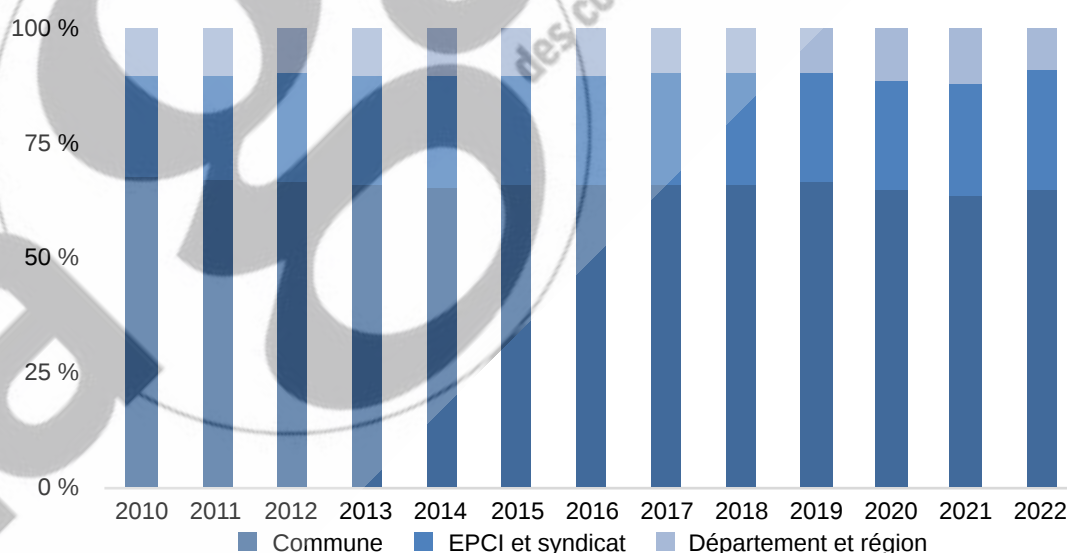
→ **Recommandation 1 : Clarifier les instructions comptables, et notamment la M57, afin d'assurer un meilleur suivi des dépenses (primes versées) et recettes (indemnisations reçues en cas de sinistre) d'assurance multirisque (dommage aux biens) des collectivités locales.**

2.1.2. Les dépenses d'assurance sont à 90 % portées par le bloc communal

Les données comptables sont harmonisées pour être analysées entre et au sein des différents niveaux de collectivités territoriales. En particulier, les données permettent de distinguer les communes, des établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes et des départements et régions.

Le graphique 1 présente la ventilation du total de dépenses d'assurance par type de collectivités entre 2010 et 2022.

Graphique 1 : poids des différentes collectivités dans les dépenses d'assurance



Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

Les dépenses d'assurances sont principalement supportées par le bloc communal (commune, établissements publics de coopération intercommunale et syndicat mixte) qui assure, de manière stable dans le temps, 90 % des dépenses d'assurance dont 65 % au niveau communal et 26 % au niveau des établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) et des syndicats de communes.

Le poids important du bloc communal s'explique en partie par le fait que ce dernier continue de détenir une grande partie du patrimoine des collectivités (cf. section 4).

S'agissant spécifiquement des communes qui concentrent une grande partie des difficultés d'assurance identifiées en 2023, le tableau 1 présente la ventilation de leurs dépenses en fonction de leur taille.

Les dépenses totales d'assurance atteignent 541,5 M€ en 2022 et sont à 55,0 % portées par les communes de moins de 500 habitants qui dépensent en moyenne 9 135 € pour couvrir leur besoin d'assurance. Viennent ensuite les collectivités de 20 000 à 50 000 habitants qui représentent 13,0 % des dépenses d'assurance et dépensent en moyenne 201 697 €, les communes de 5 000 à 10 000 habitants pour 12,1 % des dépenses et une dépense moyenne de 55 406 €, les communes de 10 000 à 20 000 habitants pour 9,7 % des dépenses et une dépense moyenne de 98 483 €, les communes de 50 000 à 100 000 habitants pour 6,8 % et 430 404 € et enfin les communes de plus de 100 000 habitants pour 3,4 % et 593 445 €.

Tableau 1 : dépenses d'assurance par taille de commune en 2022

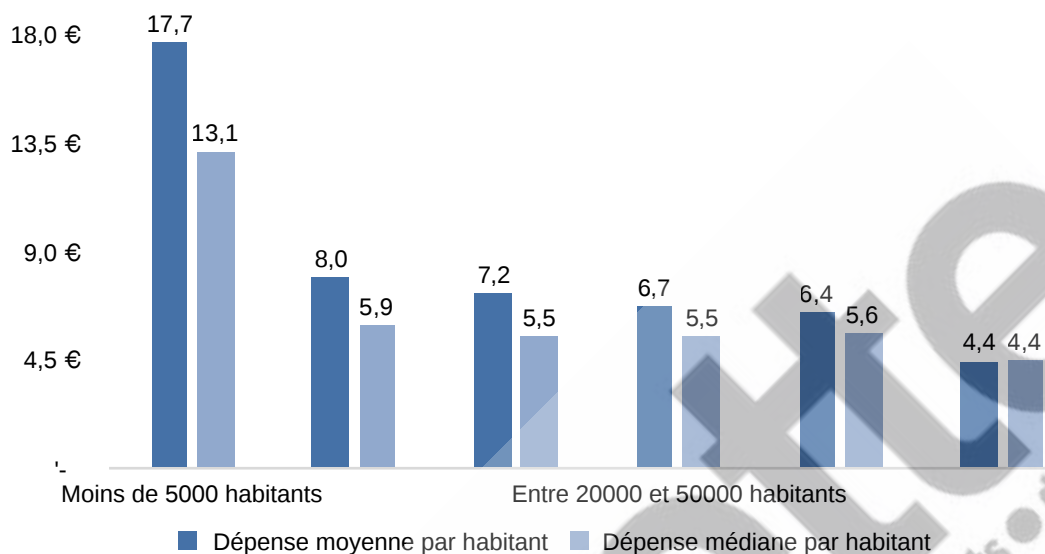
Taille de commune	Dépenses d'assurance (en €)	Part des dépenses dans les dépenses totales	Dépense moyenne (en €)	Part des dépenses dans le budget de fonctionnement
Moins de 5 000 habitants	297 878 574	55,00 %	9 135	1,50 %
Entre 5 000 et 10 000 habitants	65 435 032	12,10 %	55 406	0,80 %
Entre 10 000 et 20 000 habitants	52 590 047	9,70 %	98 483	0,60 %
Entre 20 000 et 50 000 habitants	70 594 074	13,00 %	201 697	0,50 %
Entre 50 000 et 100 000 habitants	36 584 511	6,80 %	430 406	0,40 %
Plus de 100 000 habitants	18 396 794	3,40 %	593 445	0,40 %
Total	541 479 031	100,00 %	17 620	0,70 %

Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

Le tableau 1 identifie également l'existence d'économies d'échelle avec un poids relatif des dépenses d'assurance qui diminue avec la taille des communes : la part des dépenses d'assurance dans le budget de fonctionnement des collectivités passe de 1,5 % des dépenses pour les communes de moins de 5 000 habitants à 0,4 % pour les communes de plus de 100 000 habitants.

Ce résultat se retrouve également dans les dépenses d'assurance par habitant présentées dans le graphique 2.

Graphique 2 : dépenses annuelles d'assurance des communes par nombre d'habitant en 2022



Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

Les dépenses d'assurance par habitant atteignent, en moyenne, 17,7 € en 2022 pour les communes de moins de 5 000 habitants, soit 94 % des communes de France. Par ailleurs, la moitié des communes de moins de 5 000 habitants dépensent 13,1 € d'assurance par habitant.⁵

Ce niveau de dépenses par habitant est divisé par deux dès que l'on considère les communes qui ont entre 5 000 et 10 000 habitants et diminue jusqu'à atteindre 4,4 € par habitant pour les communes de 100 000 habitants.

Pris dans leur globalité, les éléments comptables indiquent que les dépenses d'assurance sont majoritairement supportées par le bloc communal, qu'elles représentent une part relativement faible des dépenses de fonctionnement et diminuent en proportion avec la taille des communes.

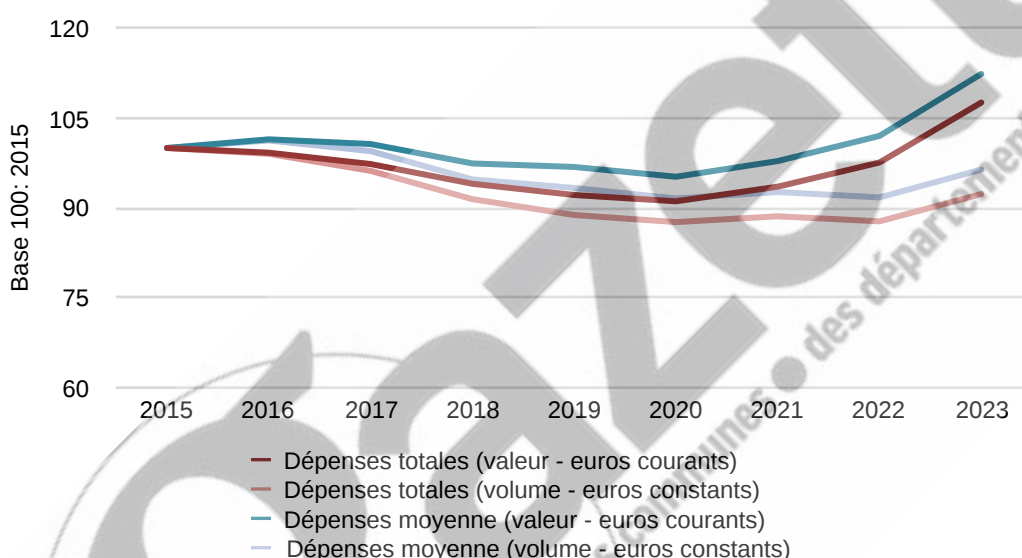
⁵ La différence systématiquement positive entre valeur et médiane témoigne de l'existence de valeurs légèrement plus élevées de dépenses d'assurance pour certaines communes.

2.1.3. Les dépenses d'assurance des communes ont augmenté moins vite que l'inflation entre 2015 et 2023 malgré une augmentation en valeur de +10,3 % en 2023

Le graphique 3 présente l'évolution des dépenses d'assurance des communes normalisée en base 100 en 2015 et fournit la décomposition des dépenses en euros courants (valeur) et en euros corrigés de l'inflation (volume)⁶.

Les dépenses d'assurance des communes sont passées de 570,8 M€ en 2015 à 614,3 M€ en 2023. Cette hausse correspond à une augmentation de +7,6 % sur la période, soit une croissance moyenne des dépenses d'assurance de +1,1 % par an. Néanmoins, corrigées de l'inflation, les dépenses réelles d'assurance des communes ont diminué sur la période.

Graphique 3 : évolution normalisée des dépenses d'assurance des communes

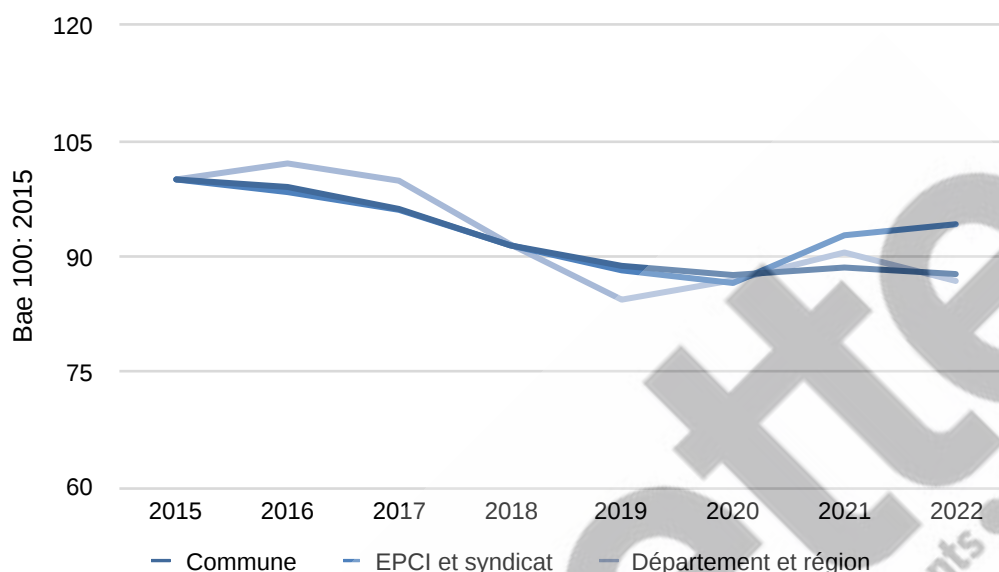


Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

Plus précisément, sur la période 2015-2023 les dépenses d'assurance des communes ont augmenté de +7,5 % en valeur mais ont diminué de -4 % en volume. Un constat similaire est établi lorsqu'on analyse la dépense moyenne d'assurance sur la période qui augmente de +10,8 % en valeur mais diminue de -5 % en volume.

S'agissant des autres collectivités, le graphique 4 fournit l'évolution des dépenses en volume pour l'ensemble des collectivités territoriales entre 2015 et 2022.

⁶ Pour corriger de l'inflation, la mission retient l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Graphique 4 : évolution normalisée des dépenses en euros constants par type de collectivité territoriale

Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

Là encore, le constat établi pour les communes se confirme pour les EPCI et syndicats, dont les dépenses ont diminué de -5,8 % en valeur réelle sur la période, ou encore le bloc département/région pour lequel la baisse atteint -13,2 %.

Les données comptables ne permettant pas de suivre l'évolution de la valeur moyenne d'un contrat type d'assurance de dommages aux biens, la mission ne peut garantir que la baisse de prix observée s'explique entièrement par la baisse de valeur réelle des primes des collectivités. Celle-ci pourrait également résulter d'une baisse de couverture du marché ou encore d'une diminution des primes contrebalancée par une augmentation de la franchise des contrats.

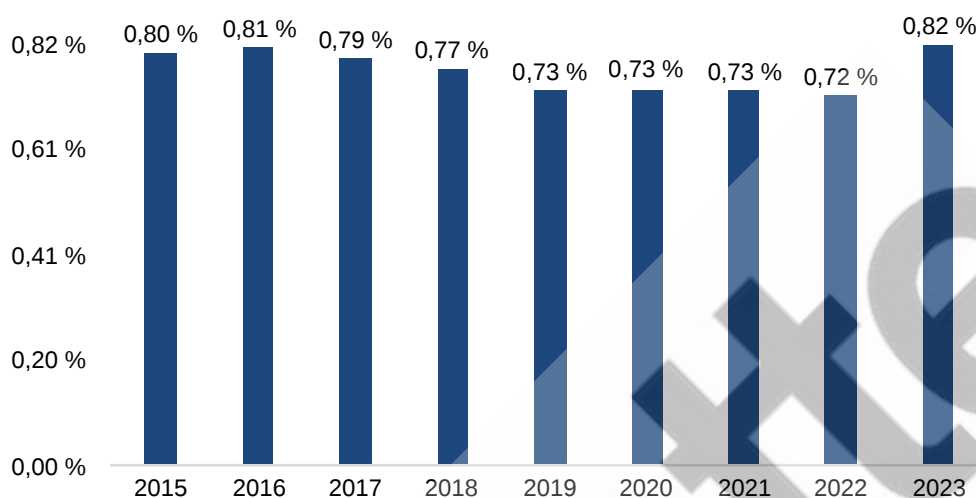
Néanmoins, la nature déflationniste de la dynamique concurrentielle observée sur le marché ces dernières années (cf. section 2.2), couplée à une couverture de marché restée solide, même en 2023 (cf. section 1.2), laisse penser que l'effet mesuré s'explique principalement par une baisse de la valeur réelle des primes et reflète, jusqu'à la période récente, un accès facilité à l'assurance pour les collectivités.

2.1.4. L'année 2023 signe le début d'une phase de retournement des prix qui a conduit à l'exclusion de certaines collectivités, mais touche indifféremment les communes selon leur taille

Depuis 2016, la part des dépenses d'assurance dans les dépenses de fonctionnement des communes a légèrement diminué et passe de 0,81% en 2016 à un creux de 0,72% en 2022 (cf. graphique 5).

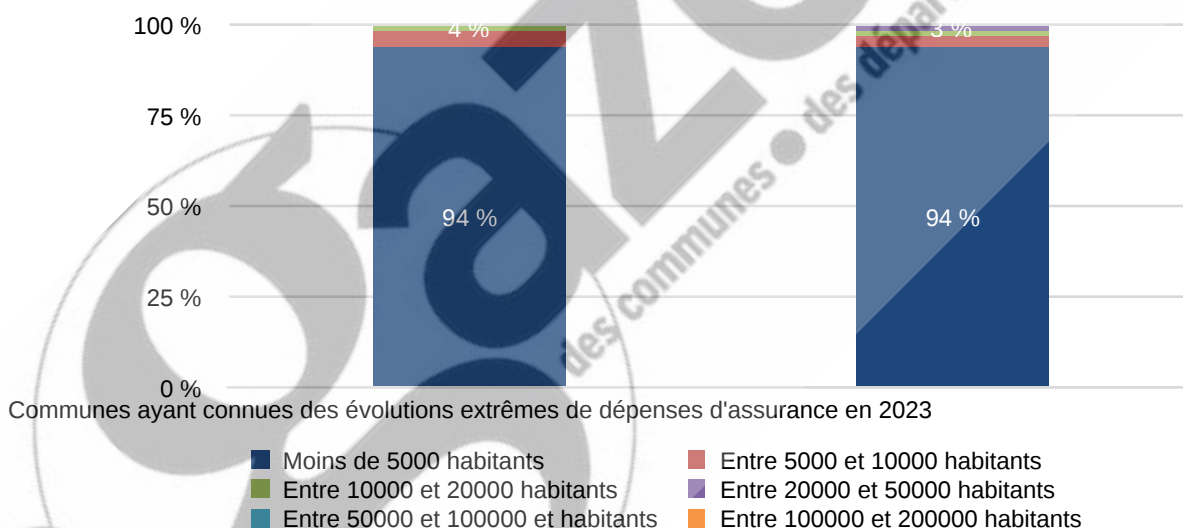
Toutefois, en 2023, une inflexion de cette tendance se manifeste avec une augmentation de la part à 0,82%.

Graphique 5 : part des dépenses d'assurance des communes dans les dépenses de fonctionnement



Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

Graphique 6 : distribution des communes ayant vu leur prime d'assurance évoluer de manière extrême en 2023 et distribution de l'ensemble des communes de France



Source : Mission à partir des données comptables des collectivités.

L'analyse des 1 345 communes pour lesquelles on observe une hausse des dépenses supérieure à +100 % en 2023 ne permet pas d'isoler de variables permettant de caractériser l'origine de cette hausse. En particulier, la hausse de prix semble indépendante de la taille de la commune et la structure de population des communes exposées à une hausse de dépenses d'assurance ne semble pas différer de la structure de l'ensemble des communes de France (cf. graphique 6).

2.2. Le marché de l'assurance des collectivités est structurellement moins rentable que le marché de l'assurance des entreprises

La mission a constaté en préalable que le marché de l'assurance des collectivités locales, dont l'assurance dommage aux biens, n'est ni documenté ni objectivé par aucun des acteurs. Ainsi, ni l'Etat, ni les collectivités locales, ni les assureurs, ni les associations qui les représentent, ou même les réassureurs, ne sont en mesure d'établir une photographie du marché et de son évolution.

Si quelques enquêtes ponctuelles et non exhaustives peuvent apporter quelques éléments, ce constat a conduit le Sénat à engager une enquête nationale dont les résultats pourront venir compléter les constats partiels de la présente mission. Afin de dépasser cette difficulté majeure au traitement efficient et pérenne du sujet, la mission propose d'instituer, sur le modèle de l'observatoire des tarifs bancaires⁷, un observatoire de l'assurance dans le secteur public. Il sera chargé de présenter une évaluation périodique de l'évolution des tarifs des assurances pratiquées dans le secteur public, dont les collectivités locales, mise en perspective avec l'évolution des dépenses et recettes publiques consacrées à cette couverture de risque.

- **Recommandation 2 : Créer un observatoire de l'assurance dans le secteur public, sur le modèle de l'observatoire des tarifs bancaires, chargé d'évaluer l'évolution des tarifs d'assurance du secteur ainsi que les dépenses et recettes publiques qui y sont consacrées.**

2.2.1. Le marché de l'assurance des collectivités est porté par deux acteurs : Groupama et la SMACL

Le marché de l'assurance des collectivités territoriales et leurs regroupements se caractérise par forte concentration autour de deux acteurs mutualistes : SMACL et Groupama.

Le groupe SMACL, mutuelle d'assurance dédiée aux collectivités locales, revendique en 2022 une clientèle composée d'environ 16 000 collectivités territoriales en matière de risques dommages et responsabilité civile⁸. Son portefeuille de clients est quasi exclusivement constitué de collectivités locales auprès de qui elle fournit des contrats d'assurance divers couvrant aussi bien les personnes que les biens.

Au cours des derniers exercices, le résultat et le niveau de solvabilité de la mutuelle se sont considérablement dégradés, en partie en raison d'une forte sinistralité sur les catastrophes naturelles. Le franchissement en 2020 du ratio de solvabilité de 140 %⁹ a conduit SMACL Assurances à devoir présenter à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) un plan de rééquilibrage économique à horizon 2021/2024 et à s'adosser au groupe MAIF fin 2021 afin de renforcer structurellement sa solvabilité et assurer son développement.

⁷ La loi de régulation bancaire et financière n° 2010-1249 du 22 octobre 2010, le Législateur a décidé, sur proposition du Gouvernement, d'étendre les compétences du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) en lui demandant de suivre les pratiques tarifaires des établissements bancaires afin que l'on dispose d'évaluations périodiques des tendances sur des bases solides et aussi consensuelles que possible.

⁸ SMACL Assurance, *Rapport annuel 2023*.

⁹ SMACL Assurance, *Rapports sur la solvabilité et la situation financière 2021*.

Groupama, société mutuelle d'assurance historiquement ancrée dans le secteur agricole, revendique une clientèle d'environ une commune sur deux (tous types de contrats d'assurance confondus : biens, véhicules, locaux, ou encore responsabilité des élus) avec un portefeuille métier et de clientèle plus diversifié.

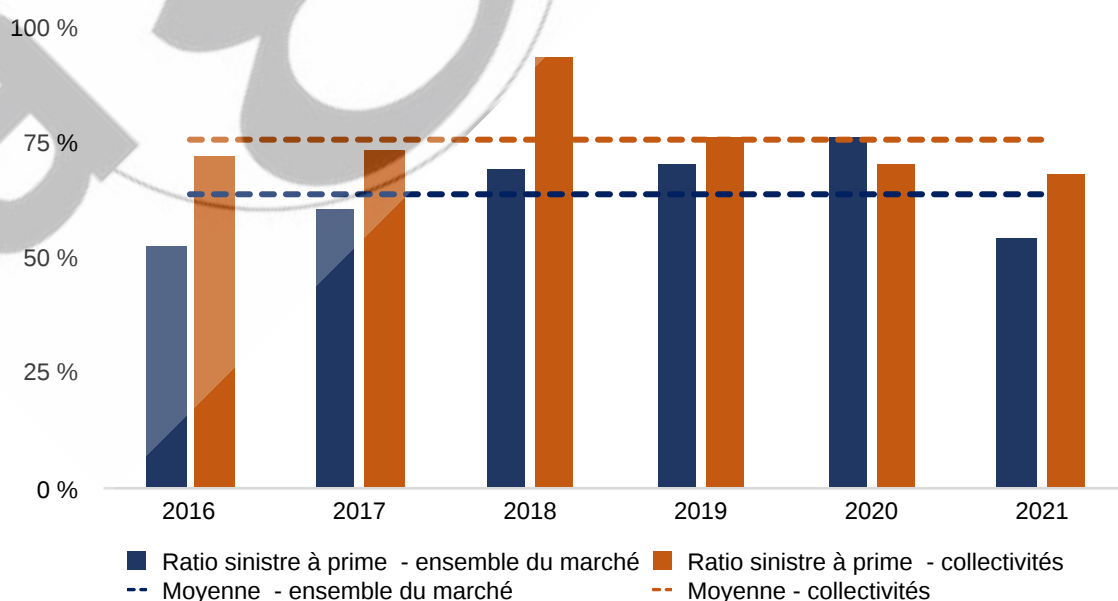
Contrairement à la SMACL, Groupama exerce une activité diversifiée et les primes issues du marché des collectivités ne représentent qu'une faible part de son chiffre d'affaires annuel.

Le faible nombre d'acteur présents sur le marché de l'assurance des collectivités et l'absence d'acteur capitalistique questionne sur la santé de ce segment de marché. Là où de nombreux assureurs mutualistes et capitalistiques exercent une activité similaire d'assurance de dommages aux biens pour les entreprises, ces derniers ont choisi d'être absents de ce segment de marché. Les entretiens menés par la mission, aussi bien auprès d'acteurs publics que d'acteurs privés mettent systématiquement en cause la sous-tarification des contrats d'assurance des collectivités qui ne permettent pas de couvrir les sinistres lorsque ces derniers se matérialisent.

- **Recommandation 3 : Charger l'Autorité de Contrôle Prudentielle et de Résolution (ACPR) d'une mission de vigilance accrue sur l'équilibre économique du marché de l'assurance des collectivités territoriales et d'alerte en cas de risque d'assèchement du marché.**

2.2.2. Le ratio sinistre sur prime du marché des collectivités est 11 points inférieur à celui des entreprises

Pour apprécier la différence de rentabilité entre les deux secteurs, la mission a analysé l'évolution du ratio combiné du marché, qui rapporte le montant total de sinistres au montant de primes accumulés sur l'année (ratio S/P). Lorsque ce ratio dépasse 100 %, la police d'assurance n'est techniquement pas rentable et les contrats d'assurance ne permettent pas de couvrir les dédommagements dont l'assureur a la charge.



Graphique 7 : évolution du ratio sinistres/primes des contrats d'assurance dommages aux biens par segment de marché

Source : Mission reconstitué à partir de données France Assureurs.

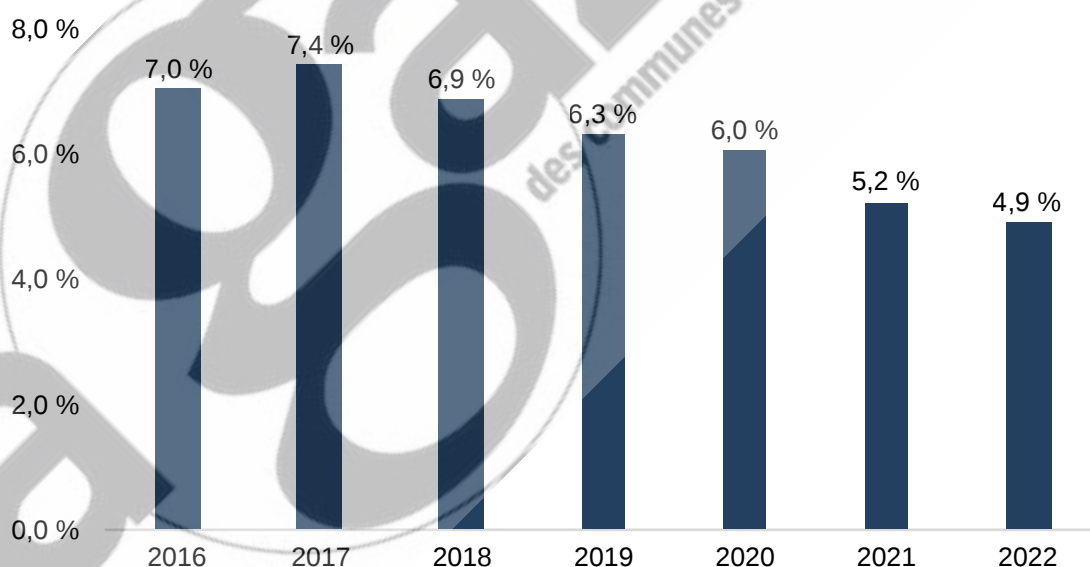
Le graphique 7 fournit l'évolution du ratio S/P pour l'ensemble des contrats d'assurance de dommages aux biens des assureurs français et les contrats spécifiques aux collectivités : sur la période 2016 et 2021, les contrats d'assurance de dommages aux biens des collectivités présentent un ratio S/P de 75%, supérieur de 11 points à celui de l'ensemble du marché.

En d'autres termes, les contrats d'assurance de dommages aux biens des collectivités apparaissent structurellement moins rentables que ceux des autres professionnels assurés, la seule année constituant une exception est l'année 2020 marquée par la pandémie de Covid-19 durant laquelle les français ont été confinés.

2.2.3. Le poids des collectivités dans le marché de l'assurance de dommages aux biens est passé de 7 % à 5 % entre 2016 et 2023

Une seconde manière, indirecte, d'appréhender l'évolution de tarification des contrats d'assurance de dommages aux biens des collectivités par rapport à ceux des professionnels consiste à analyser l'évolution de la part que représentent les contrats d'assurance de dommages aux biens des collectivités par rapport à l'ensemble du marché.

Graphique 8 : poids des contrats des collectivités sur l'ensemble du marché d'assurance de dommages aux biens des professionnels



Source : Mission reconstitué à partir de données France Assureurs.

Le graphique 8 montre que la part des dépenses des collectivités sur le marché de l'assurance de dommages aux biens est passée de 7,0 % en 2016 à 4,9 % en 2022.

Cet indicateur reste néanmoins indirect dans la mesure où, à trajectoire de prime constante entre les collectivités et le reste des professionnels, la réduction relative du poids des collectivités sur l'ensemble du marché pourrait résulter d'une augmentation du taux de pénétration de l'assurance de dommages auprès des professionnels non encore assurés. Par ailleurs, la nature des biens à assurer peut avoir changé au cours de la période avec une valeur des biens des professionnels en croissance ce qui signifierait que la croissance des primes reflète seulement la valeur des actifs sous-jacents.

Si la première explication semble improbable dans la mesure où le taux de pénétration des contrats d'assurance de dommages aux biens dépasse largement les 90 % pour les particuliers¹⁰ et les collectivités (cf. section 1.2), la seconde n'est cependant pas à écarter et mériterait de faire l'objet d'une étude ponctuelle plus précise.

¹⁰ CCR, *L'indemnisation des catastrophes naturelles en France*, décembre 2022.

3. L'évolution des risques naturels-météorologiques et sociaux induit des tensions avec les assureurs

« Les décideurs locaux sont confrontés à un défi de taille : ils doivent assumer politiquement la situation, faire des choix d'investissement potentiellement coûteux pour prévenir des crises qui auront lieu dans un avenir relativement lointain, dont les risques et les impacts sont incertains, les solutions d'adaptation complexes et les annonces anxiogènes »¹¹.

3.1. La notion de risque et sa caractérisation

3.1.1. La notion de risque, s'entend de sa connaissance à sa gestion, en passant par la prévention/protection.

La prise en compte d'un risque se décline en trois étapes. L'étape initiale réside dans **l'identification et la connaissance préalables des risques sur un territoire** pour en apprécier la probabilité et l'ampleur estimée des conséquences en cas de réalisation afin de déterminer le « niveau de risque acceptable » et la hiérarchisation des risques. Vient ensuite le **traitement des risques ainsi identifiés**, pour les supprimer (ex déplacement du lieu d'implantation d'un bâtiment), pour en réduire la probabilité et les conséquences ou pour approfondir leur connaissance ou les mesures de précaution à prendre. Enfin, **l'évaluation régulière/continue de l'évolution des risques et de l'adéquation des mesures prises pour leur traitement**, dont l'adaptation est fonction de l'appétence des actes à chaque risque (de résiduel et toléré à important et fortement prévenu, le risque zéro étant raisonnablement inatteignable).

Dans ce cadre, le traitement du risque peut se traduire par le recours à 4 types d'action :

- ♦ **des actions de prévention** pour limiter la probabilité d'occurrence du risque (ex normes de construction) ;
- ♦ **des actions de protections** (ex construction d'ouvrages d'art), de prévision de réponse capacitaire en cas de crise (ex plan de sauvegarde communal et schéma départemental d'analyse et de couvertures des risques -SDACR) et de planification de réponse opérationnelles (cf. plan ORSEC et ses déclinaisons sectorielles et territoriales) ;
- ♦ **des actions de gestion de crise**¹² lorsque le risque survient, incluant des actions de résilience pour assurer notamment la continuité des fonctions essentielles ;
- ♦ **des actions de réparation** des dommages constatés suite à la réalisation d'un risque.

La mission s'est concentrée sur la réparation des dommages, en tenant compte des actions de prévention et de protection susceptibles de conditionner le cadre et l'exécution de cette réparation.

Aujourd'hui, si la gestion du risque est plutôt bien organisée sous l'égide de l'État (préfet de département), la prévention du risque pourrait être davantage coordonnée¹³.

¹¹ Note France Stratégie sur l'adaptation au changement climatique de juin 2023.

¹² Annexe 9 : les dispositifs de gestion de la crise lorsque le risque, naturel ou social, survient.

¹³ Rapport public thématique de la Cour des comptes « La gestion publique des risques : mieux coordonner les actions, faire émerger une vision d'ensemble », juin 2023.

3.1.2. La caractérisation de l'« aléa », puis du risque dans l'approche assurancielle¹⁴, résulte d'une part de sa nature et d'autre part de sa fréquence et de son impact.

3.1.2.1. La nature de l'aléa et du risque

L'aléa, et par la suite le risque, peut être **naturel et météorologique** (géologique, hydraulique, météorologique), accidentel (technologique), sanitaire (aliment, médicament, soin et épidémie), de défense et de **sécurité** (sécurité intérieure, mais aussi approvisionnement essentiels ...). Dans le cadre de ses travaux, la mission s'est concentrée sur les risques naturels et météorologiques et sur le risque social, qui peut résulter d'une dégradation de la cohésion sociale et territoriale se traduisant par un risque de sécurité intérieure (cf. infra).

L'analyse de ces aléas et risques a principalement résulté jusqu'à présent d'une analyse statistique et de modélisation/simulation des événements historiques, manquant encore de dimension prospective. Elle est par ailleurs suivie par grandes catégories de risques et peu dans une approche territorialisée¹⁵.

3.1.2.2. La « mesure » du risque

Un aléa peut par lui-même présenter une criticité mineure/chronique ou majeure/exceptionnelle, en fonction de son intensité, sa fréquence et son occurrence. L'aléa majeur se caractérisant par une faible fréquence et son extrême gravité. Ainsi, considérant les aléas naturels et météorologiques (température, vent, eau, masse solide), un même phénomène peut être chronique (évolution des températures, modification du régime des vents, montée du niveau de la mer, dégradation des sols) ou majeur (vagues de froid ou de chaleur, cyclones ou tornades, inondation, glissement de terrain)¹⁶.

La mesure du risque (exposition au risque) résulte de la conjugaison dudit aléa et de sa criticité, avec la vulnérabilité à l'aléa de la personne ou du bien (situation géographique et géologique et mesures de prévention, protection ou adaptation).

¹⁴ « L'aléa réside dans la survenance imprévisible d'un événement dont les conséquences dommageables entraîneront l'application du contrat », lexique de l'assurance (<https://www.assureur-conseil-en-ligne.fr/dictionnaire-assurance/alea.html>)

Aléa : « Étymologiquement, l'aléa est un coup de dés dont le résultat est incertain. Communément, c'est un événement dépendant d'un hasard favorable ou non. Juridiquement, il désigne un événement dont la survenance et les résultats sont incertains » - <https://www.labase-lextenso.fr/revue-generale-du-droit-des-assurances/RGDA2009-2-001>

« Aux termes de l'ancien article 1964 du Code civil, le contrat aléatoire est une convention réciproque dont les effets, quant aux avantages et aux pertes, soit pour toutes les parties, soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles, dépendent d'un événement incertain. Tel est le cas du contrat d'assurance, qui ne peut donc exister, faute d'aléa, lorsque le risque s'est déjà réalisé au jour de sa souscription. » - <https://actu.dalloz-etudiant.fr/la-une/article/pas-dalea-pas-dassurance/h/48531cdf6a876b47dd3d68b481d06b0a.html> et <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-alea-absent-au-jour-de-souscription-d-un-contrat-d-assurance>

¹⁵ Cour des comptes, rapport public thématique « La gestion publique des risques », juin 2023, page 32.

¹⁶ Rapport de l'ADEME « les risques climatiques et leurs coûts pour la France – une évaluation macroéconomique » de décembre 2023, utilisant les « actes délégués pour la taxonomie européenne » de 2020.



Un même niveau de risque peut résulter aussi bien d'une fréquence d'aléa élevée associée à une vulnérabilité faible, qu'une vulnérabilité élevée associée à un aléa moins fréquent. On parle de risque majeur lorsque la configuration d'aléa et de vulnérabilité conduisent à un niveau de risque anormalement élevé. Un risque est chronique lorsque son aléa est élevé.

Dans ce cadre, la maîtrise du risque passe aussi bien par une meilleure capacité à anticiper le risque (la prévision) que par la capacité à réduire la vulnérabilité au risque lorsqu'il se matérialise (protection). Prises ensemble, ces deux actions définissent les mesures de préventions du risque qui permettent de le contenir.

Si la notion de « risque certain » est étrangère à la qualification d'un risque, elle intervient en revanche dans la définition de l'assurabilité du risque, puisqu'une assurance n'est envisageable que si le risque n'est pas avéré. C'est cette incertitude quant à la réalisation du risque qui peut être assurée ou, à l'inverse, le caractère certain de la réalisation d'un risque (quel qu'en soit l'échéance) qui le rend « inassurable » (quel que soit le prix technique envisageable).

Le retrait du trait de côte¹⁷

Aujourd'hui, un cinquième (20%) du littoral français est soumis à l'érosion côtière, phénomène naturel amplifié par le changement climatique. **Le retrait du trait de côte est un phénomène progressif et prévisible¹⁸**. Il génère un risque d'invasion maritime et de débordement estuarien. Il porte des enjeux de repli organisé à l'échelle communale et intercommunale, mais aussi plus largement d'aménagement du territoire à l'échelle régionale voire nationale. **Dans le cadre juridique et assurantiel actuel, le risque de recul du trait de côte est inassurable.**

Le cadre réglementaire et assurantiel sépare le risque érosion (submersion récurrente puis ennoiment) du risque submersion (risque imprévisible et exceptionnel). Seules les submersions sont aujourd'hui assurables et indemnifiables au titre du régime des catastrophes naturelles.

Le risque d'érosion littorale étant prévisible, il n'y a pas d'aléa dans sa réalité, mais seulement dans sa date de survenance (risque certain). Il ne paraît donc pas assurable puisque l'article L 125-1 du code des assurances s'applique qu'aux « *dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ».

Pour accompagner ces changements, l'État a déjà mobilisé 20M€ pour financer de l'ingénierie de cartographie et les premiers travaux d'aménagement. La mise en place d'un comité national du littoral en 2023 participe par ailleurs de la capacité à se positionner demain entre valeur des enjeux économiques protégés et coûts des protections.

D'après les dernières études, si les mesures de protection actuelles restent efficaces, d'ici 2050 760ha urbanisés, seront érodés et 8 500 locaux menacés, dont 5 200 logements et 1 400 locaux d'activité. D'ici 2100, 50 000 logements pourraient être concernés¹⁹.

Les communes les plus impactées peuvent s'inscrire volontairement sur la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, prévue par la loi climat et résilience²⁰. Aussi, toutes les communes concernées n'y figurent aujourd'hui pas nécessairement. Dans ce cas, l'article L321-15 du code de l'environnement permet d'imposer aux communes identifiées comme prioritaires par l'Etat la réalisation de cartes locales de projection du recul du trait de côte, et le maintien des PPR érosions existants en l'absence de ces cartes locales opposables (communales ou intercommunales). Depuis 2014²¹, le PLU-PLUI délimite dans un document graphique les zones exposées au recul du trait de côte à 30 ans et entre 30 et 100 ans (submersion marine et érosion), dans l'attente des « cartes communales » spécifiques prévues par la loi climat résilience pour ce phénomène naturel

¹⁷ Rapport IGA / IGEDD relatif au financement des conséquences du recul du trait de côte de novembre 2023 ; <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Urbanisme/Financement-des-conséquences-du-recul-du-trait-de-cote>

¹⁸ Communication de la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie du 15 mars 2023 relative au lancement du « comité national du trait de côte pour définir l'adaptation des littoraux », <https://www.ecologie.gouv.fr/berangere-couillard-lance-comite-national-du-trait-cote-definir-ladaptation-des-littoraux>.

¹⁹ Ibid, communication de la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie du 15 mars 2023.

²⁰ Décret n°2023-698 du 31 janvier 2023 modifiant le décret n°2022-750 établissant la liste.

²¹ Article L 121-22-2 du code de l'urbanisme.

Il est également nécessaire de développer des « stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC), intégrant les choix stratégiques d'aménagement, les investissements et les coûts d'entretien à court, moyen et plus long terme. Il serait également utile de développer des stratégies inter-risques afin d'intégrer les problématiques de gestion du foncier disponible à moyen et long terme. La maille régionale pourrait être la plus appropriée, avec un appui aux communes et surtout aux EPCI (compétences GEMAPI). Enfin, le développement des plans partenariaux d'aménagement (PPA) prévus par la loi « climat et résilience » de 2022 pourraient mieux anticiper les évolutions géologiques.

3.2. Des risques de plus en plus prégnants pour les biens des collectivités, dans leur ensemble ou de manière plus territorialisée

3.2.1. Les risques naturels et météorologiques

3.2.1.1. La qualification du risque naturel et météorologiques

Selon l'Agence de la transition écologique (ADEME), en France, les inondations et le relèvement du niveau de la mer sont des aléas majeurs, le retrait-gonflement des sols argileux (RGA)²² des aléas également chroniques, mais secondaires.²³

D'après les derniers travaux scientifiques en matière d'évolution des risques climatiques et de leur impact sur le régime des catastrophes naturelles auxquels la mission a pu avoir accès, d'ici 2050, le changement climatique va aggraver les aléas climatiques, avec une incidence notable notamment sur les **sécheresses**, les **inondations**, les **submersions marines** et les aléas **cycloniques**, ainsi que les **séismes**. Le risque de retrait-gonflement des sols argileux, dit **RGA**, sera aussi croissant.

Si le risque RGA est un péril particulièrement préoccupant compte tenu de l'importance des dommages qu'il peut générer et leur forte évolution récente, pour autant, les risques naturels majeurs identifiés de manière prospective par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) en métropole sont les risques **inondation** et, dans une moindre mesure pour l'instant, **incendie**.

²² Cour des comptes « Sols argileux et catastrophes naturelles : des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté », communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2022 ; rapport public thématique « La gestion publique du risque », juin 2023 ; « RGA, n'attendons pas que ce soit la cata ! » mission du député Vincent Ledoux, 2023

²³ « Les risques climatiques et leurs coûts pour la France – une évaluation macroéconomique » rapport de l'ADEME de décembre 2023, page 30.

Analyse des risques climatiques en outre-mer

D'après l'étude « mesurer et comprendre l'exposition aux risques financiers climatiques » de l'Agence française du développement (janvier 2021), 5 risques climatiques sont identifiés en outre-mer : cyclones, montée du niveau de la mer, précipitation extrêmes, stress hydrique et stress thermique.

Pour les collectivités territoriales de ces territoires, les zones de risques générés par ces risques climatiques portent à titre principal sur : la production et l'utilisation de l'eau et des dispositifs d'assainissement ; les services de transport et la capacité d'entrepôt ; la continuité de l'administration publique et du service à l'utilisateur.

Dans son rapport sur « les interventions de l'agence française de développement (AFD) en outre-mer »²⁴ pour les exercices 2018-2022, la Cour des comptes indique en 2023 que conformément à sa feuille de route pluriannuelle relative aux risques climatiques de 2018, l'AFD a pris en compte les risques physiques directement liés à l'exposition aux aléas climatiques dans l'analyse de la qualité des crédits de ses clients. Pour ce risque, l'agence dispose d'indicateurs, qui pourraient être partagés avec d'autres autorités publiques, et qui ont permis à l'AFD de constater fin 2022 que l'exposition aux risques climatiques de ses encours tend à augmenter dans les territoires ultramarins insulaires et exposés à la montée du niveau de la mer et aux cyclones²⁵, même si « à date, les risques climatiques n'ont pas occasionné de dégradation du profil de risque des contreparties de l'AFD ».

Enfin, à l'appui d'une enquête conduite auprès des préfets et hauts commissaires des territoires d'outre-mer début 2024, la direction générale des outre-mer souligne que les territoires ultra-marins ne présentent pas de spécificité notable en matière d'assurabilité des biens de leurs collectivités. Dès lors, les constats et préconisations de la présente mission devraient trouver à s'appliquer globalement sur l'ensemble du territoire, y compris dans ses territoires les plus périphériques.

3.2.1.2. Une connaissance des risques naturels et météorologiques dans les territoires, partagée avec les acteurs, mais manquant d'une vision multirisque territoriale

La connaissance des **risques météorologique** (tempête, grêle, neige/avalanche, mais aussi vague de froid ou de chaleur) s'appuie sur un dispositif de vigilance mis à la disposition de l'ensemble des acteurs, publics et privés, par Météo France.²⁶

²⁴ L'AFD octroie essentiellement des prêts en outre-mer et détient la moitié des encours de dette des collectivités territoriales dans ces territoires ; **pour les collectivités locales les secteurs d'intervention de l'AFD sont principalement : la santé, l'éducation, les équipements et infrastructures, la prévention et la réponse aux catastrophes naturelles.**

²⁵ Rapport n°S2023-1154 de la cinquième chambre de la Cour des comptes, page 47.

²⁶ <https://vigilance.meteofrance.fr/fr>. Le site propose une approche par risque et par territoire, avec une échelle de probabilité et d'intensité estimée graduée (code couleur : quasi nul, faible, moyen, élevé), à J+2 et +3. Il inclut une rubrique « comment se protéger » pour chacun des risques traités.

La connaissance des **risques naturels** identifiés sur chaque territoire est centralisée et accessible en open data, y compris aux collectivités et aux assureurs, par la plateforme « **Géorisques** »²⁷. Il s'agit néanmoins d'une appréhension risque par risque : inondation, incendie de forêt, littoral, mouvement de terrain.

Malgré les outils d'identification des risques, il n'existe ainsi pas aujourd'hui de carte nationale figurant l'ensemble des aléas²⁸. Cette vision globale n'existe pas non plus au niveau local comme l'a récemment relevé la Cour des comptes : « *la capacité du préfet à disposer d'une vision globale d'un risque donné reste limitée par l'approche kaléidoscopique d'une multitude de services disposant chacun de priorités qui lui sont fixées par sa filière sectorielle. Le préfet se heurte enfin à la modestie des moyens disponibles de ses services, en ressources humaines comme en compétences, dans un contexte général de forte attrition de l'administration territoriale de l'État. Cela impose de recourir à de nombreuses agences spécialisées, le plus souvent externes, ou à la compétence d'opérateurs fournissant localement des services essentiels.* »²⁹ Il peut en aller de même pour une collectivité, surtout si elle ne s'est pas dotée d'un système d'information géographique (SIG) susceptible de valoriser les données publiques disponibles relatives à son territoire, incluant sa capacité d'inventaire de ses biens et d'identification de ses risques (cf. infra), en particulier pour les plus petites d'entre elles.

La connaissance des risques naturels et météorologiques issue de cette modélisation prévisionnelle des risques mise à disposition par les services de l'Etat, peut enfin être complétée par le bilan d'activité de la caisse centrale de réassurance (CCR), qui traite des événements dont l'ampleur a permis d'actionner le dispositif de reconnaissance de catastrophe naturelle.

De son côté, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur, qui assure le secrétariat de la procédure de reconnaissance de catastrophe naturelle, a constaté la hausse tendancielle depuis 2012 du nombre de demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle déposées chaque année. Ainsi, alors que le nombre moyen de dossiers traités entre 2012 et 2017 était d'environ 4.000 dossiers, il est passé à 7.000 dossiers instruits annuellement sur la période 2017-2022. En 2023, près de 12.000 dossiers ont été traités dans le contexte particulier de l'épisode de sécheresse 2022 : cela représente près d'une commune française sur trois.

→ **Recommandation 4 : Agréger l'ensemble des données relatives à l'exposition aux risques naturels des personnes et des biens sur un support unique à l'échelle nationale et territoriale, accessible en open data.**

3.2.2. Le risque social

Comme en matière de risque naturel et climatique, le risque social distingue le « risque chronique » que recouvre le vandalisme ou délinquance dite du quotidien, même importante, du « risque majeur » que recouvre un épisode social exceptionnel, dit de « violences urbaines ».

²⁷ Géorisques est réalisé en partenariat entre le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et le BRGM. Le BRGM est L'établissement public français pour les applications des sciences de la Terre. <https://www.georisques.gouv.fr/plan-de-prevention-des-risques-naturels-previsibles-pprn>.

²⁸ Rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à « la gestion publique des risques » de juin 2023. : recommandation n°3.

²⁹ Cour des comptes « La gestion publique des risques : mieux coordonner les actions, faire émerger une vision d'ensemble », rapport thématique juin 2023, page 74.

3.2.2.1. La dégradation/destruction des biens dans la délinquance « du quotidien »

En 2021, l'INSEE³⁰ constatait qu'en **2019** des pics de destructions et dégradations de biens avaient été enregistrés à l'occasion de mouvements sociaux et de manifestations (loi dite El Khomri, 1er mai, « gilets jaunes », réforme des retraites), avec une recrudescence notamment des actes de vandalisme³¹ dans les zones urbaines (multipliés par 2 dans les communes de + de 20 000 habitants : de 5 à 11 pour 1 000 habitants)³². Par ailleurs, les plaintes des personnes morales victimes d'infraction avaient augmenté de 15% sur un an, globalement et en particulier pour destructions et dégradations de biens publics³³, pour une augmentation ramenée à + 5% en moyenne entre 2016 et 2019 (503 000)³⁴, 88% de cette augmentation moyenne relevant de l'accroissement des destructions et dégradations.

³⁰ « Sécurité et société », INSEE, édition 2021.

³¹ Vandalisme : « Ensemble des actes constituant une atteinte volontaire et gratuite aux biens privés ou publics (...) sanctionnés par la loi en fonction de leurs circonstances, de la nature des biens attaqués et de l'importance des dégâts causés. » -Ibid

³² Ibid INSEE, pages 122 et suivantes, chapitre 2.8 « Destructions et dégradations des biens ».

³³ Ibid INSEE, pages 138 et suivantes, chapitre 3.6 « Personnes morales victimes d'infractions ».

³⁴ Cette moyenne de 5% recèle des écarts significatifs selon la taille des communes (+22% de plaintes en dehors des zones urbaines et les villes de – de 20 000 habitants, contre + 2% dans les villes de + de 20 000 habitants voire -4% dans l'agglomération parisienne), mais avec un ratio rapporté au nombre d'habitants qui reste très inférieur en zone non urbaines (de 35 à 101 pour 10 000 habitants). Ibid INSEE, chapitre 3.6.

La dégradation de biens, publics ou privés

La dégradation des biens est une infraction pénale définie à l'article 322-1 du Code Pénal comme « la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui ». L'acte de vandalisme doit être commis volontairement et sans motif légitime.

Le vandalisme peut concerner un bien public ou un bien privé. Il peut prendre, par exemple, les formes suivantes : taguer, faire des graffitis et des inscriptions (signes, dessins...) non autorisés sur un mur, dans le métro, sur un bus, un véhicule... ; détériorer un radar ou un panneau de signalisation ; détériorer un véhicule (incendie, bris de vitres...) ; détruire un abribus ; détériorer des bâtiments publics et du patrimoine ; briser des fenêtres ou des vitrines de magasin sans vol ; dégrader en occupant sans autorisation un terrain communal ou une propriété privée lors d'une fête illégale, un festival musical non déclaré ; uriner dans un ascenseur ; asperger la porte d'un logement avec de l'essence, y mettre le feu, entraînant le décès de l'occupant³⁵.

Quel que soit le moyen employé par l'auteur des faits, l'acte est puni, le moyen employé impactant le niveau de sanction, le recours à une substance explosive ou le feu étant ainsi une circonstance aggravante. Le code pénal a par ailleurs identifié le cas de « dommage léger » (article R645-1).

En 2023, « la plupart des indicateurs de la délinquance enregistrée sont en hausse, mais en ralentissement par rapport à l'année précédente »³⁶. Dans ce contexte général, les **destructions et dégradations volontaires ont augmenté de +3%** avec un indicateur fortement impacté en 2023 par l'épisode de violences urbaines du début d'été (cf. infra). **Cette relative stabilité se constate globalement dans l'ensemble des départements (métropole et outre-mer)**³⁷.

Tableau 2 : évolution des destructions et dégradations volontaires en France entre 2018 et 2023

Infractions	Nombre (cumul annuel)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Destructions et dégradations volontaires	551 900	-3%	0%	-14%	2%	1%	3%

Source : Interstat SSM SI n°64, janvier 2024, page 2.

Si les destructions et dégradations volontaires de tous les biens sont en relative augmentation sur les 6 dernières années, en revanche ces chiffres sont en baisse sur la même période pour les seuls biens publics. Ainsi, en dehors du rebond constaté en 2021 en sortie de COVID, **les destructions et dégradation de biens publics sont en constante baisse depuis 6 ans**, y compris en 2023 alors que l'année est fortement impactée par les violences urbaines du 27 juin au 5 juillet 2023 qui ont enregistré à l'inverse, une forte poussée de ces actes (cf. infra).

³⁵ Source : service-public.fr

³⁶ Interstat n°64 du service statistique ministre de la sécurité intérieure (SSM SI) : « Insécurité et délinquance en 2023 : une première photographie », janvier 2024.

³⁷ Interstat n°65 du SSM SI : « Géographie départementale de la délinquance enregistrée en 2023 », janvier 2024.

Tableau 3 : évolution des destructions et dégradations volontaires de biens publics en France entre 2018 et 2023

Code NFI (05.C1)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Destructions ou dégradations de biens publics	33 359	31 594	25 456	26 480	24 744	24 623
Variation (%)		-5	-19	4	-7	-0,5

Source : SSM SI, base statistique des infractions enregistrées par la police et la gendarmerie nationale (champ France entière, code NFI 05.C1).

Le cas des destructions à l'occasion de manifestations autorisées

Le droit de manifester étant constitutionnellement reconnu³⁸, le code de la sécurité intérieure prévoit qu'en matière d'ordre public « *L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* »³⁹. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence⁴⁰ au cours des 20 dernières années, selon que les dégradations importantes dans l'espace public, et notamment les dommages aux biens publics, y compris des collectivités, surviennent suite à des débordements lors d'attroupements et rassemblements autorisés (manifestations) ou à la suite de rassemblements prémédités et opportunistes sans lien avec une manifestation revendicatrice (violence urbaine). Dans le premier cas, la responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée⁴¹. Ainsi les dégâts provoqués par la manifestation anti-Otan en marge du sommet de l'Otan à Strasbourg en avril 2009 avaient été totalement assumés par l'Etat sans qu'il y ait eu recours à une action en contentieux des assureurs). Dans le second cas la responsabilité de l'Etat ne peut pas être engagée.

Si le principe n'est pas discuté, la jurisprudence peut être saisie lorsqu'un différend survient, principalement entre l'Etat et l'assureur (qui agit en action récursoire), sur le lien de causalité entre une dégradation et une manifestation. Sur ce volet, la jurisprudence du Conseil d'Etat a pu se préciser au cours des dernières années avec la résurgence de manifestations plus violentes (ex réforme des retraites, « gilets jaunes »), mais en se prononçant sur chaque cas de l'espèce.⁴²

A titre d'exemple, France assureurs estime (réponse du 14 mars 2024 au questionnaire de la mission) que les débordements à l'occasion des manifestations des « gilets jaunes » en 2018-2019 ont provoqué 13 000 sinistres pour une coût d'indemnisation de 256 M€, ces chiffres n'identifiant pas les sinistres relatifs à des biens de collectivités locales.

³⁸ Une manifestation sur la voie publique est soumise à obligation de déclaration préalable auprès des autorités, qui ne peuvent l'interdire, sous le contrôle du juge, qu'en cas de risque de trouble à l'ordre public.

³⁹ Article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure (CSI).

⁴⁰ Arrêts du Conseil d'Etat n°386536 du 30 décembre 2016 et n°331669 du 11 juillet 2011 à propos des violences urbaines de 2005 ; arrêts du tribunal administratif de Paris n°2016762/3-1 « société AXA » et n°222327/3-3 « Assurance du Crédit mutuel » à propos des « gilets jaunes ».

⁴¹ Dommage résultant de crimes et délits commis à force ouverte ou par la violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, contre les personnes ou les biens.

⁴² Arrêts du tribunal administratif de Paris « société Axa » n°2016762/3-1 et « Assurance du crédit mutuel » n°2202327/3-3.

- **Recommandation 5** : Saisir le Conseil d'État d'une demande de formalisation de sa doctrine jurisprudentielle sur les conditions et circonstances d'engagement du régime de responsabilité de l'État pour dégradation et destructions de biens, publics ou privés, à l'occasion d'une manifestation autorisée sur la voie publique.

3.2.2.2. Les événements sociaux exceptionnels : le cas des « violences urbaines »

Dans le langage courant une émeute est « *un soulèvement populaire, généralement spontané et non organisé* »⁴³. En sociologie, le terme « violences urbaines » désigne l'éruption sporadique d'actions collectives spontanées/non préméditées et faiblement organisées, de personnes contre des biens et des personnes, en général liées aux institutions, sur des territoires disqualifiés ou défavorisés⁴⁴. Elles sont souvent déclenchées par un fait, voire une rumeur dont la propagation est accélérée par la généralisation des réseaux sociaux, perçus comme un abus d'autorité ou une injustice exceptionnelle/insupportable. Elles matérialisent le paroxysme d'un sentiment d'exclusion, de personnes s'estimant défavorisées ou humiliées.

A l'instar des critères de qualification d'un événement naturel ou climatique comme exceptionnel, la qualification d'émeute ou de « violences urbaines » (VU) résulte du cumul de la qualification pénale de faits infractionnels constatés⁴⁵, dont la destruction et la dégradation des biens, et de la date de commission de l'infraction. En 2023, la période de VU a ainsi été définie par la loi du 25 juillet 2023⁴⁶, soit les faits constatés entre le 27 juin et le 7 juillet 2023. Ce principe d'encadrement dans le temps pour qualifier des événements sociaux d'exceptionnels est similaire au bornage temporel des épisodes naturels et climatiques exceptionnels fixés par les arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle.

Pour autant, la définition reconnue et juridiquement éprouvée de la qualification de « violences urbaines » n'est pas aujourd'hui certaine et partagée⁴⁷.

- **Recommandation 6** : Arrêter la définition juridique de violences urbaines/émeute, y compris par différenciation avec une manifestation, afin de lever les ambiguïtés du renvoi au terme de « mouvement populaire ».

⁴³ Le Robert (synonymes : agitations, troubles).

⁴⁴ Définition de la sociologue Sophie Body-Gendrot : « L'expression « violence urbaine » désigne « des actions faiblement organisées de jeunes agissant collectivement contre des biens et des personnes, en général liées aux institutions, sur des territoires disqualifiés ou défavorisés » extrait de « L'insécurité. Un enjeu majeur pour les villes », *Sciences Humaines* n° 89, décembre 1998.

Les violences urbaines (VU) correspondent à un champ infractionnel défini par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, qui s'appuie sur la nomenclature française des infractions (NFI)⁴⁵, elle-même issue de la Classification internationale des infractions à des fins statistiques (ICCS). Cette qualification regroupe 550 natures d'infractions, dont les « destructions et dégradations de biens ».

⁴⁶ Loi n°2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

⁴⁷ Dans son avis du 11 juillet 2023 sur le projet de loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, le Conseil d'Etat vise les « violences urbaines » et la « réparation et la construction des nombreux bâtiments, publics comme privés, endommagés à l'occasion des troubles à l'ordre public et à la sécurité publique survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023 ». Il vise des « événements d'une ampleur inédite ». Il confirme sur ce point les termes de l'étude d'impact de la loi ; étude d'impact de la loi du 25 juillet 2023, notamment page 11.

Le risque social majeur n'est ni nouveau (ex : émeutes raciales aux Etats-Unis des années 1960), ni spécifique à la France. Comme au début des années 2000⁴⁸, les acteurs de l'assurance, de la réassurance et des observateurs internationaux rencontrés s'accordent pour souligner que ce risque connaît une résurgence depuis quelques années dans plusieurs pays⁴⁹. Leurs conséquences pèsent sur la capacité d'assurance et de réassurance à l'échelle mondiale et en particulier en France, d'autant que la modélisation de ce risque par les assureurs et réassureurs n'est pas aboutie à ce jour. La France n'est donc pas une exception en la matière, que ce soit dans la concrétisation ponctuelle du risque⁵⁰ ou dans son impact sur l'appréhension du risque par les assureurs, eux-mêmes soumis au repositionnement des réassureurs mondiaux.

Les VU de l'été 2023⁵¹ se caractérisent par un « pic » de l'indicateur national de la **délinquance en France (+140% par rapport aux mêmes journées de 2022)**⁵², caractérisées principalement par des vols aggravés (51%) et de destructions et dégradations de biens privés hors moyens dangereux (24%), les « **destructions et dégradations de biens publics hors moyens dangereux** », incluant ceux des collectivités mais pas exclusivement, ne représentant que **12,7% des infractions constatées par les forces de sécurité intérieure entre le 27 juin au 7 juillet 2023** sur l'ensemble du territoire national, dont près de 97 % en métropole⁵³.

A l'inverse de la tendance à la baisse des dégradations et destruction de biens publics constatée de manière constante depuis 6 ans, ces infractions ont ainsi augmenté de manière très sensible sur les 9 jours de violences urbaines de l'été 2023, avec 1 259 infractions enregistrées en 9 jours **(+80% par rapport à l'année précédente)**, ce qui **permet de caractériser l'épisode de violences urbaines en général et en particulier de son impact sur les biens publics.**

⁴⁸ Rapport de l'APREF « Assurance et réassurance des grèves, émeutes et mouvements populaire » juillet 2013 : « La situation géopolitique s'est tendue sur un plan mondial ces dernières années et plus nombreux sont les pays affectés aujourd'hui par une montée des violences et des troubles politiques. La puissance des médias en amplifie les échos. La répétition d'événements à caractère socio-politique n'est pas sans conséquence sur nos économies. C'est un enjeu auquel les Etats mais également les sociétés civiles doivent faire face. Ces phénomènes ne touchent pas seulement les pays en pleine évolution, mais aussi nos sociétés protégées, et la France n'en est pas exempte. » page 3.

Les émeutes survenues en Thaïlande en 2010 ont généré entre 500M\$ et 1Md\$ d'indemnités pour les assureurs— estimations APREF ⁴⁹, rapport « Assurance et réassurance des grèves, émeutes et mouvements populaire » juillet 2013, page 4 ; dernières émeutes enregistrées au Chili en 2019.

⁵⁰ Evénements de mai 68, émeutes des Minguettes à l'été 1981, violences de Vaulx-en-Velin, Sartrouville et Mantes la Jolie en 1990/91 et violences urbaines de 2005.

⁵¹ Annexe 5 : les caractéristiques des violences urbaines de 2023

⁵² Interstat n°64 du service statistique ministre de la sécurité intérieure (SSM SI) : « Insécurité et délinquance en 2023 : une première photographie », janvier 2024.

⁵³ Source : SSM SI et rapport IGA sur le profil des émeutiers de 2023, au 31 juillet 2023.

L'étude d'impact de la loi du 25 juillet 2023 relative aux violences urbaines a précisé que « plus de 750 bâtiments publics ont été atteints, avec des dommages causés à des mairies, écoles, bibliothèques ou postes de police (...). Les dégradations concernent environ pour 25% les bâtiments publics et 75% les bâtiments privés (...) [ce qui] représentent [ensemble] 20% des dégradations totales. De nombreux commerces ont également été ciblés, parfois pillés, ce qui représente un coût pour l'économie nationale estimé à ce stade, par les assureurs, à environ 650 millions d'euros. »⁵⁴ D'après les dernières estimations communiquées par France Assureurs le 14 mars 2024, le coût de l'activation des contrats d'assurance **dommage aux biens des seules collectivités locales du fait des violences urbaines de l'été 2023 est de 204 M€ (26 % des indemnisations totales) pour 5 % des sinistres (841 sinistres)**⁵⁵.

Si la qualification des événements est constante, la géographie des violences urbaines a évolué entre 2005 et 2023 : de 25 départements⁵⁶ et un peu plus de 200 communes (soit 0,6% des communes françaises) concernés en 2005, concentrés sur des zones urbaines et notamment dans quartiers dits sensibles, les VU ont touché en 2023, 66 départements (seulement 13 durant tout l'épisode⁵⁷) et **516 communes (soit 1,47% des communes françaises)**, et au-delà des zones urbaines, qui concentrent cependant toujours 70% des infractions.

3.3. Les nombreux dispositifs de prévention des risques, à conforter

3.3.1. La première des préventions du risque : le respect des normes et la mise en œuvre des politiques publiques

3.3.1.1. La mise en œuvre des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour s'adapter aux risques naturels et météorologiques

La première prévention des risques naturels et climatiques tient aux normes et décisions de construction et d'urbanisme. **En matière d'urbanisme, la compétence des collectivités territoriales inclut la prévention des risques naturels prévisibles**, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toutes natures. Elle contribue également à la **lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement**.⁵⁸

⁵⁴ Etude d'impact de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023, page 3

⁵⁵ Pour un total de 16 830 sinistres déclarés et un coût estimatifs global de 790 M€, soit un coût moyen de sinistres de 46 900€.

⁵⁶ Liste des départements, fixée par le décret n°2005-1387 du 8 novembre 2005 relative à l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁷ Principalement en Ile de France (75, 92, 93, 94, 91, 95), puis dans le Nord (59), la Seine-Maritime (76), le Rhône (69) et la Loire (42), puis les Bouches-du-Rhône (13).

⁵⁸ Article L 101-2 du code de l'urbanisme, notamment les 5° et 7°.

Dans ce cadre, les communes sont compétentes pour établir le **plan local d'urbanisme (PLU)**⁵⁹, rediscuté au plus tard 3 ans après son approbation ou sa dernière révision, et délivrer les permis de construire et les autorisations de travaux, sous le contrôle de légalité du préfet et du juge. Cette **compétence est, en tout ou partie, obligatoirement transférée aux intercommunalités à fiscalité propre (PLUi)**⁶⁰. Si le niveau communal reste majoritaire dans les compétences d'urbanisme (attribution des permis de construire notamment), ce niveau peut apparaître inadapté en matière de connaissance et de prévention globale des risques sur un territoire. L'échelle intercommunale, correspondant à un bassin de vie/de territoire peut paraître plus pertinente, au regard de sa cohérence territoriale et de ses moyens d'ingénierie. Le recours au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)⁶¹ pourrait également être évoqué.

Document d'urbanisme qui traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme, le PLU⁶² **fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols**. Sur son périmètre géographique, il respecte les principes généraux prévus par le code de l'urbanisme⁶³ et détermine les conditions d'un aménagement respectueux du développement durable. Il expose notamment un diagnostic, un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ainsi qu'un règlement.

Les **principes fixés par le règlement du PLU sont opposables à toutes constructions ou travaux, privés ou publics** : affectation des sols, **règles de constructions, tracé des voies de circulations, emplacement des voies et ouvrages publics et installations d'intérêt général, identification des terrains inconstructibles, secteur où l'octroi d'un permis de construire est subordonné à la démolition de construction existantes, délimitation de zones d'assainissement et d'eaux pluviales**, normes de performance énergétique des nouvelles constructions. Enfin, les **annexes du PLU** précisent : les servitudes d'utilité publique (plan d'exposition au bruit, **plans de prévention des risques**), les périmètres des ZAC (zone d'aménagement concerté) ou des zones avec droit de préemption, les schémas de réseaux d'eaux potables et d'assainissement.

Sur certains territoires (montagne ou littoral), le PLU doit être compatible avec des dispositions spécifiques liées aux caractéristiques locales. Partout, le PLU doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT), mais aussi le plan de déplacements urbains, le programme local d'habitat, le schéma de mise en valeur de la mer ou une charte de parc national ou régional.

⁵⁹ Article L123-1 et suivants du code de l'urbanisme.

⁶⁰ Communauté de communes : « aménagements d'espace pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, SCT, PLU et document d'urbanisme (carte communales) » (1° de l'article L5214-16 du CGCT) ; Communauté d'agglomération : urbanisme, PLH, **GEMAPI** (2°, 3° et 5° de l'article L5216-5 du CGCT) ; Communauté urbaine : « schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, PLU et opérations d'aménagement » (2° a) de l'article L5215-20 du CGCT), « programme local de l'habitat » -PLH- (3° a) du même article), « **GEMAPI** » (6° g) du même article).

⁶¹ Etablissement public regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre associés dans un périmètre territorial non enclavé sous la forme d'un syndicat mixte, créé par l'article 79 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM –article L5741-2 du CGCT- (pendant du pôle métropolitain pour les territoires davantage ruraux), il conduit des projets de développement économique, d'aménagement du territoire et de transition écologique. Son périmètre doit compatible avec celui des SCOT (schémas de cohérence territoriale) et des parcs naturels régionaux.

⁶² Articles 110 et 121-1 du code de l'urbanisme.

⁶³ Equilibre entre développement urbain, revitalisation rurale, espaces naturels, espaces agricoles, sauvegarde du patrimoine remarquable, mixité sociale et d'activité, développement durable ...

Le Géoportail de l'urbanisme (GPU)⁶⁴

Le Géoportail de l'urbanisme (GPU) donne accès aux réglementations d'urbanisme des territoires. Y sont accessibles, pour chaque commune :

- les **documents d'urbanisme** : le PLU/PLUi et ses annexes, dont les services d'utilités publiques et les éventuels PPR, ou la carte communale pour les petites communes, ainsi que le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) pour les sites patrimoniaux remarquables du territoire,
- le **schéma de cohérence territoriale** (SCoT) : document de planification stratégique intercommunal à long terme -environ 20 ans- élaboré à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, composé d'un projet d'Aménagement Stratégique (PAS) et d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO) et
- les **Servitudes d'utilité Publique** (SUP) : limitations administratives au droit de propriété autorisées par la loi au bénéfice de personnes publiques, de concessionnaires de services ou de travaux publics, de personnes privées exerçant une activité d'intérêt général. Elles peuvent exercer des contraintes et parfois interdire l'engagement ou la poursuite de travaux de constructions, d'aménagements ou de démolitions.

Au final, seul le zonage du PLU/PLUi et son règlement réalisent la synthèse des risques et protections au regard de l'ensemble des cadres réglementaires autonomes applicables pour chaque risque (détaillés dans des plans spécifiques – PPR, carte communale érosion côtière, risque incendie⁶⁵...). **La classification des zonages d'un PLU/PLUi constitue un « signal » de graduation du risque⁶⁶.**

C'est dans ce cadre que s'applique les **pouvoirs de police du maire en matière de prévention des menaces**. Son pouvoir de police générale⁶⁷ lui permet de prendre « toute mesure de sûreté » (dont l'évacuation et l'interdiction accès) en cas de menace externe grave et imminente (affaissement de terrain, séisme, inondation ...), y compris vis-à-vis de biens et immeubles. **Cela inclut la survenance de risques, notamment résultant de phénomènes naturels⁶⁸.** Ce pouvoir de police générale constitue ainsi un levier de prévention avant la matérialisation du risque, qui lorsqu'il survient mobilise ensuite les dispositifs de gestion de crise, quelle que soit la nature de la crise (climatique, sociale, industrielle, sanitaire ...).

⁶⁴ <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>

⁶⁵ Loi n°2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

⁶⁶ Le passage d'une zone U et surtout AU à N est un indicateur important de prise en compte du risque (à chaque zone correspond un règlement d'urbanisme).

⁶⁷ Articles L 2212-2 et 2212-4 du CGCT ; en cas de carence, le préfet se substitue au maire.

⁶⁸ La menace externe, ne peut en revanche pas justifier un arrêté de péril ou de péril imminent qui ne peut intervenir qu'en cas de menace résultant de l'état du bâtiment lui-même (menace interne ex vétusté) : articles L 511-2 et -3 du CGCT, pouvoir de police spéciale du maire, et arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 1979, ville de Lyon.

3.3.1.2. La mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et territoriale pour se prémunir contre les risques sociaux

De nombreuses politiques publiques, nationales et décentralisées, concourent à la cohésion sociale et territoriale du pays et de sa population. Ainsi, à l'instar des normes et politiques d'aménagement qui incluent un volet de prévention des risques, notamment naturels et climatiques, pour protéger les populations et les biens, les politiques de cohésion incluent un volet de prévention du risque social, qui comprend des mesures d'accompagnement des populations dans des territoires ciblés comme fragiles (cf. politique de la ville ou politique rurale notamment) et des mesures de prévention de la délinquance. Poursuivant le parallélisme avec les autres risques, le risque social fait également l'objet de dispositif de gestion du risque lorsqu'il survient, qui tiennent principalement au maintien de l'ordre public par la puissance publique.

Ainsi, même si les risques sociaux sont moins bien connus des assureurs, les outils et mesures de prévention de ces risques existent en France et sont largement déployés sur le territoire, notamment dans les zones qui y sont davantage exposées. Dès lors la modélisation des risques que les assureurs maîtrisent en matière de risques naturels et climatiques, qui les effraient donc moins, est tout autant accessible en matière de risque social, pour autant que le travail de modélisation soit engagé/achevé par les assureurs, en collaboration avec l'ensemble des acteurs publics concernés, État et collectivités locales.

La cohésion sociale mobilise plusieurs domaines d'intervention, publique et privée, qui combinés, concourent à la cohésion d'un territoire : notamment des normes d'urbanisation incluant l'accessibilité des transports (obligation de continuité territoriale) et la disponibilité suffisante de logements « décents » et favorisant la mixité sociale (obligation de logements sociaux)⁶⁹, accès à l'école et la formation (obligation d'instruction), accès à l'emploi et la formation professionnelle (régime obligatoire d'assurance chômage), accès à la santé (régime obligatoire de sécurité sociale) et aux services publics de proximité (principe constitutionnel d'adaptabilité/mutabilité du service public aux besoins des usagers).

⁶⁹ L'urbanisme et l'architecture participe pleinement de la « prévention situationnelle » et les études de sûreté et de sécurité publique (ESSP), soumises à l'avis des référents des forces de sécurité intérieure, contribue à la lutte contre la délinquance en limitant les situations qui favoriseraient la commission d'actes délictueux. La prise en compte de ces ESSP et de ces enjeux dans le NPNRU a été conforté par le CIV du 29 janvier 2021. Dans les QPV, cet objectif se traduit dans la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP).

Sans viser l'exhaustivité et en se concentrant sur les zones urbaines⁷⁰, historiquement davantage touchées par la matérialisation des risques sociaux, quelques dispositifs de la « **politique de la ville** »⁷¹ peuvent être mis en avant, en notant qu'ils ont été adaptés et remobilisés pour tirer les enseignements des dernières violences urbaines du début de l'été 2023, notamment à l'occasion du comité interministériel des villes⁷² du 27 octobre 2023⁷³.

La politique de la ville⁷⁴ vise à réduire les écarts de développement au sein des villes entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines, à restaurer l'égalité républicaine dans les quartiers défavorisés et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Il s'agit d'une politique interministérielle (éducation et petite enfance, logement et cadre de vie, emploi et insertion professionnelle, renforcement du lien social et sécurité et prévention de la délinquance⁷⁵) et interinstitutionnelle (Etat, opérateurs, collectivités locales, monde associatif). Elle mobilise de multiples acteurs à travers le conseil national des villes⁷⁶, le conseil citoyen, le réseau de l'Etat de la politique de la ville, les centres de ressources de la politique de la ville et l'observatoire national de la politique de la ville (ONPV), qui contribue à une meilleure connaissance des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et à l'évaluation des politiques publiques menées en leur faveur.

L'observatoire national de la politique de la ville (ONPV)⁷⁷

Créé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, l'ONPV a été installé en 2016 et joue un rôle majeur pour la connaissance des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Son comité d'orientation, qui arrête son programme d'enquêtes, d'exploitation statistiques et d'étude pour évaluer la politique de la ville et l'évolution des QPV, est composé d'une cinquantaine de membres, issus de la sphère de la mise en œuvre de la politique de la ville, de l'administration centrale, des opérateurs publics, des experts (dont 8 personnalités qualifiées toutes universitaires ou académiques) et des élus. Il publie un rapport annuel public sur l'évolution des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

→ **Recommandation 7 : A l'instar de leur association au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRN), proposer la participation de**

⁷⁰ Plan France ruralités du 15 juin 2023.

⁷¹ Annexe 6 : la politique de la ville comme premier levier de la prévention de la délinquance en zone urbaine

⁷² Comité interministériel des villes (CIV) est chargé de définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville. Les orientations et actions qu'il arrête intéressent tous les objectifs de la politique de la ville, au service en particulier des quartiers les plus défavorisés.

⁷³ Le CIV de fin 2023 s'est inscrit dans la continuité des orientations fixées depuis 2017 en faveur **des quartiers prioritaires, où vivent 5,4 millions d'habitants (8 % de la population française)**. L'émancipation de ces quartiers doit d'abord bénéficier des politiques de la transition écologique, du plein emploi et de l'accès aux services publics. <https://www.gouvernement.fr/actualite/les-principales-mesures-du-comite-interministeriel-des-villes>

⁷⁴ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et notamment son article 1^{er} : « **Guide sur la sécurité dans la politique de la ville : à l'attention des élus et des acteurs locaux** », ANCT, janvier 2022.

⁷⁵ Lien social et citoyenneté : mobiliser des moyens de droit commun et des moyens exceptionnels adaptés aux besoins de chacun afin de restaurer l'égalité républicaine et améliorer les conditions de vie des habitants dans les quartiers les plus défavorisés - <https://www.ecologie.gouv.fr/politique-ville>.

⁷⁶ Décret n°2016-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

⁷⁷ <http://www.onpv.fr/>

représentants des assureurs au comité d'orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), aux côtés des élus et de l'État.

L'Etat met à disposition de l'ensemble des acteurs de la politique de la ville un SIG dédié <https://sig.ville.gouv.fr/> qui recense les données permettant de mieux connaître les « quartiers prioritaires de la ville » (QPV), dont la carte actualisée (cartes 2015 et 2024⁷⁸).

Les **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** sont des territoires d'intervention ciblée des politiques publiques, étatiques et locales, retenus, après concertation entre les collectivités locales et l'Etat, selon une méthode objectivée et publique. Cette géographie prioritaire de la cohésion sociale et territoriale en France vient d'être actualisée⁷⁹ : depuis le 1^{er} janvier 2024, 1 362 zones urbaines sont estampillées QPV en métropole, soit une augmentation de + 5% en 10 ans, avec des quartiers entrants et des sortants⁸⁰. La cartographie des QPV en outre-mer est en cours d'actualisation pour une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2025. La collectivité locale est qui comprend un QPV signe un **contrat de ville**⁸¹ avec l'Etat.

Les **nouveaux contrats de ville 2024-2030** (« Quartier 2030 ») « comporteront un socle consacré à des thématiques transversales et une partie dédiée aux projets spécifiques à chaque quartier, construite avec l'ensemble des acteurs locaux (habitants, élus, associations, bailleurs, acteurs publics et privés), incluant un « **volet investissement** », **pour soutenir des projets « identifiés par les habitants lors des concertations » mais également « par des acteurs publics ou privés »**. Le « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU) pour 2014-2031⁸² poursuivant le « PNRU 2004-2021 »⁸³ interviendra ainsi dans le cadre des contrats de ville « en faveur de la requalification » des QPV, notamment les « quartiers présentant les dysfonctionnements urbains⁸⁴ les plus importants » (12Md€ d'équivalent subventions). Cela concernera 480 quartiers où vivent 3 millions d'habitants.

→ **Recommandation 8** : Inviter les assureurs à participer aux concertations relatives à la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville pour les quartiers prioritaires de la ville (QPV), au titre des acteurs privés susceptibles d'apporter notamment leur point de vue sur les leviers de la meilleure maîtrise du risque dans ces quartiers.

⁷⁸ 1 296 quartiers prioritaires de la politique de la ville étaient identifiés en France métropolitaine et 218 en Outre-mer, soit un total de 1 514 au 1^{er} janvier 2015 ; au 1^{er} janvier 2024, 1 362 QPV ont été labellisés en métropole, l'actualisation des zonages en outre-mer devant intervenir au 1^{er} janvier 2025.

⁷⁹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/29.12.2023_DP_actualisation_g%C3%A9ographie_prioritaire.pdf ; décret n°2023-1314 du 28 décembre 2023

⁸⁰ Les 1 362 QPV métropolitains au 1^{er} janvier 2024 intéressent désormais tous les départements français, parmi eux, 960 ont vu leurs contours modifiés par rapport à 2015 (291 sans changement de périmètre) et 111 sont de nouveaux QPV.

⁸¹ Article 6 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 : « *La politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'Etat et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ces contrats sont signés par les départements et les régions.* » Par exception, les contrats de villes peuvent être communaux dans les territoires ultra-marins.

⁸² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

⁸³ Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) institué par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait un effort national sans précédent de transformation des quartiers en difficulté, en principe les quartiers classés en ZUS.

⁸⁴ Grilles d'évaluation, applicable en métropole et outre-mer : habitat (état du parc et diversité de l'habitat), mixité des activités, ouverture et accès aux transports, disponibilité foncière, qualité de l'environnement urbain, enjeux de « gestion » du quartier.

L'ensemble de ces aménagements sont de nature à favoriser le mieux vivre ensemble dans ces quartiers et ainsi à gommer le sentiment d'exclusion qui est majeur dans le déclenchement d'incivilités et de vandalisme « au quotidien », mais aussi des éruptions ponctuelles de violences urbaines. **Ils constituent dès lors des éléments importants de prévention de la délinquance que les assureurs devraient considérer dans leur appétence pour le marché de « dommages aux biens » que représentent les collectivités qui comptent des quartiers sensibles, dont ceux estampillés « QPV ».**

3.3.2.Des dispositifs spécifiques de prévention de risques prioritaires, qui doivent favoriser l'attractivité assurantielle de ces territoires

3.3.2.1.Les outils de la prévention des risques naturels et météorologiques

Le ministère chargé de l'écologie met à disposition de tous un site dédié à la prévention des risques majeurs : <https://www.gouvernement.fr/risques>⁸⁵. Il facilite et accompagne les différentes actions à mener pour prévenir et gérer ces risques : se préparer en toutes circonstances ; prévenir et agir en cas de risques et de menaces ; s'informer sur l'action de l'État ; s'engager pour aider en cas de crise.

Il associe par ailleurs l'ensemble des acteurs de la prévention du risque naturel, dont **les assureurs et de réassureurs**⁸⁶, à ses travaux. Cette concertation est organisée au sein du **conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM)**⁸⁷, présidé par un maire, qui prépare par ailleurs les « assises nationales des risques naturels » qui se tiennent tous les 2 ans (dernières en 2022).

⁸⁵ <https://www.gouvernement.fr/risques> ou <https://outil2amenagement.cerema.fr/actualites/site-dedie-la-prevention-des-riques-majeurs>

⁸⁶ Le COPRNM est composé de parlementaires, d'élus, de scientifiques, de représentants de la société civile, de professionnels notamment **d'assureurs et de réassureurs** et d'un représentant de plusieurs ministères et du secrétaire général de défense et de sécurité nationale. Parmi les **12 élus**, on trouve **6 élus locaux** et **6 parlementaires** dont 3 désignés par l'Assemblée nationale et 3 par le Sénat. Le mandat est de 3 ans.

⁸⁷ Article D565-8 du de code de l'environnement.

En fonction de la nature du risque, les dispositifs nationaux et locaux de prévention diffèrent :

- ♦ S'agissant des **risques liés aux phénomènes météorologiques** (tempête, cyclone, neige, grêle), **sismiques ou de mouvements de terrain** (avalanche, glacier, glissement), les dispositifs de prévention résident dans les **normes de construction et de protection, associées à un dispositif d'alerte**, appuyé notamment par Météo France.
- ♦ S'agissant des **autres risques, et notamment des risques naturels, l'information du public, la formation des acteurs**, y compris par des exercices⁸⁸, ou les **règles normatives de constructions ou d'aménagement** sont également des leviers de prévention des risques primordiaux, auxquels s'ajoute, dans les territoires/zones où le risque est le plus fort ou nécessite une adaptation fine des contraintes d'urbanisme, le **plan de prévention des risques (PPR)**⁸⁹. Le PPR est la seule procédure spécifique de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement.

En matière de **risque naturel**⁹⁰, le plan de prévention des risques naturels (PPRN) délimite les zones exposées directement ou indirectement à un risque⁹¹ et, document de planification, régit l'utilisation des sols en fonction des risques naturels prévisibles auxquels ils sont soumis, de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous condition, en passant par des mesures de prévention, de protection et de sauvegardes. Le PPRN peut être décliné par nature de risque ou dans une approche territoriale multirisques.

Elaboré par l'Etat, après concertation avec les collectivités et enquête publique, il constitue une « **servitude d'utilité publique** » d'urbanisme qui est accessible sur le portail Géorisque et **s'impose à tous (particuliers, entreprises, collectivités et Etat) et à tous les projets**, notamment à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire. A l'instar du PLU/PLUi, le PPR se compose d'une note de présentation (raisons de prescription du PPR, phénomènes connus, aléas, enjeux, objectifs de prévention, choix de zonage et de mesures réglementaires), de cartes et d'un règlement (mesures d'interdiction et prescriptions, mesures de préventions, de protection et de sauvegarde).

⁸⁸ La « journée nationale de la résilience aux risques » est organisée depuis 2022 à l'échelle nationale, le 13 octobre (date retenue par les Nations-Unies en faveur de la réduction des risques de catastrophes), par le ministère de la transition écologique. A cette occasion en particulier, sont organisés des exercices dans lesquels les acteurs « jouent le risque pour s'y préparer ». C'est l'occasion de mobiliser l'ensemble des acteurs, dont les associations (ex : association française de prévention des catastrophes naturelles) et les outils qu'elles ont pu développer (ex : « Prépa Risk »).

⁸⁹ Articles [L. 562-1 à L. 562-9](#) et [R. 562-1 à R. 562-20](#) du code de l'environnement : placé auprès du ministre chargé de l'environnement, le COPRNM donne des avis et fait des propositions en matière de prévention des risques naturels pour : l'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de la surveillance et la prévision et le développement de l'information préventive ; le renforcement de la prise en compte des risques dans l'utilisation des sols et la construction et la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens face aux aléas, notamment par le développement de plan et de travaux de prévention des risques naturels ; le développement de méthode d'analyse et d'expertise, notamment par retour d'expérience et le renforcement des recherches ; les mesures d'intervention soutenues par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier. Il peut associer à ses travaux l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

⁹⁰ En dehors du risque naturel, le plan de prévention du risque technologique (PPRT) peut être mobilisé notamment pour les sites SEVESO (adopté suite à la catastrophe d'AZF à Toulouse en 2003).

⁹¹ **3 types de risques : latent (ne s'est pas encore manifesté), apparent (manifeste), disparu (ne peut plus se manifester).**

Le PPRN peut être décliné par nature de risque ou dans une approche territoriale multirisques.

- Par risque : inondation (PPRI), le cas échéant à l'échelle du bassin hydraulique (PGRI), incendie de forêt (PPRIF), risque minier (PPRM) pour l'essentiel
- Territorialisé : outre le PGRI (cf. supra) à la fois thématique et territorialisé, il s'agit essentiellement du plan de prévention des risques littoraux (PPRL), mis en place à l'issue de la tempête Xynthia de 2011 et qui vise les risques particuliers de type inondation par submersion marine, avancée dunaire, recul du trait de côte et de falaise. Fin 2023, sur 269 communes éligibles, 131 sont incluses dans PPRL dont 109 plans validés et opposables⁹².

Tableau 4 : couverture du territoire par des PPRN au 31 décembre 2023

	Prescrit	Opposable	Total	Taux de couverture total (%)	Part PPR opposables (%)	Part PPR thématique (%)
Nombre total de PPRN	809	5992	6801	47,1	88,1	
Nombre total de communes	1879	12569	14448		87,0	
PPRN-Inondation	380	3376	3756	33,9	89,9	55,2
Communes PPRN-Inondation	1218	9862	11080		89,0	76,7
PPRN-Littoraux	22	109	131	48,7	83,2	1,9
Communes PPRN-Littoraux	25	244	269		90,7	1,9
PPRN-Mouvement de terrain	92	500	592	53,0	84,5	8,7
Communes PPRN-Mouvement de terrain	140	978	1118		87,5	7,7
PPRN-Multirisques	121	1171	1292	96,9	90,6	19,0
Communes PPRN-Multirisques	130	1203	1333		90,2	9,2
PPRN-Séisme	3	6	9	90,0	66,7	0,1
Communes PPRN-Séisme	4	6	10		60,0	0,1
PPRN-Avalanche	0	8	8	100,0	100,0	0,1
Communes PPRN-Avalanche	0	8	8		100,0	0,1
PPRN-Eruption volcanique	0	0	0			0,0
Communes PPRN-Eruption volcanique	0	0	0			0,0
PPRN-Incendie de forêt	58	154	212	96,8	72,6	3,1
Communes PPRN-Incendie de forêt	58	161	219		73,5	1,5
PPRN-Cyclonique	1	0	1	100,0	0,0	0,0
Communes PPRN-Cyclonique	1	0	1		0,0	0,0
PPRN-RGA	99	668	767	34,0	87,1	11,3
Communes PPRN-RGA	303	1954	2257		86,6	15,6

Source : Mission, d'après les données de la DGPR (extraction de la base de données GASPAR au 31 décembre 2023).

Début 2024, 14 448 communes étaient concernées par un PPRN (43 % des communes), dont plus de 88 % avec un PPR validé et donc opposable (prescriptions d'urbanisme) ce qui représente 5 992 plans validés sur les 6 801 prescrits. La grande majorité de ces PPR visent le risque d'inondation (55% des PPR et 77% des communes prioritaires), viennent ensuite les plans multirisques (19% des PPR et 9% des communes prioritaires), puis le risque de retrait gonflement des argiles (RGA- 11% des plans et 15,5% des communes prioritaires), de mouvement de terrain (9% des plans et 8% des communes prioritaires) et enfin d'incendie de forêt (3% des plans et 1,5% des communes prioritaires). Les risques séisme et avalanche sont marginaux, un plan cyclone a été adopté et aucun plan n'a été engagé pour le risque d'éruption volcanique. Au-delà de cette couverture territoriale des risques par des PPR, leur actualisation régulière doit aussi être une priorité.

⁹² Annexe 7 : les plans de prévention des risques climatiques.

Le préfet prescrit un **PPR lorsqu'un risque naturel important et reconnu du fait d'événements récents ou historiques est identifié sur un territoire**⁹³. Il doit ainsi permettre de prendre les décisions de prévention les plus adaptées à l'occupation future et actuelle des espaces exposés afin de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des activités. **La couverture de l'ensemble du territoire par des PPR n'est ainsi pas un objectif des acteurs de la prévention des risques, il n'est pas souhaitable (pour être efficace la prévention doit prioriser les enjeux et les aléas) et ne serait pas réalisable au regard des moyens dont disposent les services de l'Etat et des collectivités locales.**

Quelques **perspectives d'optimisation** sont à l'œuvre s'agissant de ces outils de prévention.

- **L'introduction en cours d'une modélisation prédictive/prospective de certains risques naturels :**

Si les cartes d'aléas (risques) édités par les services de l'Etat se fondent aujourd'hui essentiellement sur une analyse *a posteriori* des risques constatés, dans le temps et dans l'espace, des modélisations davantage prédictives sont en cours d'introduction⁹⁴, en s'appuyant sur le plan national d'adaptation au risque climatique. Cette dimension prospective doit contribuer à la meilleure connaissance partagée des risques et donc à la meilleure capacité à les intégrer, d'une part, dans la stratégie d'assurance des collectivités et, d'autre part, dans la construction des offres des compagnies d'assurance.

Aujourd'hui, seul le PPRL relatif au risque de submersion marine inclut cette dimension prospective des projections de l'aléa futur à l'année 2100. La modélisation prédictive pour le risque inondation par ruissellement et par débordement de cours d'eau est en cours de finalisation au ministère de la transition écologique (MTE-DGRP) et devrait être prochainement être intégré à cette carte d'aléa. La modélisation prospective suivante pourrait concerner le risque d'incendie de forêt. En revanche, d'autres risques naturels sont plus difficilement modélisables pour l'avenir compte tenu des incertitudes scientifiques (ex avalanches).

- **La meilleure sensibilisation de tous les acteurs est un axe de prévention qui demeure insuffisant en France :**

Il est nécessaire de développer une culture du risque effective et partagée, en renforçant les dispositifs d'information et de formation des agents publics (cf. infra partie 5), comme des usagers, en ciblant les zones et territoires particulièrement exposés aux risques majeurs et à leurs évolutions (ex si la culture du risque incendie de forêt est relativement bien diffusée dans la zone sud-est, elle ne l'est pas dans d'autres régions de métropole qui voient ce risque croître). Les cartes de PPR actualisées pourraient également être mobilisées à cet effet.

Conclusion : les outils de prévention des risques naturels et météorologiques existent, sont nombreux et adaptés à chaque risque. Même si leur actualisation et une vision globale, y compris prospective, permettraient d'optimiser encore ces dispositifs, leur non prise en compte (ex : absence de bonus/malus appliqué à l'offre tarifaire), voire leur qualification « d'insuffisants » par les assureurs, nécessitent que ces derniers soient davantage transparents sur leurs attendus.

⁹³ Dossier départemental des risques majeurs et bilan des arrêtés interministériels de constat de l'état de catastrophe naturelle.

⁹⁴ Cour des comptes « La gestion publique des risques : mieux coordonner les actions, faire émerger une vision d'ensemble », rapport thématique juin 2023, notamment pages 22 et suivantes.

- Recommandation 9 : Publier des référentiels de prévention en particulier en matière de risques naturels et météorologiques (critère de cotation de risque, conditions de visites sur place, critère d'aménagement bâtementaire, de formation des agents, de sensibilisation des usagers...).

3.3.2.2. Les outils de la prévention des risques sociaux : la prévention de la délinquance

« La prévention de la délinquance se situe au carrefour des politiques de sécurité, judiciaire, sociale, de la ville, du logement, scolaire et de la protection de l'enfance »⁹⁵ et constitue une réponse à la dégradation de la cohésion sociale, notamment sur les questions de sécurité des personnes et des biens.

La **stratégie nationale de prévention de la délinquance (SNPD)**⁹⁶ pour 2020/2024⁹⁷, qui mobilise l'action locale et coordonnée de tous les acteurs, dont l'Etat et les collectivités territoriales, fixait 4 objectifs : la prévention de la délinquance des plus jeunes avant l'âge de 12 ans⁹⁸ ; la protection des personnes vulnérables ; l'implication forte de la population et de la société civile dans la prévention et « la production de tranquillité publique » ; l'adaptation de la gouvernance au territoire au sein principalement des conseil de sécurité et de prévention de la délinquance.

Une nouvelle concertation a été ouverte par le ministère de l'intérieur et des outre-mer le 14 février 2024⁹⁹ afin de repenser la politique de prévention de la délinquance et sa traduction dans la future SNPD : « *cette démarche vise à moderniser, renforcer et clarifier cette politique publique intervenant dans un contexte marqué par l'importance de renforcer la réponse des pouvoirs publics face aux enjeux sécuritaires et sociétaux actuel. (...) Les récentes violences urbaines de l'été 2023 ont souligné la nécessité impérieuse de renforcer l'efficacité des politiques publiques dans ce domaine.* »

⁹⁵ [Plaquette de présentation de la Stratégie nationale de prévention de la délinquance](#) ; Tome 1: Les 40 mesures pour dynamiser la politique de prévention ; Tome 2 : La boîte à outils, des actions au choix des territoires

⁹⁶ <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-delinquance/20202024-2/>

⁹⁷ Circulaire du Premier ministre du 23 décembre 2020.

⁹⁸ Prévention primaire, mobilisation des familles, sensibilisation et éducation, notamment aux médias et à la citoyenneté.

⁹⁹ <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiques-de-presse/lancement-dune-concertation-nationale-pour-renovation-de-strategie>

Les objectifs de la SNPD se traduisent, adaptés, dans chaque département au sein du **conseil départemental de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (CDPDR)**¹⁰⁰ qui s'appuie sur les contributions des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CLSPDR)¹⁰¹, afin d'établir le plan départemental de prévention de la délinquance (PDPD)¹⁰², dont les actions peuvent bénéficier du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Le **plan de prévention de la délinquance et de la radicalisation (PPDR)** décline et adapte, avec les acteurs locaux, les orientations de la stratégie nationale. Cette déclinaison locale est cependant aujourd'hui imparfaite puis, d'après la Cour des comptes, « *fin 2022, 59 départements étaient dotés d'un plan départemental et 33 n'étaient pas encore engagés dans sa rédaction. Le SG-CIPDR a fixé un objectif de couverture totale en 2023 (...)* »¹⁰³.

Instance de prévention partenariale, le **conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISP)** élabore le plan d'action local adapté aux besoins du territoire : priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune et échange des informations utiles, y compris avec les organismes privés concernés, en définissant des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques. « *En tant que de besoin et selon les particularités locales, (...) des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil* »¹⁰⁴, qui est présidé par le maire. Fin 2021, 805 CLSPD étaient recensés, couvrant 1 186 communes assujetties¹⁰⁵, dont 994 communes de plus de 10 000 habitants et 192 communes comportant un QPV¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Le conseil départemental de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CDPDR) et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, concourt à la mise en œuvre, dans le département, des politiques publiques dans ces domaines. Sa compétence inclut notamment la prévention des conduites d'addiction et la lutte contre l'insécurité routière et, plus généralement, contre les violences et incivilités de toute nature (article D132-5 et suivant du code de la sécurité intérieure (CSI)).

¹⁰¹ Article D132-7 et suivants du CSI.

¹⁰² Article D132-13 du CSI.

¹⁰³ Rapport de la Cour des comptes, « *Le SG-CIPDR – exercices 2018-2022* » février 2024, pages 39 et suivantes.

¹⁰⁴ 5° de l'article D132-7 du CSI ; composition fixée par arrêté du maire.

¹⁰⁵ L'obligation de CLSPD a été étendue aux communes de plus de 5 000 habitants par la loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

¹⁰⁶ [Plaquette de présentation de la Stratégie nationale de prévention de la délinquance](#), page 6, actualisé par le « guide de la sécurité page 35.

Enfin, le **contrat local de sécurité (CLS)**¹⁰⁷ est la traduction opérationnelle du plan local du CLSPD. **Volet sécurité et prévention annexé au contrat de ville lorsque la commune en bénéficie** (cf. supra), le CLS est signé par le maire et le préfet de département lorsqu'ils estiment, après consultation du procureur de la République, que **l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune le justifie**. Dans son rapport d'information « *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité* »¹⁰⁸, le Sénat a indiqué en 1999 que le CLS était un outil utile, même si perfectible, notamment du fait de son approche globalisée, qui inclut la prévention des violences urbaines ou la prise en compte de la sécurité dans la politique d'urbanisme par exemple. **A partir de 2006, tirant les conséquences des émeutes de 2005 notamment, le CLS contractualise le volet sécurité-prévention du contrat de ville.**

- **Recommandation 10** : Inviter les représentants des assureurs aux concertations locales et nationales annoncées dans le cadre du « Beauvau de la prévention de la délinquance » et, sur le terrain, les associer aux concertations conduites dans le cadre de l'achèvement de la couverture du territoire en plan de prévention de la délinquance (PPDR) et des contrats locaux de sécurité (CLS).

Ces dispositifs nationaux viennent appuyer **le maire, dans sa compétence d'animation de la prévention de la délinquance sur le terrain**¹⁰⁹ : « *le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance, et en coordonne la mise en œuvre* »¹¹⁰. Garant de la tranquillité publique au sein de sa collectivité, à l'échelon communal ou intercommunal, il peut doter sa commune d'une **police municipale**¹¹¹ **chargée du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique**, appliquant les prérogatives de ses pouvoirs de police administrative générale et spéciale¹¹².

Il peut aussi déployer un dispositif de **vidéo-protection**. Elle intervient alors même qu'aucun fait n'a été commis et contribue à dissuader le passage à l'acte. Son déploiement, compétence du maire a vocation à s'inscrire dans le cadre d'un « schéma local de tranquillité publique » concerté (cf. infra) et le réseau de caméras installées sur la voie publique est piloté depuis un centre de supervision urbain (CSU)¹¹³ qui permet de visualiser en direct les images captées. La vidéo protection participe de la « prévention situationnelle » et vise essentiellement la protection des biens publics, la sécurité routière et la sécurisation de la voie publique.

¹⁰⁷ Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 (suite au colloque tenu à Villepinte en octobre 1997 sur le thème « Des villes sûres pour des citoyens libres »), complétée par la circulaire interministérielle du 7 juin 1999, puis circulaire interministérielle du 4 décembre 2006.

¹⁰⁸ Rapport d'information n° 447 (1999-2000), tome I, déposé le 28 juin 2000 ; <https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-143.html>.

¹⁰⁹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/le-maire-et-la-prevention-de-la-delinquance>

¹¹⁰ Article L132-4 du code de la sécurité intérieure (CSI) (la loi du 5 mars 2007, post émeutes de 2005).

¹¹¹ Articles L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales –CGCT et 511-1 du code de la sécurité intérieure.

¹¹² Elle participe alors à la qualité de vie des habitants, en contribuant au maintien des règles de « bonne conduite » et en luttant contre les incivilités et la délinquance. Concrètement, elle met en œuvre les pouvoirs de police du maire afin de tranquillité et l'ordre public.

¹¹³ CSU : salle équipée d'écrans qui, en présence d'opérateurs, permet de visualiser en direct les images captées par les caméras ; particulièrement adapté aux grandes agglomérations ou aux EPCI, il peut être mis en place au niveau communal comme au niveau intercommunal.

Au 31 décembre 2022, la France comptait plus de 27 000 policiers municipaux (27 119), en augmentation de 6,5 % par rapport à 2021 (25 464 agents) et plus de 26 % par rapport à 2016 (21 454). Le nombre de communes disposant d'un service de police municipale augmente également : 4 452 en 2021, elles sont 4 558 fin 2022 (106 nouvelles communes)¹¹⁴.

Enfin, la politique de prévention se renouvelle¹¹⁵ et contribue ainsi toujours davantage à réduire le risque social qui pourrait peser sur ces territoires, et donc sur les biens, notamment publics, qui y sont implantés. Deux axes majeurs d'actions sont déployées pour dissuader le passage à l'acte en matière de délinquance :

- Renforcer la **présence dissuasive sur la voie publique : la police de sécurité du quotidien (PSQ)¹¹⁶** est déployée depuis 2018, s'appuyant notamment sur des **contrat intégrés de sécurité (CIS)**, associant polices nationale et municipale, ou sur les **quartier de reconquête républicaine (QRR)**, dans lesquels la qualité du partenariat avec les élus et les acteurs locaux permet de déployer des moyens supplémentaires. La Cour des comptes a estimé début 2023 que le dispositif, soit 62 QRR début 2022, dont 2 outre-mer, est globalement positif¹¹⁷.
- Afin de **favoriser le rapprochement entre la police et la population** pour désamorcer les tensions et réduire le risque social, deux dispositifs particuliers peuvent contribuer à cette maîtrise du risque : le déploiement de **délégué de la cohésion police-population (DCPP)** dans les QPV et les QRR, et l'expérimentation, suite aux violences urbaines de l'été 2023, de « **forces d'action républicaine** » (**FAR**), capables de mobiliser pendant plusieurs mois des moyens nationaux, régionaux et départementaux pluridisciplinaires pour renforcer l'action de l'État dans un territoire en crise et apporter une réponse globale.

Pour résumer, comme en matière de prévention des risques naturels et météorologique, de nombreux dispositifs de cohésion territoriale et de prévention de la délinquance ont été mis en place, y compris pour répondre aux derniers épisodes de violences urbaines. S'ils sont toujours perfectibles, ils doivent être dorénavant pris en compte par les assureurs dans leur appétence au risque social en France.

→ **Recommandation 11 : A l'instar des référentiels utilisés pour les risques naturels et météorologique, établir un référentiel partagé entre les assureurs et les collectivités locales, des attendus de dispositifs de prévention de la délinquance pour formuler une offre d'assurance dommage aux biens d'une collectivité locale.**

¹¹⁴ <https://www.lagazettedescommunes.com/911926/paris-marseille-nice-notre-classement-des-100-premieres-polices-municipales/>

¹¹⁵ « Guide sur la sécurité dans la politique de la ville : à l'attention des élus et des acteurs locaux », ANCT, janvier 2022 https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2022-09/guide_securit%C3%A9_Janv2022-1%20-%20Copie.pdf

¹¹⁶ Discours du Président de la République du 18 octobre 2017 aux forces de sécurité intérieure.

¹¹⁷ Rapport de la Cour des comptes « Les quartiers de reconquête républicaine », février 2023, page 3.

3.4. L'accompagnement des collectivités sinistrées par l'Etat et la mobilisation de la solidarité nationale

La règle principale de la couverture des risques auxquels un bien, et en particulier un bien d'une collectivité locale, peut être exposé est celui du recours à l'assurance ou du choix volontaire de l'auto-assurance. L'assurance est en effet un secteur économique concurrentiel, auquel l'Etat n'a pas vocation à se substituer, y compris dans des territoires davantage exposés pour lesquelles le marché ne peut pas organiser sa carence et se décharger sur la solidarité nationale lorsque la couverture de risque est moins rentable ou davantage risquée.

Pour autant, les spécificités des biens des collectivités locales et la nécessaire permanence des services publics conduisent d'ores et déjà l'Etat à soutenir les collectivités sinistrées, indépendamment des contrats d'assurance de dommage aux biens qu'elles peuvent conclure. Pour ce faire, l'Etat a mis en place des accompagnements financiers de reconstruction de biens non assurés ou réputés inassurables, ainsi que pour accompagner la meilleure maîtrise et prévention des risques identifiés.

3.4.1. Un accompagnement financier déjà mobilisable à conforter, lorsque la couverture assurantielle des biens fait défaut ou n'est pas possible et qu'un sinistre survient

En cas d'événements d'une exceptionnelle gravité, un certain nombre de fonds peuvent être mobilisés pour soutenir l'indemnisation et la reconstruction des biens publics endommagés lorsque ceux-ci ne sont pas « assurables ».

3.4.1.1. La solidarité européenne du fonds de solidarité européenne (FSUE)¹¹⁸

Depuis 2002¹¹⁹, le FSUE permet d'aider les Etats membres à faire face aux dégâts causés par les grandes catastrophes survenant sur leur territoire, y compris à l'échelle des régions sinistrées. Abondé par la réserve de solidarité et d'aide d'urgence (SEAR) de l'Union en fonction des besoins¹²⁰, il est activé en complément de l'engagement de l'Etat membre concerné, en couvrant une partie des dépenses publiques nécessaires aux actions d'urgence de première nécessité et de remise en état. Le FSUE peut être mobilisé en cas d'urgence majeure de santé publique¹²¹ ou de **catastrophe naturelle** « majeure » (inondations, tremblements de terre, sécheresses, tempêtes...) à l'échelle d'un Etat (dommages supérieurs à 3 Mds€ ou plus de 0,6% du RNB de l'Etat bénéficiaire) ou « régionale », **c'est-à-dire lorsque la catastrophe a occasionné des dommages directs supérieurs à 1,5% du PIB de la région (1% pour les outre mers).**

Le fonds permet de **compenser** des dépenses engagées sur des **dommages non assurables et des pertes publiques**. Les dépenses éligibles sont :

- La remise en fonction des infrastructures et équipements (*domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'enseignement*),
- L'hébergement provisoire des populations concernées et la prise en charge des services de secours,
- La sécurisation des infrastructures de prévention, les mesures de protection du patrimoine culturel et
- Le nettoyage des zones sinistrées (y compris les zones naturelles).

En revanche, les **dépenses couvertes** par d'autres instruments de l'Union européenne (interventions en urgence ou de long terme de l'UE, tels que les financements de reconstruction durable, redressement économique, prévention par le FEDER), mais aussi **par des tiers (ex assureurs)** ou de dépenses de TVA ou d'assistance techniques sont **inéligibles**.

¹¹⁸ Le FSUE est un des trois instruments dédiés aux situations d'urgence de l'Union, avec le « mécanisme de l'Union pour la protection civile » (UCPM) intervient en cours de crise pour coordonner les ressources d'intervention d'urgence et « l'instrument d'aide d'urgence » (IAU/EAR) qui depuis 2021 intervient en cas de crise non prévisible d'une ampleur extraordinaire qui déséquilibre l'économie d'un pays (aide humanitaire, afflux de migrants...).

¹¹⁹ Graves inondations en Europe centrale de l'été 2002.

¹²⁰ En 2018, le SEAR était de 1,2Md€, avec une dotation maximale au FSUE de 50%, dont le plafond annuel maximum d'engagement est de 500M€ (dont reports). La mobilisation du FSUE pour les catastrophes régionales est capée à 7,5% de la disponibilité annuelle du fonds. Dans des cas exceptionnels, la ressource peut être abondée par une avance sur le budget N+1 du FSUE (ex tremblement de terre en Croatie en 2020).

¹²¹ Depuis 2020 : urgence sanitaire ayant occasionné plus de 1,5 Mds€ de dommages ou plus de 0,3% du RNB. Il peut inclure des dispositifs l'assistance médicale, des mesures visant à prévenir, surveiller ou contrôler la propagation des maladies. A la suite de la succession de catastrophes de ces dernières années, la Commission a proposé d'augmenter le plafond de la réserve de solidarité et d'aide d'urgence (SEAR) à 2,5 Mds€ à partager entre les deux instruments ; cette augmentation de +46% porterait l'enveloppe annuelle de la réserve à 2 Mds€.

En pratique, le montant des catastrophes naturelles s'est considérablement accru ces 20 dernières années et génère des dommages économiques annuels d'environ 6,6 Mds/an¹²². Au niveau de l'Union entre 2002 et 2022 selon un bilan établi en avril 2023, le fonds est intervenu pour un total de 8,2 Mds € dans 25 états membres, le Royaume uni et trois pays voisins¹²³.

La France a été le 4^{ème} bénéficiaire¹²⁴ du FSUE sur le volet catastrophes naturelles de 2002 à 2022 (8 financements, dont 1 pour une catastrophe majeure, pour un total 311,9 M€ sur 11 900 Md€ de dommages cumulés estimés). Elle est le premier bénéficiaire de la contribution pour faire face en 2020 au COVID (91,6 M€ au regard d'une dépense publique éligible de 4 284, 6 M€). L'ampleur des inondations survenues dernièrement dans le Nord et le Pas de Calais ont conduit la France à solliciter le FSUE. Les instructions sont en cours.

3.4.1.2. La solidarité nationale face aux dommages causés par des événements climatiques et sociaux d'ampleur

- ♦ **La dotation de solidarité en faveur des équipements des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques et géologiques graves (DSEC)**¹²⁵

La DSEC peut être allouée, en métropole, aux communes et à leur groupement (intercommunalités et syndicats mixtes) ainsi qu'aux départements, qui sont alors bénéficiaires d'une dotation assimilée à une subvention de travaux, qui peut atteindre 80% de la dépense éligible.

La DSEC finance la « reconstruction à l'identique »¹²⁶ des biens endommagés, même si des dérogations peuvent être accordées si le coût total de la réparation et de l'amélioration est inférieur au coût d'une reconstruction à l'identique. Il s'agit dans tous les cas de réparer des dégâts très urgents de restauration.

Le périmètre des biens éligibles à la DSEC est fixé par le code général des collectivités territoriales (CGCT) : il s'agit de biens réputés « non assurables » et donc relevant a priori de l'auto-assurance, propriétés des collectivités locales, dont la liste est fermée¹²⁷ : infrastructures routières et ouvrages d'art ; biens annexes à la voirie nécessaire à la sécurisation de la circulation ; digues ; réseaux de distributions et d'assainissement d'eau ; stations d'épuration et de relevage des eaux ; pistes de défense des forêts contre l'incendie ; parcs, jardins et espaces boisés appartenant au domaine public des collectivités territoriales ou de leur groupement.

¹²² Sources Banque mondiale 2021.

¹²³ 7,634 Mds€ lors de 107 catastrophes naturelles dans 24 États membres (+ le Royaume uni) ainsi que dans un pays voisin (la Serbie) et 529,3 M€ au titre de la COVID à 20 reprises en 2020, pour un total dans 17 états membres et la Serbie, le Monténégro et l'Albanie

¹²⁴ Derrière l'Italie, l'Allemagne et la Croatie.

¹²⁵ Articles L. 1613-6 et R 1613-3 et suivants du CGCT : fusion du « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles » et de la « subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques » en loi de finances pour 2016.

¹²⁶ Article R1613-5 du CGCT.

¹²⁷ Article R 1613-4 du CGCT.

Pour mobiliser la DSEC, les dégâts constatés doivent être supérieurs à 150 000€¹²⁸ et la maîtrise d'ouvrage (MOA) du bien être doit être assurée par la collectivité.

La DSEC est alimentée par les crédits budgétaires inscrits en loi de finances sur le programme 122 « Concours particuliers et administrations » de la mission « relations avec les collectivités territoriales ».

Tableau 5 : évolutions des crédits de la DSEC entre 2014 et 2023

M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AE	41,21	62,66	29,27	26,75	32,71	43,45	41,02	132,82	10,24	0,97
CP	26,19	38,63	29,33	33,74	29,9	30,06	46,83	36,67	35,19	21,95

Source : Rapports annuel de performance (RAP).

Fin 2023, le niveau d'engagement de la DSEC était très faible au regard des années précédentes compte tenu de la limitation des grosses intempéries à l'hiver 2022/2023 et donc du peu de demandes de subvention en 2023 (qui ne couvrent ni les inondations des Hauts de France de fin 2023 qui seront reportées sur 2024, ni les violences urbaines de l'été 2023 qui ont bénéficié d'un fonds ad hoc cf. infra). En 2024, la loi de finances a inscrit un socle de 40 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 30 M€ en crédits de paiement (CP).

Le principe de budgétisation, par opposition au fléchage d'une taxe affectée, permet de moduler au niveau national l'abondement de la dotation, à la hausse ou à la baisse, en fonction des besoins du territoire, dont la prévision s'agissant d'événements exceptionnels, n'est pas aisée. En revanche, la rigidité de la procédure de la DSEC, a pu conduire à créer, en fonction des circonstances, des lignes budgétaires complémentaires ad hoc, improprement désigné sous le terme de « fonds »¹²⁹. Ce fut dernièrement le cas à l'occasion des tempête Alex en 2021 et Ciaran en novembre 2023.

¹²⁸ Mission d'évaluation des dégâts par l'IGA et l'IGEDD au-delà de 6M€ de dégât annoncés, par les services déconcentrés de l'Etat en deçà et avec l'appui des inspections entre 1 et 6M€.

¹²⁹ Le décret n°2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, applicable à la DSEC, permet de flécher des enveloppes plus importantes vers les territoires concernés et garantir leur consommation.

La tempête Alex dans les Alpes-Maritimes (automne 2020)

A la suite de la tempête Alex, les vallées de la Roya et de la Vésubie ont d'abord bénéficié de dépenses de secours d'urgence (30M€). La réparation des dommages issues de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes a bénéficié de 352 M€ pour financer les projets de reconstruction des collectivités, dont 142,7 M€ au titre de la DSEC, 150 M€ au titre d'un fonds exceptionnel (100M€ dédiés au financement d'infrastructures et de projets résilients avec une part État de 50% et un plafond de financement à 25 M€ et 50 M€ réservés à l'accompagnement de projets d'attractivité des vallées) et 59,3 M€ au titre du FSUE.

A ces financements de réparation des dommages causés par les sinistres, se sont ajoutés 233 M€ pour accompagner l'adaptation du territoire et sa reprise d'activité : 120M€ pour l'adaptation au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier), 100M€ du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, 11M€ au titre du Ségur de la santé 11 M€ et enfin 2M€ sur le fonds d'appui aux entreprises sinistrées 2M€.

Si l'outil DSEC est pertinent, il convient pour améliorer son efficacité d'envisager un certain nombre d'évolutions, appuyées notamment sur le retour d'expérience de la reconstruction des vallées de La Roya et de la Vésubie.

En revanche, le principe de budgétisation, même s'il est soumis aux règles de gestion, paraît préférable à la création d'un fonds alimenté par des taxes affectées. Cela nécessite de réévaluer l'abondement initial de la dotation au regard de l'évolution des subventions accordées aux cours des dernières années et des perspectives , mais cela garantit la capacité d'adaptation du besoin de financement au besoin effectif de réparation annuelle. C'est d'ailleurs le sens de l'évolution du « fonds Barnier » qui, depuis 2021, n'est plus un fonds alimenté par une taxe affectée, mais une dotation budgétée en loi de finances, qui, avec des moyens renforcés, alloue des subventions à des collectivités pour adapter leurs équipements et leur urbanisation aux risques auxquels ils sont exposés (cf. infra).

Recommandations 12 : Conforter la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques (DSEC) en la faisant évoluer pour la rendre plus opérationnelle et réactive :

- Élargir la liste des biens éligibles en conditionnant l'éligibilité du bien endommagé à la subvention à la carence avérée de l'offre de marché ;
- Simplifier les règles d'éligibilité : non limitation aux propriétaires par l'insertion d'une dérogation de principe à l'obligation de participation minimale de l'autorité MOA (article L1111-10 du CGCT), extension aux à d'autres entités publiques locales (ex EPL, OPH, ...), simplifier le calcul de l'assiette de subvention et mettre en place un référentiel du coût moyen de reconstruction par type d'équipement (parangonnage possible avec les équipements des entreprises et recours à l'expertise des opérateurs de l'État, tel que le CEREMA) ;
- Écarter le principe de reconstruction « à l'identique », pour y substituer les objectifs d'adaptation et de résilience ;
- Déconcentrer davantage la gestion de la dotation auprès du préfet de département (sur le modèle de la DETR, de la DSIL ou du FNADT) et identifier un volet aide d'urgence (pendant l'événement), distinct du volet reconstruction (après l'événement).

Le fonds de secours pour les outre-mer (FSOM)

Dispositif budgétaire (programme 123 « conditions de vie outre-mer ») géré par le ministère chargé des outre-mer et expression de la solidarité nationale, le FSOM est un outil financier qui permet de mobiliser une aide d'urgence et de prendre en charge l'indemnisation partielle des dégâts matériels causés aux biens non-assurables des collectivités territoriales ou non assurés, des particuliers ou des petites entreprises par un aléa naturel d'une ampleur exceptionnelle. Il est en revanche dépourvu de base légale et se fonde sur une circulaire de la direction du budget et de la direction générale des outre-mer du 11 juillet 2012.

D'une utilisation souple et dont l'intervention est décidée par le ministre chargé des outre-mer, il permet à la fois de répondre dans l'urgence, pendant la crise, en déléguant des crédits aux représentants de l'Etat pour gérer la crise (acquisition de matériels de déblaiement et de sécurisation, hébergement temporaire des sinistrés (tentes), distribution de biens de première nécessité à la population) et, après la crise, d'apporter une aide indemnitaire aux sinistrés et collectivités locales dans des territoires où le degré de pénétration des contrats d'assurance est moins élevé que dans l'hexagone, et parfois très peu élevé (Guyane, Mayotte).

Demande de la DGOM, avec accord de la DGCL -> 1 seul fonds mutualisé et activable pour tous – avec ingénierie mutualisée à la DGCL

En 2022, les actions financées par le FSOM représentaient 9,53M€ d'autorisation d'engagement et 10M€ de crédits de paiement. La dotation initiale du FSOM a été fixée à 10M€ et a bénéficié d'un complément de 10M€ supplémentaires en LFR du fait de la tempête Fiona (Rapport annuel de performance 2022 relatif au programme 123 « conditions de vie outre-mer », pages 60 et suivantes).

→ **Recommandation 13** : Intégrer le fonds de secours pour les outre-mer (FSOM) dans la DSEC, afin d'en sécuriser l'existence et de mutualiser les pratiques et la gestion, la problématique de financement de la reconstruction en outremer, notamment dans les départements et régions d'outremer, n'étant pas différente de celle de métropole.

3.4.1.3. Le « fonds violences urbaines » de 2023

La DSEC étant expressément centrée sur les événements climatiques et géologiques graves, le gouvernement a annoncé en 2023 la création d'un « fonds » de 100 M€ destiné à financer la reconstruction des villes touchées par les émeutes (ligne budgétaire). Il finance la reconstruction des biens publics endommagés, l'assiette éligible étant le reste à charge des collectivités¹³⁰, après déduction du montant éventuellement versé par l'assureur, et prise en compte de la vétusté des biens.

Deux instructions encadrent l'utilisation du fonds « violences urbaines » : l'instruction du 7 juillet 2023 relative à l'accompagnement des collectivités pour la réparation des dégâts et dommages contre les biens des collectivités résultant des violences urbaines survenues depuis le 27 juin 2023 et l'instruction du 24 novembre 2023 relative à la mise en œuvre du fonds « violences urbaines ».

¹³⁰ Le Gouvernement a par ailleurs pris des mesures spécifiques exceptionnelles pour soutenir les commerçants, artisans et chers d'entreprises affectés par les émeutes urbaines : circulaire du 6 juillet 2023 des ministres de l'économie, de l'intérieur, du travail, du plein emploi et de l'insertion, des comptes publics et des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme.

Les préfetures ont été chargées de l'instruction des demandes, qui n'ont été traitées au niveau national (mission inter inspections d'instruction) que pour les départements dans lesquels le seuil de dégâts annoncés dépassait les 15 M€. Fin 2023, cela ne concernait que 4 départements : le Val d'Oise, la Seine-Saint-Denis, le Val de Marne et le Nord.

Globalement, fin 2023, 224 dossiers avaient été déposés (123 traités et 101 étaient à l'instruction au 2/3 en préfecture) pour 31,7 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et 3,4 M€ de crédits de paiement (CP).

En complément, une circulaire du 12 juillet 2023 relative au « financement de la vidéo protection dans les communes impactées par les violences urbaines récentes » a prévu les conditions de financement du remplacement rapide des caméras endommagées afin de garantir la sécurisation de chaque territoire. Ce financement complémentaire a été mobilisé sur le « fonds interministériel de prévention de la délinquance » (cf. infra).

→ **Recommandation 14 : Créer une dotation similaire à la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques (DSEC) pour accompagner la réparation de la matérialisation de risques sociaux.**

3.4.2. Un accompagnement plus large au soutien de la nécessaire adaptation, au changements climatiques et pour la cohésion sociale

Au-delà de la prévention, le changement climatique appelle à l'intégration de logiques d'adaptation dans la gestion des risques et de l'assurance des biens qui y sont exposés.

3.4.2.1. Les instruments financiers au soutien des projets d'adaptation de l'aménagement des territoires

Au-delà de l'orientation sur des projets d'équipements et d'investissements locaux résilients, des financements de droit commun accordés par l'Etat (DETR¹³¹, DSIL¹³² ou FNADT¹³³) et par ses opérateurs¹³⁴, voire par l'Union européenne (FEDER ou programmes INTEREG, Horizon 2020 ou LIFE, pour l'adaptation au changement climatique), l'Etat mobilise des fonds dédiés à la prévention et l'adaptation aux risques climatiques et à la cohésion sociale.

¹³¹ DETR : la dotation d'équipement des territoires alloue des subventions pour la réalisation d'investissements et de projets économiques, sociaux, environnementaux, sportifs et touristiques des collectivités et le maintien des services publics en milieu rural (fusion DGE- dotation générale d'équipement- et DDR –dotation de développement rural) (L. 2334-33 du CGCT)

¹³² DSIL : la dotation de soutien à l'investissement local est une subvention de fonctionnement sans affectation spéciale ou subvention d'investissements accordée pour des travaux, comme par exemple des projets de rénovation thermique et de transition énergétique, de rénovation des équipements publics et des bâtiments scolaires, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, ou de développement du numérique et de la téléphonie mobile (L2335-3 et L2334-42 du CGCT).

¹³³ FNADT : le fonds national d'aménagement et de développement du territoire apporte le soutien de l'État, en investissement comme en fonctionnement, aux actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire (article 33 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) ; les voies et réseaux et le mobilier urbain n'y sont pas éligibles

¹³⁴ Programme de l'ANCT (ex réussite éducative), CEREMA (programme national ponts), AFITF (agence de financement des infrastructures de transport en France) pour travaux de restauration, de protection, d'amélioration de la connaissance, d'études pour les stratégies locales, ANRU ou ANAH pour des programmes de rénovation urbaines et de l'habitat

- **Financement de l'adaptation aux changements climatiques : le « fonds de prévention des risques naturels majeurs » (FPRNM), dit « fonds Barnier »¹³⁵**

Le FPRNM finance depuis 1995¹³⁶ des projets de prévention et d'adaptation des territoires aux risques naturels imprévisibles, c'est à dire dont l'ampleur n'est continue ni dans le temps, ni dans l'espace (mouvement de terrain, séisme, avalanches, inondations et submersion marine, cavités souterraines)¹³⁷, d'abord pour protéger les vies humaines.

Le fonds contribue financièrement (de 20 % à 100 %) à des projets de prévention portés par des particuliers, des entreprises ou des collectivités locales, sous réserve qu'ils relèvent d'un PPR (cf. supra) ou d'un PAPI (cf. infra).

Depuis 2021, suivant les recommandations de la Cour des comptes¹³⁸, le FPRNM, qui était jusque-là abondé par un prélèvement sur les cotisations d'assurance contre les effets des catastrophes naturelles¹³⁹, est **intégré au budget de l'État** (action 14 du programme 181 « prévention des risques »), afin d'améliorer la lisibilité des actions de prévention et d'en assurer la soutenabilité financière. Alors que jusqu'en 2021 le fonds disposait d'une ressource plafonnée à 131,5 M€ par an, sa budgétisation s'élevait dès 2021 à 205 M€ en AE et 200 M€ en CP¹⁴⁰. Il bénéficie désormais d'un volume de crédits presque six fois plus élevé en 2021 que ceux du programme 181 consacrés aux risques naturels¹⁴¹.

De 2009 à 2020, le FPRNM a ainsi mobilisé 2 Md€, dont 229 M€ en 2022, et financé en moyenne 700 opérations par an., principalement sur des terrains d'inondation et des ouvrages hydrauliques. En 2023¹⁴², le FPRNM était doté en loi de finances initiales de 205 M€ en AE et 200 M€ en CP, portés respectivement en fin d'exécution budgétaire à 233 M€ d'AE et 239,3 M€ de CP et des taux de consommation de 97 et 83%. Hors opérations exceptionnelles, les prévisions pour 2024 sont haussières dans la mesure où le fonds devrait financer des opérations sur des digues domaniales transférées aux collectivités locales et les suites des inondations dans le Pas de Calais, voire celles du cyclone Belal.

¹³⁵ Articles L 561 et R 562-11 et suivants du code de l'environnement.

¹³⁶ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite Loi Barnier.

¹³⁷ Distinction confirmée par la loi 2 août 2021 dite « climat et résilience » qui a maintenu la segmentation des risques naturels entre les risques naturels littoraux éligibles au fonds Barnier, car imprévisibles, et ceux exclus du fonds Barnier, car prévisibles.

¹³⁸ En 2016, la Cour des comptes avait relevé la concurrence partielle entre le FPRNM et les missions du programme 181 « prévention des risques », ce qui nuisait à la lisibilité globale de la politique publique et à la soutenabilité du fonds.

¹³⁹ Dans le même temps, la collecte de la taxe a été inscrite au code général des impôts (prélèvement sur les cotisations d'assurance contre les effets des catastrophes naturelles).

¹⁴⁰ Source : présentation du FPRNM, DGPR, 22 février 2024.

¹⁴¹ Cour des comptes, rapport public thématique, « la gestion publique des risques », juin 2023, page 66.

¹⁴² Note de la direction générale de la prévention des risques du 17 janvier 2024 relative à l'exécution budgétaire 2023 du FPRNM.

Si le FPRNM est l'outil principal d'accompagnement de l'adaptation aux risques naturels, il peut être complété par d'autres ressources et en particulier, après le plan de Relance, par le « **fonds vert** ». Créé en 2023, il vise à « accélérer la transition écologique dans les territoires ». Il devrait être pérennisé jusqu'en 2027 pour financer des projets de collectivités territoriales dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie. En 2023, 6 000 communes de métropole et d'outremer en ont bénéficiées pour un co-financement du fonds de 2 Md€¹⁴³.

- **L'adaptation pour le renforcement ou la reconstruction de la cohésion sociale : le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPDR)**¹⁴⁴

Créé en 2007¹⁴⁵, le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) « finance la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville ». Pour bénéficier de ce financement, les associations doivent signer un contrat d'engagement républicain¹⁴⁶.

En 2022¹⁴⁷, le FIPDR s'organise autour de 4 programmes dont un pour la délinquance (D), qui inclut le financement de l'amélioration des relations avec la population¹⁴⁸, et un pour la sécurisation (polices municipales, établissements scolaires et vidéo protection – S). Le programme prévention de la délinquance rassemble 47% de l'enveloppe (35,4 M€ de CP), suivi du programme sécurisation (21,7 M€, soit 28,8 %), puis du programme prévention de la radicalisation (13,2 M€ soit 17,5 %) et enfin du programme sécurisation des sites sensibles (5,1 M€, soit 6,7 %). La vidéo protection sur la voie publique représente une part du programme sécurisation, étant passée de 60 % (10,2 M€) en 2020 à 78 % (16,3 M€ en 2022) de l'enveloppe, sans même comptabiliser la vidéo protection des établissements scolaires financée par le programme de sécurisation des lieux sensibles (programme K).

Pour 2023, les priorités fixées par la circulaire du 16 février 2023 ciblent la « prévention et de lutte contre les phénomènes de rupture susceptibles de porter atteinte à la sécurité des français et au pacte républicain (délinquance, radicalisation, séparatisme, dérives sectaires) ». Ainsi, les financements seront notamment portés sur la poursuite du « déploiement de la vidéo protection de voie publique ; la prévention de la délinquance des jeunes, avec un accent porté sur ses manifestations les plus récentes (...) ».

¹⁴³ <https://www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert>

¹⁴⁴ <https://www.cipdr.gouv.fr/le-cipdr/le-fipdr/>

¹⁴⁵ Article 5 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

¹⁴⁶ Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

¹⁴⁷ Cour des comptes, rapport sur « le SG du CIPDR – exercice 2018-2022 », février 2024.

¹⁴⁸ Ex : actions en faveur des jeunes dont promotion citoyenneté ou prévention récidive ou prévention délinquance des jeunes ou actions pour diagnostic et aménagements de sécurité ou action prévention délinquance auprès population y compris de formation.

Financé sur le budget général du ministère de l'intérieur¹⁴⁹, le FIPDR sera à nouveau en hausse en 2023, avec 82 M€ inscrits en loi de finances initiale (75 M€ en 2022), avec une forte déconcentration de gestion aux préfets (90%).

Les dispositifs d'accompagnement financier de l'Etat à l'adaptation de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour limiter leurs expositions aux risques climatiques ou sociaux existent et devraient être confortés. Les assureurs devraient pour leur part en tenir compte dans leur offre d'assurance de dommages aux biens des collectivités qui s'investissent dans ces démarches.

3.4.2.2. Changer le paradigme du principe de réparation du sinistre : de la reconstruction à l'adaptation

- En complément du soutien financier qu'il apporte aux projets locaux d'adaptation aux risques, l'Etat développe également des appels à projet et des expérimentations, tous susceptibles de limiter voire de supprimer l'exposition des personnes et des biens aux risques identifiés. Il peut s'appuyer en cela sur la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt n°271270 du 23 février 2005) qui a déjà reconnu que le principe de reconstruction à l'identique suite à sinistre n'est pas absolu notamment si la persistance du risque peut justifier un refus de reconstruire à l'identique, exception qui pourrait d'ailleurs être transformé en principe dans le code de l'urbanisme (article L111-15). **Innover par l'appel à projet et la contractualisation locale**

¹⁴⁹ Budgétisation actée à la suite de la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le 1^{er} janvier 2015. La gestion du fonds étant confiée au SG-CIPDR en 2016 (décret n°2019-1259 du 28 novembre 2019). A compter du 1^{er} janvier 2024, la gestion des crédits de vidéo protection sur la voie publique sera assurée, au sein du ministère de l'intérieur, par la nouvelle direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA) créée par le décret n° 2023-582 du 5 juillet 2023.

Le « **programme d'action de prévention des inondations** » (**PAPI**) est un dispositif contribuant au renforcement de la prévention des risques d'inondation sur les territoires qui, depuis 2002, promeut « *une gestion globale et équilibrée du risque inondation, pensée à l'échelle d'un bassin de risque cohérent au regard de l'aléa et des particularités du territoire considérés* »¹⁵⁰. Il permet d'aborder les grands axes de la prévention des risques d'inondations : connaissance et conscience du risque, surveillance et prévision des crues et des inondations, alerte et gestion de crise, intégration du risque inondation dans l'urbanisme, réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, etc. Porté par la collectivité territoriale ou son groupement, en partenariat étroit avec l'Etat, il permet pendant 4 à 6 ans, d'accéder à des cofinancements de projets issus du FPRNM (fond Barnier), cohérents et articulés avec les grands plans et programmes de gestion du risque d'inondation à l'échelle du bassin hydrographique, dont le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). En 2022, 87 PAPI étaient en cours dans des territoires à risques importants d'inondation (TRI)¹⁵¹.

Le **projet partenarial d'aménagement (PPA)**¹⁵² et la **grande opération d'urbanisme (GOU)** qui l'accompagne participent également de cette démarche de promotion de l'adaptation aux risques et non plus seulement de sa prévention. Le PPA vise à accélérer les opérations d'aménagement, incluant la réalisation d'équipements publics, complexes et partenariaux publics/privés –Etat/intercommunalités/acteurs locaux et constitue un véhicule potentiel supplémentaire de co-financement d'aménagement par l'Etat dans le cadre de « grands travaux ». L'adjonction de la qualification de GOU définit un périmètre bénéficiant d'un cadre juridique exorbitant du droit commun destiné à faciliter et accélérer l'opération d'aménagement du PPA¹⁵³, susceptible de mobiliser de l'ingénierie locale de l'Etat¹⁵⁴.

- **L'expérimentation et la recherche pour s'adapter et supprimer le risque**

Des recherches et expérimentations ont été engagées par l'Etat afin que la reconstruction suite à indemnisation assurantielle, puisse ne plus être systématiquement envisagée au même endroit (que ce soit « à l'identique » ou « à neuf ») et afin de toujours davantage maîtriser le risque futur, au bénéfice des populations, des autorités publiques et des assureurs.

¹⁵⁰ Instruction du Gouvernement du 29 juin 2017 relative au dispositif de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations « PAPI 3 » ; cahier des charges de l'appel à projet : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Cahier%20des%20charges%20PAPI%203%202021_0.pdf.

¹⁵¹ Programme annuel de performance du programme 181 « prévention des risques » du MTE pour 2024 (cible fixée à 99 pour 2026) : https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2022/PLF/BG/PGM/181/FR_2022_PLF_BG_PGM_181_PERF.html

¹⁵² Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, du 23 novembre 2018 et loi de différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification, dite 3DS du 9 février 2022.

¹⁵³ L'autorité de délivrance du permis de construire, la capacité de préemption sont transférées du maire à l'intercommunalité ; l'opération est qualifiée d'intérêt communautaire ; possibilité de dérogation aux règles d'urbanisme –gabarit, densité, stationnement- ; la mobilisation d'outils juridiques particuliers (« permis d'innover » définit au II de l'article 88 de la loi de juillet 2016, convention de projet urbain partenarial –PUP-par EPCI...)

¹⁵⁴ EPA (établissement public d'aménagement de l'Etat) et EPF (établissement public foncier), qui bénéficient de la TSE (taxe spéciale sur les équipements), et agences d'urbanisme.

L'expérimentation MIRAPI¹⁵⁵ portée également par le ministère de la transition écologique incite les propriétaires sinistrés à utiliser le temps des travaux de réparation *post* inondation pour réduire la vulnérabilité de leur habitation aux inondations, avec un soutien financier de l'Etat venant en supplément des indemnités d'assurance. Dans MIRAPI, lorsque le bâtiment est endommagé par une inondation, et, lorsque des indemnités sont versées par les assurances, l'enjeu est de ne pas se contenter d'une reconstruction à l'identique/à neuf mais de « mieux reconstruire » en mutualisant les travaux de réparation et/ou de remise en état *post* inondation et ceux de réduction de la vulnérabilité. Afin que l'indemnisation assurantielle et la reconstruction s'articulent au mieux, le Centre européen de prévention des risques (CEPRI) peut être sollicité pour établir rapidement le diagnostic des vulnérabilités à lever pour l'avenir afin que le propriétaire soit en capacité de décider des travaux qu'il entend conduire¹⁵⁶. Le NPRNM (cf supra) peut être sollicité dans le tour de financement du projet.¹⁵⁷

Si l'expérimentation est aujourd'hui limitée aux biens à usage d'habitation couverts par un contrat d'assurance, son objectif d'amélioration de leur résilience et ainsi d'atténuation des dommages de futures inondations, pourrait intéresser les biens publics et des collectivités locales en particulier.

L'appel à manifestation d'intérêt du **programme AMITER (« mieux aménager les territoires en mutation exposés aux risques naturels »)**¹⁵⁸ du « laboratoire du Plan Urbanisme Construction Architecture –PUCA » est proposé aux collectivités, en collaboration avec ministère de la transition écologique (DGPR) et le CEREMA. Il vise à faire émerger de nouvelles approches dans la conception du renouvellement urbain des sites exposés, en faisant du risque un levier de projet au service de la réduction de leur vulnérabilité. Le cadre national et expérimental de ce concours est une possibilité offerte de construction d'un projet consensuel entre les différentes parties prenantes. Le concours doit également permettre de dégager des enseignements profitables pour d'autres territoires qui n'auront pas participé à la démarche. 9 sites projets ont été sélectionnés.

Toutes ces initiatives concourent à la maîtrise voire à la suppression du risque et au-delà de la sécurité qu'elle apporte aux personnes et aux biens, notamment publics, elles doivent favoriser l'appétence aux risques des assureurs sur ces territoires.

¹⁵⁵ Article 224 de la loi de finances pour 2021 n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

¹⁵⁶ Les travaux éligibles à l'expérimentation MIRAPI sont le diagnostic de vulnérabilité et les travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations éligibles au fonds de prévention des risques naturels majeurs prévus par l'arrêté idoine du 23 septembre 2021 : batardeaux et clapets anti retour ; - mise hors d'eau des équipements électriques (prises, chaudières, chauffe-eaux, etc.) ; traitement hydrofuge des sous-sol et soubassement ; études géotechniques études structurelles du bâti, travaux de génie civil, installation de système de drainage pour les biens exposés à l'aléa remontée de nappes.

¹⁵⁷ Les propriétaires peuvent bénéficier, sans conditions de ressources, d'une subvention d'un montant égal à 80 % du montant des travaux, déduction faite de l'indemnisation d'assurance, avec un plafond de subvention de 36 000€ par bien. Le montant de ce plafond pourra être rediscuté au regard des résultats des premiers diagnostics.

¹⁵⁸ <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/amiter-mieux-amenager-les-territoires-en-mutation-a2211.html>

Il est nécessaire qu'ils soient prolongés par une évolution des conditions de l'indemnisation assurantielle, c'est-à-dire que les contrats d'assurance prévoient à l'avenir, par principe, que l'indemnisation est acquise dès lors que la reconstruction s'envisage en incluant des objectifs d'adaptation aux changements climatiques et/ ou de contribution à la cohésion des territoires (risque social), et non plus « à l'identique » ou même « à neuf ».

- Recommandation 15 : Faire évoluer les principes de l'indemnisation assurantielle afin de généraliser la reconstruction dans un objectif d'adaptation climatique et de cohésion social et non plus simplement de reconstruction à l'identique ou à neuf.

3.4.3. Conforter le principe assurantiel, en n'envisageant l'intervention de l'État qu'en subsidiarité ou complément

3.4.3.1. *Le régime de reconnaissance de catastrophe naturelle : un régime unique, à conforter*

Le cadre juridique et procédural du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, dit « Cat Nat », est fixé par les dispositions législatives et réglementaires du code de l'assurance¹⁵⁹. Il ne couvre que les biens assurables et assurés, en particulier des collectivités locales, lorsqu'ils sont endommagés par un événement naturel présentant une intensité anormale. Par conséquent, il ne couvre pas à lui seul l'ensemble des désordres subis par le patrimoine des collectivités locales.

Le régime Cat Nat ne couvre pas les dommages provoqués par des phénomènes naturels dont l'intensité apparaît insuffisamment intense. Cela peut poser des difficultés aux collectivités dont le patrimoine est particulièrement exposé aux risques naturels, dont la survenue peut être chronique sans qu'elle ne donne toujours lieu à l'intervention du régime Cat Nat.

L'indemnisation des personnes, des entreprises et des collectivités locales frappées par une catastrophe naturelle intervient après l'identification des territoires sur lequel un phénomène naturel à l'intensité anormale est intervenu, sur demande de la commune auprès du préfet. Cette identification permet dans un premier temps à l'Etat de reconnaître un état de catastrophe naturelle pour les communes concernées (arrêté interministériel). A l'appui de cet arrêté, les assureurs engagent le processus d'indemnisation effective des sinistrés dont les biens assurés ont été endommagés, selon les clauses de leurs contrats. En conséquence, bien que ce régime d'indemnisation soit unique et obligatoire pour tous les contrats d'assurance dommages, les conditions effectives d'indemnisation des sinistrés varient d'un contrat à l'autre (biens couverts ou exclus, prise en compte de la vétusté des biens endommagés, conditions d'intervention des experts de l'assurance...).

¹⁵⁹ Article L.125-1 et suivants et D.25-1 et suivants du code de l'assurance.

Du point de vue particulier des communes, la récente évolution du régime de la garantie catastrophe naturelle intervenue en décembre 2021 a mis fin à un mécanisme de modulation à la hausse des franchises en fonction du nombre de reconnaissance au cours des 5 dernières années pour les biens implantés dans des communes dotées de PPRN (plan de prévention des risques naturels), mais pas pour les biens des collectivités locales lorsque la commune concernée est dotée d'un PPRN prescrit, mais non-approuvé dans les délais réglementaires. Si les objectifs de validation des PPRN ainsi poursuivis sont louables, il ne tient pas nécessairement compte du fait que ladite validation, comme la prescription d'ailleurs, relèvent de l'Etat et non de la collectivité et que les préconisations du PPRN prescrit sont très largement appliquées, que le document soit lui-même validé ou non. Dès lors, compte tenu du contexte, cette exemption de modulation de franchise pour les collectivités pourrait être réinterrogée.

- **Recommandation 16** : Supprimer l'exclusion appliquée aux communes pour lesquelles un plan de prévention des risques naturels (PPRN) a été prescrit mais non approuvé, du bénéfice de la suppression du mécanisme de modulation à la hausse des franchises en fonction du nombre de reconnaissance au cours des 5 dernières années pour les biens implantés dans des communes dotées de PPRN, adoptée en 2021.

Au-delà de la prévention des risques, l'augmentation des sinistres liés au dérèglement climatique et aux tensions sociales dans certains territoires, pourraient conduire les assureurs à l'exclure certains territoires de leur offre, malgré les dispositif de mutualisation et de solidarité nationale mis en place.

Pour répondre à cette problématique et contre carrer d'éventuelles stratégies d'anti-sélection des assureurs vis-à-vis des territoires les plus exposés aux risques climatiques, le régime Cat Nat devrait être adapté pour s'assurer que les marges techniques des contrats de biens situés dans des zones sujettes à catastrophe naturelles restent positives. Les mêmes dispositifs devraient être mis en œuvre dans le cadre du régime de mutualisation du risque social exceptionnel également préconisé par la mission (cf. infra).

Une manière d'atteindre cet objectif consisterait à conserver la surprime Cat Nat des assurés, mais à moduler la surprime du régime Cat Nat des assureurs, actuellement uniforme sur le territoire, pour la rendre plus faible dans les zones sujettes à catastrophes naturelles.

- **Recommandation 17** : Mettre en place une modulation du prélèvement additionnel de surprime du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (dit "régime Cat Nat") décroissante avec l'exposition au risque, pour rendre incitatif la couverture des zones sujettes aux catastrophes naturelles.

3.4.3.2. Le risque social : appliquer au risque social les mêmes dispositifs que pour les risques climatiques, à savoir notamment la mutualisation du risque exceptionnel

- **Conforter le principe du recours au marché de l'assurance pour couvrir le risque social dit chronique**

Pour les risques sociaux chroniques, conforter le principe du recours à l'assurance lorsque la collectivité fait ce choix. Cela couvre l'indemnisation des dommages résultant de la délinquance du quotidien (vandalisme), mais aussi de manifestations autorisées qui ne parviennent pas à circonscrire les dégradations. Dans ce dernier cas, l'assureur sera à même d'engager une action récursoire en responsabilité vis-à-vis de l'Etat (cf. supra).

Dans ce cadre, les dispositifs complémentaires d'accompagnement de la reconstruction par l'État pourront être également consolidés (cf. supra recommandation de transformation du « fonds violences urbaines » en dotation de subvention d'équipement).

- **Appliquer le principe de mutualisation du risque majeur climatique au risque social exceptionnel**

Dès lors que, comme la catastrophe naturelle, les violences urbaines, relèvent d'un risque majeur et exceptionnel, la solidarité et la mutualisation du risque sont seules susceptibles de garantir la capacité de leur couverture pour les assureurs et les réassureurs.

Pour permettre la mise en place d'un tel mécanisme, la mission recommande que l'Etat engage un dialogue avec France Assureurs et les collectivités locales afin de construire un dispositif à trois niveaux responsabilisant les assurés contre les dommages aux biens (collectivités, professionnels et particuliers), les assureurs et l'État, sur le modèle du GAREAT ou du dispositif dit « Cat Nat »¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 modifiée, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, codifiée aux articles L 125-1 à L 125-6 du code des assurances.

La gestion de l'assurance des risques d'attentats et d'actes terroristes (GAREAT)

En France, la couverture contre les dommages résultant d'attentats et d'actes de terrorisme est obligatoire dans polices d'assurance dommages depuis 1986, en vertu de l'article L 126-2 du Code des Assurances. Cette obligation légale étend sa protection aux actes impliquant des substances nucléaires, bactériologiques, chimiques, ou radiologiques (NBCR), y compris les actes perpétrés à l'étranger mais ayant des répercussions sur le territoire national.

Face aux défis posés par les attentats du 11 septembre 2001 et la réticence des réassureurs à couvrir les risques de terrorisme, la France a institué le GAREAT (Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des Risques Attentats et Actes de Terrorisme), un groupement d'intérêt économique offrant une co-réassurance mutuelle avec une couverture illimitée grâce à la garantie de l'État via la CCR (Caisse Centrale de Réassurance).

Le dispositif concerne principalement les grands risques, définis par des capitaux assurés égaux ou supérieurs à 20 millions d'euros, offrant une structure de couverture en trois tranches : une première tranche entre adhérents jusqu'à 500 M€, une seconde avec des réassureurs privés jusqu'à 2,8 Md€, et une troisième tranche illimitée assurée par le CCR..



Source : Rapports annuel de performance (RAP).

Pour les risques plus faibles, inférieurs à 20 millions d'euros, bien qu'aucun accord de place n'ait été formalisé, le GAREAT propose une couverture limitée, et la CCR offre depuis 2006 une garantie illimitée de l'État pour ces risques dans le cadre de la garantie obligatoire. Pour autant, une partie du marché reste couverte de manière conventionnelle ou choisit de ne pas adhérer à cette couverture.

- **Recommandation 18** : Engager une réflexion tripartite avec France Assureurs, l'État et les collectivités locales pour construire un dispositif de mutualisation du risque social exceptionnel, sur le modèle du GAREAT ou du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (dit « régime Cat Nat ») incluant un dispositif incitatif de couverture des zones les plus exposées.

4. Le patrimoine des collectivités est largement exposé aux risques mais mal inventorié ce qui nuit à leur capacité à formuler une expression de besoin satisfaisante

4.1. Le patrimoine des collectivités territoriales mal inventorié dans les données comptables peut être appréhendé avec les données cadastrales

4.1.1. Les biens des collectivités territoriales sont mal inventoriés malgré une obligation constitutionnelle de sincérité de déclaration de patrimoine

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Pour établir leur situation budgétaire et comptable, les collectivités s'appuient sur un référentiel dont les règles ont été pensées pour ne se distinguer des règles applicables aux entreprises qu'en raison de la spécificité de leurs actions.¹⁶¹

Par conséquent, le comptable public respecte les principes comptables fondamentaux du plan comptable général (PCG) afin de retracer une image fidèle du patrimoine de la collectivité ou de l'établissement dont il est assignataire.

Concernant spécifiquement les immobilisations, l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. À ce titre, le guide des opérations d'inventaire applicable aux collectivités produit par le comité national de fiabilité des comptes locaux rappelle que l'ordonnateur doit s'attacher à « *un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations et ajuster son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité.* »¹⁶²

Dans le cadre de l'application de l'article 110 de la loi NOTRe du 7 août 2015, un dispositif d'expérimentation de certification des comptes des collectivités territoriales a été lancé pour évaluer la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes des collectivités territoriales. La Cour des comptes a été chargée de conduire cette expérimentation, en liaison avec les chambres régionales des comptes.

Les résultats de l'expérimentation révèlent des lacunes majeures, notamment au niveau des immobilisations, qui concentrent la plupart des défaillances comptables.¹⁶³ Le rapport conjoint de la DGFIP et de la DGCL note ainsi que « *pour la quasi-totalité des collectivités, [...] le cycle « immobilisations » fait l'objet de réserves pour limitations pour, notamment, défaut de suivi d'inventaire, défaut d'ajustement de l'inventaire avec la comptabilité générale* ».

¹⁶¹ Article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

¹⁶² Comité national de la fiabilité des comptes locaux, *Guide des opérations d'inventaire*, 2014

¹⁶³ Direction générale des finances publiques et direction générale des collectivités locales, *Expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales Bilan définitif en application des dispositions de l'article 110 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, mai 2023.

L'incapacité d'une partie des collectivités à recenser et suivre leurs immobilisations a des conséquences qui dépassent néanmoins le simple respect du cadre comptable et explique une partie des difficultés de contractualisation d'assurance des collectivités. De fait, les collectivités qui ne disposent pas d'un inventaire d'immobilisations car elles ne disposent pas d'un inventaire physique à jour, se retrouvent incapables de formuler une expression de besoin d'assurance satisfaisante au moment de la contractualisation.

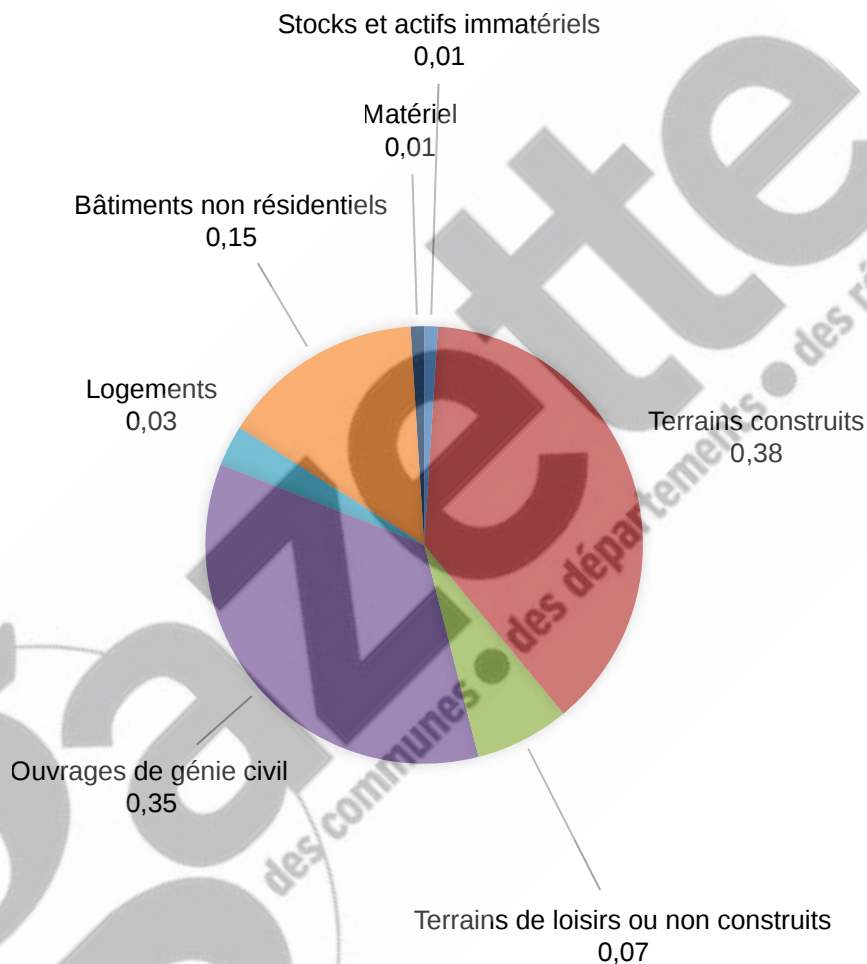
4.1.2. Le patrimoine des administrations publiques locales atteint 1 948 Md€ en 2022 et se compose principalement de terrains bâtis, d'ouvrages d'arts et de bâtiments non-résidentiels

En retenant l'approche comptable, l'INSEE produit chaque année des comptes de patrimoine dans le cadre de son exercice annuel de comptabilité nationale et estime que le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) dont le champ est légèrement plus large que les seules collectivités territoriales.¹⁶⁴

En 2022, le montant de patrimoine des APUL atteint 1 948 Md€ soit 72 % de l'ensemble du patrimoine des administrations publiques. Ce patrimoine est principalement composé de terrains (45 % de la valeur totale) qui sont généralement bâtis (38 % du total), d'ouvrages de génie civil comme les routes ou les ponts (35 %) et de bâtiments non résidentiels comprenant notamment des bureaux (15 %). Les actifs immatériels (logiciels, bases de données, licences, ...) appartiennent également au patrimoine non financier mais n'en constitue qu'une part résiduelle (1 %).

¹⁶⁴ Les APUL comprennent, outre les collectivités territoriales les organismes divers d'administration locale ODAL), qui correspondent aux établissements publics locaux (centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours,...), aux établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), aux associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et aux chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

Graphique 9 : patrimoine non-financier des administrations publiques locales en 2022



Source : Comptes de patrimoine de l'INSEE.

L'approche comptable permet de fournir une première vision du patrimoine des collectivités. Néanmoins, celle-ci demeure incomplète en particulier lorsque l'on souhaite appréhender le patrimoine dans une perspective « assurantielle ».

La première limite tient à la méthode de valorisation des actifs non financiers. En comptabilité, la valorisation du patrimoine s'effectue selon différentes méthodes :

- ♦ le coût d'acquisition pour les biens acquis à titre onéreux ;
- ♦ le coût de production pour les biens immobilisés réalisés en régie par l'entité ;
- ♦ la valeur vénale pour les biens acquis à titre gratuits.

Dans tous les cas, cette notion ne correspond pas à la valorisation d'usage ou à la valeur de reconstruction à neuf que retiennent les assureurs lors de leurs exercices de tarification.

La seconde limite tient au fait qu'un certain nombre d'actifs non-financiers tels que les monuments historiques ou encore les espaces naturels sont par convention valorisés à une valeur nulle mais constituent néanmoins des actifs essentiels pour les collectivités.

En ce qui concerne les bâtiments détenus par les collectivités territoriales, qui constituent le troisième poste des immobilisations comptables de ces entités et concentrent la demande d'assurance de dommages aux biens, leur superficie totale est évaluée entre 243 millions de m² en 2018 (cf. tableau 4). Ils sont principalement détenus par les entités du bloc communal qui possèdent 150 millions de m² (61,7 % du total) puis les départements avec 20,6 % du total et enfin les régions (16,9 % du total).

Tableau 4 : surface de bâtiments détenus par les collectivités territoriales

Collectivité / type de bâtiment	Surface (en millions de m ²)	Part du parc total des collectivités territoriales
Bloc communal	150	61,7 %
<i>dont écoles</i>	50	20,6 %
<i>dont bâtiments administratifs</i>	50	20,6 %
<i>dont équipements sportifs</i>	35	14,4 %
<i>dont maisons de retraites</i>	9	3,7 %
<i>dont autres</i>	6	2,5 %
Département	50	20,6 %
<i>dont collèges</i>	39	16,0 %
<i>dont bâtiments administratifs</i>	6	2,5 %
<i>dont médico-social</i>	3	1,2 %
<i>dont autres</i>	2	0,8 %
Région	43	17,7 %
<i>dont lycées</i>	41	16,9 %
<i>dont bâtiments administratifs</i>	1	0,4 %
<i>dont autres</i>	1	0,4 %
Total	243	100,0 %

Source : L'action de la Caisse des Dépôts au service de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, Le Grand Plan d'Investissement, 11 avril 2018.

En termes d'usage, les bâtiments sont principalement destinés à de l'enseignement (53,5 % de la surface total de bâtiment) ou de l'administration (23,4 % du total).

4.1.3. Les données cadastrales pourraient être mobilisées pour aider les collectivités à dresser un premier inventaire de biens à assurer, mais devront être complétées pour fournir une information harmonisée aux assureurs

Pour compléter l'approche comptable, la mission a recensé d'autres données administratives pouvant être utilisées pour améliorer la caractérisation du patrimoine des collectivités territoriales et les aider dans la formulation de leur expression de besoin.

Le cadastre constitue une première source de données particulièrement riche qui permet d'établir une première liste de biens détenus par les collectivités.

Établi initialement pour servir de base au calcul des impôts locaux, le cadastre constitue une base de données exhaustives recensant et identifiant les propriétés foncières au sein de chaque commune. Il permet en particulier d'identifier, pour chaque parcelle :

- ♦ la nature de la parcelle (bâti, non bâti) ;
- ♦ le type du bâtiment construit (immeuble, maison, etc.) ;
- ♦ sa fonction (immobilier commercial, immobilier résidentiel, etc.).

Il fournit enfin des caractéristiques essentielles pour les assureurs parmi lesquelles la surface du bien qui est généralement retenue pour tarifier le contrat d'assurance et sa localisation géographique exacte qui peut être utilisée pour analyser l'exposition du bien à des risques naturels spécifiques. Ce sont ainsi les informations cadastrales qui sont mobilisées dans la suite pour identifier et caractériser le patrimoine des collectivités composant le bloc communal (cf. section 4.2). Ce patrimoine immobilier est valorisé soit à partir d'informations fournies par la SMACL sur les coûts à la reconstruction par type de bien, soit à partir d'estimations de prix obtenues par extrapolation des ventes immobilières enregistrées entre 2017 et 2023.

Pour pallier ces difficultés et exploiter pleinement le potentiel des données cadastrales, la mission recommande de mettre à disposition une possibilité de requêter les données cadastrales sous un format Excel harmonisé qui, avec l'appui le cas échéant des services territoriaux de la DGFIP, pourra servir de base lors de la formulation de l'expression de besoin.

4.2. Le patrimoine des collectivités est exposé à de nombreux risques naturels

4.2.1. L'exposition individuelle du patrimoine des collectivités aux risques naturels peut être caractérisée en croisant des données administratives existantes

Caractériser l'exposition aux risques naturels du patrimoine des collectivités nécessite d'identifier les principaux risques auxquels elles font face.

La ventilation des arrêts de catastrophes naturelles par type de risque permet de fournir les principaux risques pour lesquels l'État a développé un mécanisme d'indemnisation mutualisé. Sur les 240 000 reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle arrêtées sur la période 1982-2023, 56 % concernent des inondations, 17 % des glissements de terrain, 17 % des dommages dus au phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA), et 8 % à des phénomènes météorologiques (tempêtes, grêle, neige).

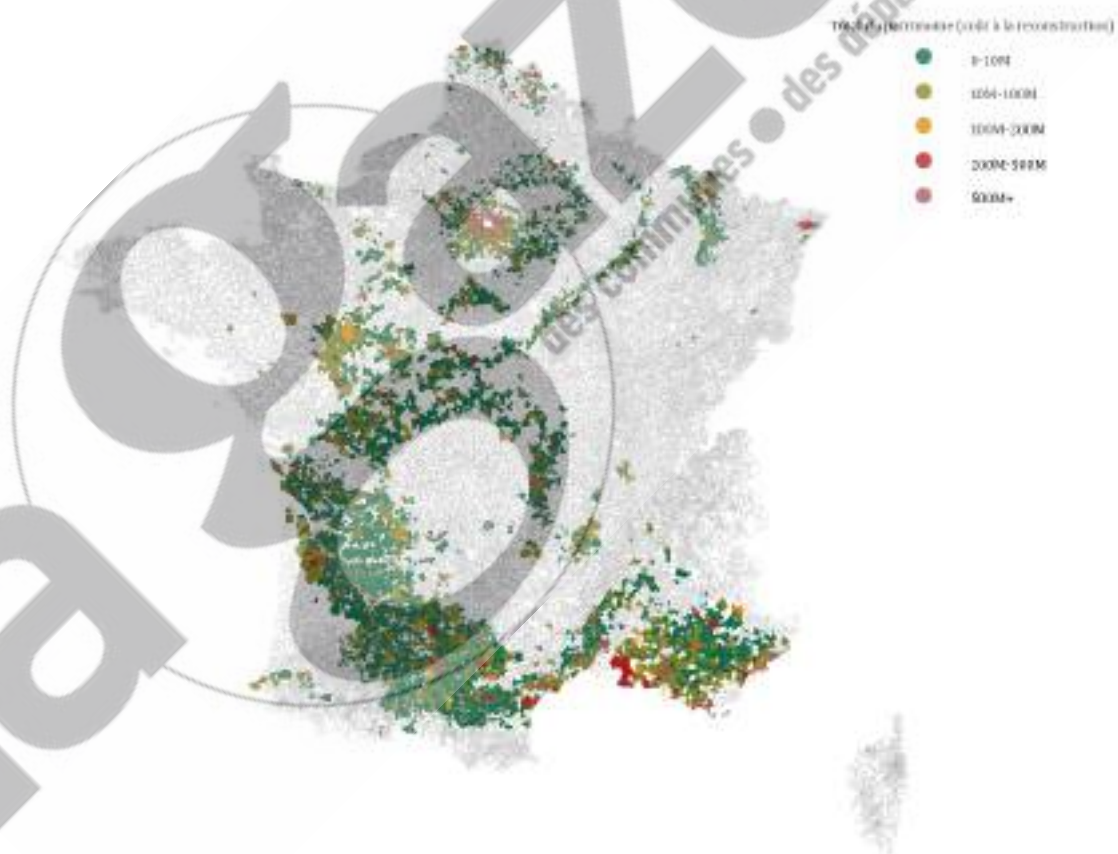
À partir de ce constat, la mission a étudié l'exposition du patrimoine des collectivités aux risques suivants :

- ♦ inondation ;
- ♦ retrait-gonflement des argiles (RGA) ;
- ♦ mouvements de terrain ;
- ♦ incendies de forêt ;
- ♦ risque sismique.

Pour chaque risque, la mission a apparié des données de mesure du risque à l'échelle géographique la plus fine, qui correspond à un niveau infra-communal pour les risques d'inondation, de RGA et d'incendie ; et au niveau communal pour les risques de mouvement de terrain et de séisme.

Une base de données du patrimoine des collectivités a été constituée en appariant les données de la base permanente des équipements de l'INSEE qui fournit la nature exacte des biens et équipements des communes aux données cadastrales qui permettent de préciser la nature du propriétaire¹⁶⁵.

Graphique 10 : Exposition du patrimoine des communes (en valeur estimée par les coûts à la reconstruction établi à partir des données SMACL) au risque fort de retrait-gonflement des sols argileux



Source : RGA (Géorisques), fichiers des locaux et des parcelles des personnes morales, BAN plus, BD Topo, BPE, données de prix à la reconstruction SMACL. Les données à disposition ne qualifient pas le risque pour le département de Paris (75).

¹⁶⁵ Annexe 3 pour le détail.

En liant les données de risques et de patrimoine, la mission a constitué une base de données permettant de fournir une mesure d'exposition au niveau de chaque bien appartenant à une collectivité à un risque naturel. Le graphique 10 présente l'exposition des biens collectivités locales au risque fort de RGA. Ainsi, les régions Île-de-France et PACA présentent un patrimoine bâti d'une valeur élevée exposé à ce risque. La Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie sont également exposées au risque, mais pour des coûts à la reconstruction moins élevée.

Enfin, pour fournir une estimation assurantielle de l'exposition du patrimoine des collectivités, la mission a appliqué à chaque type de bâtiment une mesure de coût de sinistre au m² qui englobe les coûts de réparation, reconstruction ou remplacement. Pour cela, la mission s'est appuyée sur les données transmises par la SMACL à partir de son historique d'indemnisation. En complément, afin de s'approcher d'une mesure de la valeur vénale du patrimoine, la mission a réalisé une prédiction de la valeur des biens à partir des données de valeur foncière à disposition (partie 2.2 de l'annexe 3).

4.2.2.Plus des deux tiers des bâtiments des collectivités sont exposés aux risques d'inondation, de retrait gonflement des argiles ou de mouvement de terrains

Le tableau 5 présente l'analyse détaillée de l'exposition des bâtiments des collectivités, en se basant sur plusieurs indicateurs clés comme le nombre de bâtiments concernés, le pourcentage de biens et de surfaces touchés, ainsi que l'exposition totale et moyenne en termes financiers. Il présente conjointement l'exposition à des risques dont les zones de risques afférentes sont précisément définies, et à des risques définis à l'échelle de la commune, dont l'analyse doit être nuancée.

Parmi les risques définis précisément, le risque de RGA est celui qui touche la plus grande partie du territoire. Il concerne 291 000 bâtiments (touchés par les aléas moyen et fort), soit 55 % du patrimoine bâti des communes et EPCI, ce qui représente un potentiel d'exposition assurantiel atteignant 284 Md €.

Le risque de mouvement de terrain, qualifié par une approche maximisante, concerne 68 % du territoire, ce qui représente 377 Md €.

Tableau 5 : exposition des bâtiments des collectivités aux risques naturels

	Nombre	Part des bâtiments	Surface des bâtiments	Prix total (M€)
<i>Risques géolocalisés indépendamment des contours administratifs</i>				
Inondations (EAIP cours d'eau)	166 201	31%	32%	206 067
Inondations (EAIP submersion marine)	17 016	3%	4%	20 708
RGA (Risque moyen)	212 330	40%	40%	208 204
RGA (Risque fort)	78 853	15%	14%	76 105
Risque élevé de feux de forêts	24 946	5%	4%	26 051
<i>Risques définis à l'échelle de la commune</i>				
Mouvements de terrain	361 748	68%	71%	377 165
Séismes - risque modéré	118 090	22%	22%	107 560
Ensemble des bâtiments des collectivités territoriales	535 105			512 258

Source : Données de risques (ONERC, RGA Géorisques, DRIAS les futurs du climat), données de patrimoine construites à partir des données cadastrales, données BPE, données prix à la reconstruction SMACL.

Notes de lecture : l'exposition à un risque moyen de retrait-gonflement des argiles (RGA) concerne 212 330 bâtiments des collectivités (39,7% de l'ensemble des bâtiments) ce qui représente un potentiel de dégât assurantiel atteignant 208 Md €.

Le risque d'inondation est associé à une exposition moyenne relativement plus élevée que les autres risques. L'explication provient du fait que les communes les plus peuplées sont davantage exposées à ce risque car plus proche des fleuves et du littoral. Or, l'analyse des données de la SMACL laisse apparaître un coût moyen à la reconstruction des biens des communes croissant avec la population. Cet effet est imputable pour une part à un effet de structure (les biens des communes les plus peuplées semblent par leur nature plus onéreux que ceux des petites communes) et un effet taille (les biens des communes les plus peuplées présentent des surfaces plus grandes).¹⁶⁶

4.2.3. Le patrimoine bâti des communes ne semble pas davantage exposé aux risques naturels que le patrimoine des entreprises

Les données cadastrales permettant d'identifier les biens publics mais également privés, la mission s'est intéressée à la différence d'exposition aux risques naturels des biens des entreprises et ceux des collectivités. A l'inverse des biens des entreprises qui peuvent être revendus, parfois détruits et reconstruits ou modifiés, les biens d'une collectivité ne peuvent se transformer sans la coordination de multiples acteurs. Ce coût de coordination pourrait se matérialiser dans une surexposition aux risques naturels.

¹⁶⁶ Annexe 3 pour le détail.

Pour caractériser la différence d'exposition aux risques naturels, la mission a analysé le patrimoine bâti des entreprises (Société anonyme (SA) et Société à responsabilité limitée (SARL))¹⁶⁷ et constitué un échantillon de référence comparable aux biens des communes.¹⁶⁸ L'ensemble des appariements effectués établit un échantillon de 949 000 bâtiments des entreprises situés dans l'ensemble des départements de France métropolitaine.

Les résultats de l'analyse montrent que la proportion de bâtiments des communes exposés aux risques précisément géolocalisés est très légèrement à supérieure à celle des entreprises (49 %, contre 46 %) mais devient quasiment similaire lorsque l'on tient compte séparément des risques définis par l'EAIP, les zones de retrait-gonflement des sols argileux, et les zones à risque de feux de forêt.¹⁶⁹

Pris ensemble ces résultats indiquent que les bâtiments des collectivités ne souffrent pas d'une surexposition aux risques climatiques par rapport aux bâtiments des professionnels. Par conséquent, les politiques de prévention voire de déplacement des biens dans les zones non assurables doivent être pensées pour embarquer l'ensemble des biens.

5. Faciliter la contractualisation en matière d'assurance nécessite d'inciter à l'acculturation des collectivités à la maîtrise du risque et à les accompagner dans l'utilisation du code de la commande publique

5.1. Les contrats d'assurance sont soumis aux règles de passation des marchés publics et sont aujourd'hui à 75% passés en procédure d'appel d'offre ouvert

5.1.1. La directive européenne du 18 juin 1992 a soumis les contrats d'assurance aux marchés publics

Historiquement, les contrats d'assurance des entités publiques n'étaient pas soumis aux règles de passation des marchés publics. Cette exemption avait été confirmée par le Conseil d'État en 1984 dans une décision stipulant que « *le code des assurances soumet les contrats d'assurances en raison de leur nature à un régime propre qui a pour effet de les exclure du champ d'application du code des marchés publics [et] aucun principe général du droit n'oblige les collectivités publiques à recourir au préalable à la concurrence lors de la passation de leurs contrats d'assurances* »¹⁷⁰.

Cependant, l'entrée en vigueur de la directive européenne du 18 juin 1992 relative à la coordination des procédures des marchés publics de services a expressément inclus les produits d'assurance parmi les services régis par les marchés publics.

¹⁶⁷ Sont exclus de l'analyse les biens des sociétés civiles immobilières (SCI) qui peuvent faire partie du patrimoine immobilier des ménages.

¹⁶⁸ Dans cette analyse les biens des départements et régions ont été exclus pour harmoniser au maximum l'échantillon et analyser des biens dont le propriétaire est immédiatement proche.

¹⁶⁹ Annexe 3 pour l'analyse en détail de l'exposition du patrimoine des collectivités aux risques naturels.

¹⁷⁰ CE, 12 oct. 1984, Chambre syndicale des agents généraux d'assurance des Hautes-Pyrénées, n° 34671

Depuis, et conformément aux directives européennes de 2014, transposées dans le code de la commande publique, les marchés publics d'assurance sont assujettis aux règles de publicité et de mise en concurrence de droit commun avec les seuils suivants applicables depuis le 1^{er} janvier 2024¹⁷¹ :

- ♦ procédure formalisée à partir des seuils européens (143 000 € pour l'État ; 221 000 € pour les collectivités territoriales).
- ♦ procédure adaptée pour les montants compris entre 40 000 euros et les seuils européens.

5.1.2. Le nombre de marchés publics déclarés à l'administration est en croissance et ces marchés sont majoritairement conclus sous procédure d'appel d'offre ouvert

Selon les chiffres du recensement des marchés publics (cf. tableau 6), les collectivités territoriales et leurs groupements ont conclu en 2022 environ 2 600 marchés publics d'assurance pour un montant global de près de 877 M€. ¹⁷²

¹⁷¹ NOR : ECOM2332367V.

¹⁷² Les données utilisées ne sont pas directement comparables à celles utilisées de la section 2.1.1. En termes de périmètre, les données portent sur un champ plus vaste que le seul triptyque bloc communal/ département/région et couvrent par exemple les entreprises publiques locales (EPL). La nature des risques couverts n'est également pas la même : les données de l'actuelle section portent sur l'ensemble des contrats d'assurance dont la prévoyance contrairement à celles de la section précédente.

Tableau 6 : recensement des marchés publics

	2021		2022				
	Nombre	Montant total (en €)	Nombre	Montant total (en €)	Montant moyen (en €)	Part du nombre (en %)	Part du montant (en %)
Appel d'offre ouvert	1661	450 528 560	1634	653 319 310	399 828	60,7%	74,5%
Appel d'offre restreint	2	148 022	5	1 293 360	258 672	0,2%	0,1%
Procédure adaptée (MAPA)	849	29 200 146	829	27 880 565	33 632	30,8%	3,2%
Procédure négociée après publicité préalable et mise en concurrence	88	71 222 945	77	170 822 748	2 218 477	2,9%	19,5%
Procédure négociée sans publicité préalable et sans mise en concurrence	41	7 139 340	81	19 216 425	237 240	3,0%	2,2%
Système d'Acquisition Dynamique	115	3 336 159	53	1 142 395	21 555	2,0%	0,1%
Autre	24	5 490 053	15	3 113 994	207 600	0,6%	0,4%
Total	2043	594 403 849	2694	876 788 797		100,0%	100,0%

Source : Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Trois types de contrats sont couramment utilisés :

- ♦ **les appels d'offre ouverts** qui constituent le principal vecteur de contractualisation en termes de nombre et de montant de contrats : en 2022, bien que le nombre de contrats ait légèrement diminué par rapport à 2021, le montant total passe de 450 M€ à 653 M€. Ils concentrent 74,5% du montant total des marchés en 2022 et le montant moyen par contrat a également augmenté, passant à près de 400 000 €, ce qui indique des contrats plus volumineux ou de plus grande valeur en moyenne ;
- ♦ **les marchés à procédure adaptée** représentent environ 30,8% du nombre de contrats en 2022, mais seulement 3,2% du montant total, ce qui suggère qu'elle est privilégiée pour des contrats de moindre valeur ;

- ♦ **les procédures négociées sans publicité préalable et sans mise en concurrence** dont le montant passe de 71 M€ à 170 M€, bien que le nombre de contrats ait diminué. Le montant moyen par contrat est le plus élevé de toutes les procédures, ce qui indique qu'elle est utilisée pour des contrats particulièrement importants ou complexes.

La comparaison entre les différentes années reste sujette à caution dans la mesure où le recensement des marchés publics, qui est obligatoire mais dont l'omission n'est pas sanctionnée, a globalement augmenté sur les dernières années (en nombre de contrats et en montant). Néanmoins, la ventilation du marché nous donne une idée d'une structure des marchés publics, dans laquelle les appels d'offres qui concentrent la majorité des démarches contractuelles.

5.2. Le droit des marchés publics est généralement perçu comme inadapté aux services d'assurance

5.2.1. Pour mesurer et mutualiser leurs risques, les assureurs définissent des contrats homogènes d'adhésion qui laissent peu de place à la négociation

L'activité d'assurance non-vie nécessite de mesurer et de mutualiser finement les risques afin de permettre à la dynamique d'entrée de primes de couvrir la dynamique d'indemnisation des sinistres. Pour ce faire, les assureurs élaborent des contrats d'adhésion homogènes entre assurés qui définissent précisément l'exposition au risque et les montants de primes, les risques couverts ou encore les montants de franchise. Dans ce contexte, le consommateur souscrit généralement le contrat sans pouvoir négocier les stipulations contractuelles.

Or, le cadre légal régissant les marchés publics d'assurance prévoit que le pouvoir adjudicateur est tenu de définir son besoin avant de lancer la procédure d'appel d'offre. Cette démarche implique la détermination des garanties de couverture des risques, des modalités d'exécution du contrat, ainsi que d'autres aspects spécifiques. Par conséquent, le contrat d'assurance est élaboré par le souscripteur (la collectivité publique) elle-même, ce qui peut entraîner des divergences par rapport aux contrats d'assurance traditionnels et créer des incompréhensions voire des conflits lors de la passation des contrats.

Par conséquent, les régimes juridiques sont fondés sur deux philosophies différentes, voire contradictoires, ce qui est source d'incompréhension dès le stade de la passation de la commande publique.

5.2.2. La nécessaire articulation du droit des assurances, du code de la commande publique et des contrats administratifs constitue une source de difficultés supplémentaires pour les assureurs

La passation et la signature des contrats d'assurance pour les collectivités publiques nécessitent d'articuler différentes bases légales, notamment le droit des assurances, de la commande publique et des contrats administratifs. Cela entraîne des frictions récurrentes, en particulier lors de la phase de passation des contrats (cf. infra).

Conseil d'État, 12 juillet 2023, Grand port maritime de Marseille, n° 469319

L'article L. 113-12 du code des assurances dispose que l'assureur a la faculté de résilier unilatéralement le contrat à l'expiration d'un délai d'un an suivant sa conclusion, avec un préavis d'au moins deux mois. Le contrat peut prévoir une durée de préavis plus longue lorsque l'assuré est une personne morale. Ces dispositions sont applicables aux marchés publics d'assurance.

Il résulte toutefois des principes généraux applicables aux contrats administratifs que lorsque l'assureur entend en faire application pour résilier unilatéralement le marché qui le lie à la personne publique assurée et que le contrat ne prévoit pas un préavis de résiliation suffisant pour passer un nouveau marché d'assurance, cette dernière peut, pour un motif d'intérêt général tiré notamment des exigences du service public dont la personne publique a la charge, s'y opposer et lui imposer de poursuivre l'exécution du contrat pendant la durée strictement nécessaire, au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables, au déroulement de la procédure de passation d'un nouveau marché public d'assurance, sans que cette durée ne puisse en toute hypothèse excéder douze mois, y compris lorsque la procédure s'avère infructueuse. L'assureur peut contester cette décision devant le juge afin d'obtenir la résiliation du contrat.

Au printemps 2022, les compagnies d'assurances du Grand port maritime de Marseille ont demandé la résiliation de leur contrat d'assurance à compter du 1^{er} janvier 2023. Le Grand port maritime de Marseille s'est opposé à cette résiliation et a mis en demeure les assureurs de poursuivre l'exécution du marché. N'ayant pas reçu de réponse, le Grand port maritime de Marseille a demandé au juge des référés du tribunal administratif, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'enjoindre les compagnies d'assurance de maintenir leur couverture d'assurance. Par ordonnance, la juge des référés du tribunal administratif de Marseille a rejeté cette demande.

Par pourvoi, le Grand port maritime de Marseille a demandé au Conseil d'État d'annuler cette ordonnance.

Dans sa décision du 12 juillet 2023, le Conseil d'État a estimé que le motif invoqué par le Grand port maritime de Marseille pour s'opposer à la résiliation unilatérale par les compagnies d'assurance du contrat qui les lie, tiré de la nécessité que les dommages aux biens concourant au bon accomplissement des missions de service public qui lui sont confiées soient couverts par une police d'assurance, constitue un motif d'intérêt général.

Ce faisant, le Conseil d'État a demandé la reprise intégrale de l'exécution des prestations contractuelles, pendant la durée strictement nécessaire au déroulement de la procédure de passation d'un nouveau marché d'assurance.

Cependant, les entretiens conduits par la mission montrent que les difficultés rencontrées ne sont pas tant liées aux textes juridiques eux-mêmes, qu'aux pratiques.

En particulier :

- ♦ les collectivités locales ne disposent généralement pas de l'expertise et de la connaissance approfondie du secteur de l'assurance. Par conséquent, l'expression de besoin peut être vague ou ne pas correspondre aux réalités techniques assurantielles, ce qui accroît le risque d'infructuosité en cas de recours à l'appel d'offre ;

- ♦ les critères de sélection utilisés par les acheteurs publics, notamment la surpondération traditionnelle du critère prix, peuvent ne pas refléter de manière adéquate l'importance de la valeur technique et des engagements de services, ce qui peut conduire à choisir le moins disant au détriment des besoins réels en matière d'assurance.

Ces difficultés sont exacerbées par l'évolution du marché de l'assurance, caractérisée par une augmentation des risques climatiques et des événements imprévus, ainsi que par une réduction conjoncturelle du nombre d'assureurs intéressés un marché de l'assurance des biens des collectivités locales qui représentent une part faible et décroissante du marché de l'assurance de dommages aux biens (cf. section 1.2).

Ces facteurs contribuent à la rigidification des conditions d'acceptation et de tarification, ce qui complique davantage la passation des contrats d'assurance pour les collectivités locales

5.3. Le cadre juridique en vigueur offre néanmoins des outils permettant d'améliorer les échanges entre assureurs et collectivités publiques, mais doit être accompagné d'un travail de pédagogie

5.3.1. L'évolution du droit ouvre des possibilités pour améliorer les échanges entre assureurs et collectivités

Le droit actuel permet déjà d'améliorer les échanges entre assureurs et collectivités locales.

La mission a relevé des outils juridiques qui restent insuffisamment voire non utilisés par les collectivités alors qu'ils permettraient de faciliter la relation contractuelle avec les assureurs.

a) *Le recours à la procédure négociée*

La directive 2014/24 du 26 février 2014 a ouvert plus largement que les textes antérieurs les cas de recours à la procédure négociée.

Alors que la directive 2004/18 et le code des marchés publics imposaient le recours à l'appel d'offres sauf exceptions¹⁷³, l'article R.2124-3 du code de la commande publique permet désormais aux acheteurs de passer leurs marchés selon la procédure avec négociation dans les certains cas.

Or, les difficultés rencontrées dans le cadre de la passation des marchés publics d'assurance laissent penser que le recours à la négociation peut être justifié parce que les besoins des collectivités locales en matière d'assurance ne peuvent être satisfaits « *sans adapter des solutions immédiatement disponibles* » (1° de l'article R.2124-3) ou parce qu'ils ne peuvent être attribués sans négociation préalable du fait de leur complexité (4° de l'article R.2124-3), en particulier dans le cadre des groupements de commande où la complexité résulte des conditions d'adhésion des membres du groupement et de la répartition financière entre eux¹⁷⁴.

b) *L'acceptation des réserves*

Les réserves sont des amendements au marché qui ne reposent sur aucun fondement légal (en général sur les franchises et garanties). En principe l'acheteur devrait rejeter toute proposition qui modifie le cahier des charges du fait de son irrégularité. Toutefois, le juge a admis la pratique des réserves pour faciliter la passation de ces marchés spécifiques.

¹⁷³ Article 35 du CMP : « Peuvent être négociés après publicité préalable et mise en concurrence :

1° Les marchés et les accords-cadres pour lesquels, après appel d'offres ou dialogue compétitif, il n'a été proposé que des offres irrégulières ou inacceptables que le pouvoir adjudicateur est tenu de rejeter. Une offre irrégulière est une offre qui, tout en apportant une réponse au besoin du pouvoir adjudicateur, est incomplète ou ne respecte pas les exigences formulées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation. Une offre est inacceptable si les conditions qui sont prévues pour son exécution méconnaissent la législation en vigueur, ou si les crédits budgétaires alloués au marché après évaluation du besoin à satisfaire ne permettent pas au pouvoir adjudicateur de la financer.

Les conditions initiales du marché ne doivent toutefois pas être substantiellement modifiées.

Le pouvoir adjudicateur est dispensé de procéder à une nouvelle mesure de publicité s'il ne fait participer à la négociation que le ou les candidats qui, lors de la procédure antérieure, ont soumis des offres respectant les exigences relatives aux délais et modalités formelles de présentation des offres ;

2° Les marchés et les accords-cadres de services, notamment les marchés de services financiers mentionnés au 6° de l'article 29 et les marchés de prestations intellectuelles telles que la conception d'ouvrage, lorsque la prestation de services à réaliser est d'une nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à l'appel d'offres ;

3° Les marchés et les accords-cadres de travaux qui sont conclus uniquement à des fins de recherche, d'essai, d'expérimentation ou de mise au point sans finalité commerciale immédiate ;

4° Dans des cas exceptionnels, lorsqu'il s'agit de travaux, de fournitures ou de services dont la nature ou les aléas qui peuvent affecter leur réalisation ne permettent pas une fixation préalable et globale des prix. »

¹⁷⁴ TA Dijon, 19/01/18

La circulaire de 2007 relative à la passation des marchés publics d'assurance (circulaire du 24 décembre 2007 publiée au JORF du 10 avril 2008) souligne que les réserves s'expliquent par le fait que « *l'adéquation entre les besoins de la collectivité, tels qu'ils sont strictement déterminés par le dossier de consultation des entreprises (DCE), et les offres que les candidats peuvent remettre compte-tenu de leur pratique et de leurs contraintes, n'est pas nécessairement immédiatement acquise* ». Il faut veiller à rechercher l'adéquation du DCE aux capacités et aux pratiques du marché de l'assurance. Il importe d'apprécier « *leur incidence – notamment économique – par rapport à l'ensemble de l'offre, afin de déterminer s'ils sont susceptibles de rendre cette dernière irrégulière* ».

Plus récemment, le juge a reconnu le particularisme du secteur des assurances et admis qu'un engagement avec des réserves puisse exister¹⁷⁵ et reconnu également que les réserves ne peuvent conduire à une mauvaise notation de l'offre sans rechercher si, en dépit de cette circonstance, les propositions faites ne sont pas plus avantageuses par rapport aux besoins exprimés.¹⁷⁶

- **Recommandation 19** : Sécuriser le recours à la procédure avec négociation, aux réserves et aux avenants (édition de guide et fiches opérationnelles dédiées à la passation de la commande publique sous cette forme en matière d'assurance et accompagnement de service en charge du contrôle de légalité).

c) Laisser un délai suffisant aux candidats pour élaborer et présenter leur offre

Les délais de réception des candidatures et des offres, fixés par le droit européen et transposés dans le code de la commande publique, sont des délais minimum (art. R.2161-2 à R.2161-23).

¹⁷⁵ TA Besançon 21/12/10

¹⁷⁶ TA Besançon 23/12/10

Tableau 7 : délais minimum de réception des candidatures

		Délai minimum	En cas d'urgence
Appel d'offres ouvert	candidatures et offres	35 j (30 j en procédure dématérialisée)	15 j
Appel d'offres restreint	candidatures	30 j	15 j
	offres	30 j (25 j en procédure dématérialisée)	10 j
Procédures avec négociation	candidatures	30 j	15 j
	offres	30 j (25 j en procédure dématérialisée)	10 j

Source : Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Ces délais sont toujours des délais minimum, que l'acheteur a la liberté d'augmenter. En tout état de cause, les délais fixés dans le règlement de la consultation doivent être suffisants, au regard de la complexité du dossier consultation, pour permettre à tous les candidats de prendre connaissance de toutes les informations nécessaires pour l'élaboration de leurs offres, en particulier lorsque les offres ne peuvent être déposées qu'à la suite d'une visite des lieux.¹⁷⁷

→ **Recommandation 20** : Inciter les collectivités à allonger les délais minimum de réponse pour permettre aux assureurs de traiter les dossiers, en mobilisant les vecteurs de communication du ministère de l'économie et du ministère en charge des collectivités locales à l'intention des associations représentatives des collectivités, des collectivités et des préfets.

d) La possibilité de modifier les contrats en cours d'exécution

Conformément au droit de l'Union européenne (art. 72 directive 2014/24), le code de la commande publique précise les conditions dans lesquelles les contrats peuvent être modifiés (unilatéralement ou par voie d'avenant) en cours d'exécution.

Ainsi, les marchés publics d'assurance peuvent être modifiés, notamment :

- ♦ lorsque la modification n'est pas substantielle (art. R.2194-7), c'est-à-dire lorsqu'elle ne peut être regardée comme introduisant des éléments susceptibles de remettre en cause les conditions de la mise en concurrence initiale, qu'elle ne modifie pas considérablement l'objet du marché ou son équilibre économique ;
- ♦ lorsque l'augmentation de la valeur du marché qui résulte de la modification est inférieure à 10% du montant du marché initial, alors même que la modification pourrait être regardée comme substantielle au sens de l'article R.2194-7 (art. R.21948) ;

¹⁷⁷ Art. R.2151-3 du code de la commande publique.

- ♦ lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir (art. R.2194-5). Dans ce cas le montant de la modification ne peut excéder 50% du montant du marché si la collectivité agit en qualité de pouvoir adjudicateur (il n'y a pas de plafond pour les entités adjudicatrices).

Dans son avis du 15 septembre 2022 relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision¹⁷⁸, le Conseil d'Etat a précisé que la modification pouvait porter uniquement sur les prix, les tarifs et les modalités de leur détermination ou de leur évolution, alors même que le périmètre et les conditions d'exécution des prestations n'étaient pas modifiés.

Dans un arrêt du 16 mai 2022, SHAM, n° 459408, le Conseil d'Etat a également admis qu'une augmentation de la prime d'assurance de 5,01% du montant total d'un marché d'assurance responsabilité civile et risques annexes d'une durée de 3 ans, à la suite de la substitution d'un membre du groupement titulaire, n'était pas une modification irrégulière.

Il en résulte que, dès lors que les conditions fixées par les textes sont respectées, rien ne s'oppose à ce qu'un marché d'assurance puisse être modifié pour intégrer un nouveau risque ou pour faire évoluer le montant de la prime à la suite d'une augmentation du risque. Ces modifications doivent en tout état de cause être acceptées par la collectivité. En cas de refus de la collectivité de renégocier les tarifs, l'assureur pourrait faire jouer la théorie de l'imprévision afin de solliciter une indemnisation. Il devra alors démontrer que les conditions fixées au 3° de l'article L. 6 sont réunies¹⁷⁹.

Enfin, l'article R.2194-5 offre la possibilité de modifier le contrat jusqu'à 50% du fait d'une circonstance qu'un acheteur n'aurait pas pu prévoir. Si l'apparition d'une telle circonstance se juge au cas par cas, l'apparition d'un nouveau risque qui présenterait une particulière soudaineté ne pouvant être anticipé pourrait fonder l'utilisation de l'article.

5.3.2. La bonne prise en main du droit de la commande publique doit néanmoins être assurée par un travail de pédagogie auprès des acteurs

A cette fin l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) – devenu l'Observatoire économique de la commande publique (OECB) – a diffusé en juin 2008 un guide pratique pour la passation des marchés publics d'assurance des collectivités locales, élaboré par un groupe de travail composé de représentants des acheteurs locaux, d'associations concernées, des sociétés d'assurance et des administrations compétentes. Ce document répond à un triple objectif :

- constituer un outil d'aide à la détermination et à l'expression des besoins en matière d'assurances.
- clarifier les pratiques et rappeler les dispositions réglementaires en vigueur.
- expliquer l'articulation entre les dispositions du code des assurances et celles du code des marchés publics.

Compte tenu du contexte actuel, la mise à jour, voire la refonte, de ce guide en lien avec les acteurs concernés est nécessaire. Elle pourrait utilement insister sur les possibilités

¹⁷⁸ <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-relatif-aux-possibilites-de-modification-du-prix-ou-des-tarifs-des-contrats-de-la-commande-publique>

¹⁷⁹ Art. L.6, 3° : « Lorsque survient un événement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l'exécution, a droit à une indemnité ».

offertes par le code de la commande publique pour améliorer l'adéquation entre l'expression des besoins des acheteurs et l'offre existante sur le marché, notamment via un sourcing préalable, en autorisant les visites des bâtiments/biens à assurer par les assureurs potentiels, en recourant davantage à la procédure négociée lorsque cela est possible, en précisant les modalités de modification des contrats en cours en termes de prime ou de risque nouveau.

- Recommandation 21 : Actualiser le guide pratique de 2008 pour la passation des marchés publics de prestation d'assurance des collectivités locales et plus largement des acheteurs publics.
- Recommandation 22 : Rédiger un CCAG et un CCTG spécifiques aux prestations d'assurance pour l'ensemble des acheteurs publics (collectivités, établissements publics, hôpitaux ...), précisant notamment les possibilités d'échanges avec les soumissionnaires, quelle que soit la forme de contractualisation retenue (ex visite préalable).

5.4. L'acculturation au risque des collectivités locales au risque

Aujourd'hui, la culture du risque n'est pas répandue au sein des collectivités locales. Elles ont jusqu'ici conclu et reconduit les contrats que leur ont proposé les assureurs localement présents, à partir de leurs assurances obligatoires, sans envisager une stratégie d'assurance intégrée à leurs politiques financières et d'aménagement.

Preuve en est si besoin, la très faible sollicitation du médiateur de l'assurance depuis septembre 2024 par les collectivités¹⁸⁰, alors que le Gouvernement a étendu sa compétence à l'exécution des contrats des collectivités pour répondre aux tensions rapportées sur ce marché alors expliquées par les assureurs par la montée du risque social.

- Recommandation 23 : Déployer une campagne de communication ciblée auprès des collectivités locales sur leur capacité de recours au médiateur de l'assurance, en mobilisant les vecteurs de communication du ministère de l'économie et du ministère en charge des collectivités locales à l'intention des associations représentatives des collectivités, des collectivités et des préfets.

Comme elles ont dû s'acculturer à l'adoption de stratégie de financement bancaire dans les années 2010, la conjoncture actuelle sur le marché de l'assurance des collectivités locales, devrait les inviter à s'emparer de ce levier de leur politique publique locale. En cernant mieux la réalité de l'exposition de leurs biens aux risques, elles seraient alors en capacité de prioriser leurs besoins d'assurance contre les dommages aux biens et par la suite de « mieux » contractualiser avec les compagnies d'assurance.

En dehors des risques majeurs exceptionnels qui ressortent de la solidarité nationale (cf. supra), la cible d'une politique d'assurance locale contre le dommage aux biens consisterait ainsi à assumer une part d'auto-assurance préservant la sinistralité de la collectivité et profitable à la capacité de recours au marché de l'assurance pour les risques les plus importants.

¹⁸⁰ 21 saisines recensées par le médiateur, dont 13 irrecevables car n'entrant pas dans son champ de compétences et seulement 4 sur les 8 recevables, relatives à l'exécution d'un contrat d'assurance dommages aux biens.

Pour atteindre cet objectif, les collectivités locales peuvent, en s'inspirant des entreprises qui sur les mêmes territoires rencontrent moins de difficultés d'offre, mobiliser plusieurs leviers pour s'acculturer et s'emparer des leviers du pilotage du risque.

5.5. Se doter des compétences nécessaires à l'évaluation des risques et la construction d'une stratégie d'assurance dommage aux biens, adaptée aux enjeux de la collectivité

5.5.1. Développer la fonction de manager des risques

Comme la collectivité ou son groupement dispose de compétences en matière de pilotage financier et des services techniques, elle devrait disposer d'une compétence de « manager des risques ». Cette fonction permet en effet d'identifier, à partir d'un inventaire physique à jour (cf. supra), les risques auxquels les biens d'une collectivité sont exposés, y compris à l'aune des mesures de protections mises en œuvre ou à prendre. Elle permet ainsi de distinguer le risque acceptable et gérable par la collectivité, de celui qui doit être mieux prévenu et assuré par un tiers.

Le manager des risques contribue ainsi à déterminer, pour l'autorité politique, ce qui peut relever de l'auto-assurance, assis sur une provision minimale pour risque¹⁸¹, de ce qui mérite une couverture assurantielle, en en appréciant le niveau de franchise pertinent.

En fonction de ses capacités et de ses besoins, la collectivité peut décider d'internaliser la compétence en recrutant un manager des risques ou s'appuyer sur une ressource mutualisée, à l'échelle intercommunale notamment.

Dans tous les cas, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait diffuser une fiche de poste type et prévoir de tel recrutement par les centres de gestion. Il pourrait également promouvoir les formations spécifiques de son catalogue « manager les risques majeurs (naturels et technologiques)¹⁸² en les actualisant, avec le concours de l'association pour le management des risques et des assurances d'entreprises (AMRAE) et du centre national de prévention et de protection (CNPP)¹⁸³, des pratiques éprouvées par le secteur privé vis-à-vis des assureurs et de l'appréhension de nouveaux risques.

¹⁸¹ L'obligation de provision pour risque, au moins partielle, est prévue par le CGCT, de manière obligatoire ou dès qu'un risque survient : R2321-2 pour le maire, D5217-22 pour la métropole, D3321-2 pour le département et D4321-2 pour la région.

¹⁸² https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/plaquette_risques_v4_0.pdf?gl=OWZlYTVmYjU

¹⁸³ Le Centre national de prévention et de protection (CNPP) est une association reconnue d'utilité publique qui est notamment chargée d'établir le référentiel APSAD pour l'évaluation de systèmes de sécurité (APSAD, A2P- cambriolage, ...)

Enfin, pour asseoir la maîtrise de leurs risques, les collectivités pourraient s'inspirer, si ce n'est adopter, des référentiels de maîtrise des risques de type « APSAD » ¹⁸⁴, référentiels techniques éprouvés par les entreprises, qui intègrent les exigences réglementaires et les mesures de préventions attendues pour limiter au maximum la survenance d'un risque. Ainsi, au-delà de l'amélioration de la relation aux assureurs, la diffusion de tels cadres de référence contribuerait à l'appropriation de la culture du risque, de l'agent à l'élu.

→ **Recommandation 24 : Promouvoir la fonction de manager des risques dans les collectivités locales et le recours aux référentiels reconnus de maîtrise des risques, déjà généralisés dans les entreprises et utilisés par les assureurs.**

5.5.2. Développer les capacités d'ingénierie nécessaire à la conduite d'une politique d'assurance de la collectivité

Sans nécessairement que le constat soit lié à leur taille, les collectivités peuvent aujourd'hui ne pas disposer des capacités d'ingénierie nécessaires, d'une part, à contractualiser sereinement avec les compagnies d'assurance et, d'autre part, à évaluer le « risque assurantiel » (coût à reconstruire) auquel sont exposés leurs biens.

Peu de collectivités se sont dotées d'un service dédié au pilotage et à la gestion de leurs assurances, fondée sur l'appropriation par l'élu du besoin de gestion de leurs risques, mais même dans ce cas, le recours à un marché d'assistance maîtrise d'ouvrage (AMO) constitue un appui indispensable.

Le service des assurances de la métropole européenne de Lille (MEL)

En 2015, la DAJ de la MEL s'est dotée d'un service des assurances. Il assure des missions de conseil juridique aux directions opérationnelles : rédaction des clauses d'assurance au regard des clauses proposées et discutées avec les prestataires d'assurance ; analyse sur la connaissance du marché (*sourcing*) et des biens, travail avec la direction du patrimoine pour apprécier au plus juste son état et prévenir les sinistres.

Le périmètre de compétence du service couvrant par ailleurs le patrimoine et les équipements de 95 communes, il leur prodigue également des conseils en proposant des « fiches d'évaluation en valeur d'assuré », l'usage des marchés d'expert d'assuré avant sinistre (identification des risques) et après sinistre (banque de données, presse, arrêté de mise en péril ...). L'objectif du service est à la fois de rétablir un certain équilibre d'information entre la collectivité et l'assurance sur la connaissance du risque et, pour la MEL, de disposer d'une meilleure connaissance du parc de la métropole et de ses communes.

Sans préconiser la généralisation d'un service des assurances dans chaque collectivité, le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'assurance paraît constituer une bonne pratique. Elle peut permettre de disposer, conforter ou approfondir selon les cas les analyses juridiques internes, mais elle vise surtout à établir des « **fiches de valeur par biens** » (valables 5 ans).

¹⁸⁴ Référentiels APSAD –R31 : télésurveillance ; R81 : détection d'intrusion ; R82 : vidéosurveillance ; R1 : extinction automatique à eau de type sprinkler ; R4 : extincteur portatifs et mobiles ; R5 : robinets d'incendies armés et postes d'incendie additivés ; R6 : maîtrise du risque incendie et du risque industriel ; R7 : détection automatique d'incendie ; R11 : analyse de risque et de vulnérabilité incendie, R12 : extinction automatique à mousse à haut foisonnement ; R13 : extinction automatique à gaz ; R15 : ouvrage séparatifs coupe-feu ; R16 : fermetures coupe-feu ; R17 : désenfumage naturel ; R8 : surveillance des risques opérationnels (incendie, malveillance, incidents techniques)

Utiliser la prestation d'un « **marché d'expert d'assuré avant sinistre** » permet ainsi à la collectivité de connaître la « valeur d'assurance (constat sur place, appréciation technique des équipements ...) » et pas seulement la valeur vénale de son bien et de montrer à voir à l'assureur que la gestion du risque sur son patrimoine est maîtrisée par la collectivité.

Au-delà de leurs ressources propres, internes (intercommunalité, PETR, agence technique départementale ...) ou externe (marché d'expert cf. supra), les collectivités peuvent enfin solliciter l'expertise de quelques services et opérateurs techniques de l'Etat en matière d'évaluation du « coût du risque » auquel sont exposés leurs biens. C'est par exemple le cas du CEREMA, mobilisé par ses collectivités adhérentes, sur des plans nationaux (ex programme ponts) ou par les missions d'évaluation des sinistres causés par des crises climatiques ou dernièrement sociale fin 2023.

L'Etat, en concertation avec les représentants des collectivités locales et, le cas échéant, des assureurs, pourrait capitaliser sur ses connaissances de la valeur vénale, mais aussi du coût d'aménagement, de sécurisation ou de reconstruction –en particulier suite à sinistre- des biens et équipements publics, notamment locaux, sur le territoire pour constituer un « référentiel socle ». Un tel document, fixant une typologie des biens des collectivités locales associant des fourchettes de coût de construction et reconstruction suite à sinistre, fondé sur une analyse a posteriori des dommages indemnisés selon les risques matérialisés, serait partagé avec les collectivités locales et pourrait constituer une aide à leur discussion avec les assureurs.

Recommandation 25 : Constituer un référentiel à l'usage des collectivités des coûts moyens d'aménagement, sécurisation et reconstruction, par type d'équipements et par type de sinistres subis, à l'appui de la construction de leur stratégie assurantielle et de leur discussion avec les compagnies d'assurance.

6. Résumé des propositions

Recommandation 1 : Clarifier les **instructions comptables**, et notamment la M57, afin d'assurer un meilleur suivi des dépenses (primes versées) et recettes (indemnisations reçues en cas de sinistre) d'assurance multirisque (dommage aux biens) des collectivités locales.

Recommandation 2 : Créer un **observatoire de l'assurance** dans le secteur public, sur le modèle de l'observatoire des tarifs bancaires, chargé d'évaluer l'évolution des tarifs d'assurance du secteur ainsi que les dépenses et recettes publiques qui y sont consacrées.

Recommandation 3 : Charger l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) d'une **mission de vigilance accrue** sur l'équilibre économique du marché de l'assurance des collectivités territoriales et d'alerte en cas de risque d'assèchement du marché.

Recommandation 4 : Agréger l'ensemble des données relatives à l'exposition aux risques naturels des personnes et des biens sur un **support unique à l'échelle nationale** et territoriale, accessible en open data.

Recommandation 5 : Saisir le Conseil d'État d'une demande de formalisation de sa doctrine jurisprudentielle sur les conditions et circonstances d'**engagement du régime de responsabilité de l'État** pour dégradation et destructions de biens, publics ou privés, à l'occasion d'une manifestation autorisée sur la voie publique.

Recommandation 6 : Arrêter la définition juridique d'une violence urbaine/émeute, y compris par différenciation avec une manifestation, afin de lever les ambiguïtés du renvoi au terme de « mouvement populaire ».

Recommandation 7 : A l'instar de leur association au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRN), proposer la participation de représentants des assureurs au **comité d'orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville** (ONPV), aux côtés des élus et de l'État.

Recommandation 8 : Inviter les assureurs à participer aux concertations relatives à la **mise en œuvre des nouveaux contrats de ville** pour les quartiers prioritaires de la ville (QPV), au titre des acteurs privés susceptibles d'apporter notamment leur point de vue sur les leviers de la meilleure maîtrise du risque dans ces quartiers.

Recommandation 9 : Publier des **référentiels de prévention** en particulier en matière de risques naturels et météorologiques (critère de cotation de risque, conditions de visites sur place, critère d'aménagement bâtementaire, de formation des agents, de sensibilisation des usagers...).

Recommandation 10 : Inviter les représentants des assureurs aux concertations locales et nationales annoncées dans le cadre du « Beauvau de la prévention de la délinquance » et, sur le terrain, les associer aux concertations conduites dans le cadre de l'**achèvement de la couverture du territoire en plan de prévention de la délinquance** (PPDR) et des contrats locaux de sécurité (CLS).

Recommandation 11 : A l'instar des référentiels utilisés pour les risques naturels et météorologique, établir un **référentiel partagé** entre les assureurs et les collectivités locales, des attendus de dispositifs de **prévention de la délinquance** pour formuler une offre d'assurance dommage aux biens d'une collectivité locale.

Recommandations 12 : Conforter la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques (DSEC) en la faisant évoluer pour la rendre plus opérationnelle et réactive :

- Élargir la **liste des biens éligibles** en conditionnant l'éligibilité du bien endommagé à la subvention à la carence avérée de l'offre de marché ;
- Simplifier les **règles d'éligibilité** : non limitation aux propriétaires par l'insertion d'une dérogation de principe à l'obligation de participation minimale de l'autorité MOA (article L1111-10 du CGCT), extension aux à d'autres entités publiques locales (ex EPL, OPH, ...), simplifier le calcul de l'assiette de subvention et mettre en place un référentiel du coût moyen de reconstruction par type d'équipement (parangonnage possible avec les équipements des entreprises et recours à l'expertise des opérateurs de l'État, tel que le CEREMA) ;
- Écarter le principe de reconstruction « à l'identique », pour y substituer les **objectifs d'adaptation et de résilience** ;
- Déconcentrer davantage la gestion de la dotation auprès du préfet de département (sur le modèle de la DETR, de la DSIL ou du FNADT) et identifier un volet **aide d'urgence** (pendant l'événement), distinct du volet **reconstruction** (après l'événement).

Recommandation 13 : Intégrer le **fonds de secours pour les outre-mer** (FSOM) dans la DSEC, afin d'en sécuriser l'existence et de mutualiser les pratiques et la gestion, la problématique de financement de la reconstruction en outremer, notamment dans les départements et régions d'outremer, n'étant pas différente de celle de métropole.

Recommandation 14 : Créer une dotation similaire à la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques (DSEC) pour **accompagner la réparation de la matérialisation de risques sociaux**.

Recommandation 15 : Faire évoluer les principes de l'indemnisation assurantielle afin de généraliser la reconstruction dans un objectif d'**adaptation climatique et de cohésion sociale** et non plus simplement de reconstruction à l'identique ou à neuf.

Recommandation 16 : Supprimer l'exclusion appliquée aux communes pour lesquelles un plan de prévention des risques naturels (PPRN) a été prescrit mais non approuvé, du bénéfice de la **suppression du mécanisme de modulation à la hausse** des franchises en fonction du nombre de reconnaissance au cours des 5 dernières années pour les biens implantés dans des communes dotées de PPRN, adoptée en 2021.

Recommandation 17 : Mettre en place une **modulation du prélèvement additionnel de surprime** du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (dit "régime Cat Nat") décroissante avec l'exposition au risque, pour rendre incitatif la couverture des zones sujettes aux catastrophes naturelles.

Recommandation 18 : Engager une réflexion tripartite avec France Assureurs, l'État et les collectivités locales pour **construire un dispositif de mutualisation du risque social exceptionnel**, sur le modèle du GAREAT ou du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (dit « régime Cat Nat ») incluant un dispositif incitatif de couverture des zones les plus exposées.

Recommandation 19 : Sécuriser le recours à la **procédure avec négociation**, aux réserves et aux avenants (édition de guide et fiches opérationnelles dédiées à la passation de la commande publique sous cette forme en matière d'assurance et accompagnement de service en charge du contrôle de légalité).

Recommandation 20 : Inciter les collectivités à **allonger les délais minimum de réponse** pour permettre aux assureurs de traiter les dossiers, en mobilisant les vecteurs de communication du ministère de l'économie et du ministère en charge des collectivités

locales à l'intention des associations représentatives des collectivités, des collectivités et des préfets.

Recommandation 21 : Actualisation du **guide pratique de 2008** pour la passation des marchés publics de prestation d'assurance des collectivités locales et plus largement des acheteurs publics.

Recommandation 22 : Rédiger un **CCAG et un CCTG** spécifiques aux prestations d'assurance pour l'ensemble des acheteurs publics (collectivités, établissements publics, hôpitaux ...), précisant notamment les possibilités d'échanges avec les soumissionnaires, quelle que soit la forme de contractualisation retenue (ex visite préalable).

Recommandation 23 : Déployer une campagne de communication ciblée auprès des collectivités locales sur leur capacité de **recours au médiateur de l'assurance**, en mobilisant les vecteurs de communication du ministère de l'économie et du ministère en charge des collectivités locales à l'intention des associations représentatives des collectivités, des collectivités et des préfets.

Recommandation 24 : Promouvoir la fonction de **manager des risques** dans les collectivités locales et le recours aux référentiels reconnus de maîtrise des risques, déjà généralisés dans les entreprises et utilisés par les assureurs.

Recommandation 25 : Constituer un référentiel à l'usage des collectivités des coûts moyens d'aménagement, sécurisation et reconstruction, par type d'équipements et par type de sinistres subis, à l'appui de la construction de leur stratégie assurantielle et de leur discussion avec les compagnies d'assurance.

Lettre de mission



Les Ministres

Paris, le 01 DEC. 2023

Nos références : MEFI-D23-12277

Objet : lettre de mission sur la gestion et l'assurabilité des biens des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Monsieur le Maire,
Monsieur le Président,

Les collectivités territoriales et leurs groupements, en première ligne de l'aggravation du dérèglement climatique et des risques sociaux, rencontrent de plus en plus de difficultés dans la gestion de leurs biens, ce qui a des conséquences directes sur leur capacité à trouver des offres d'assurance, les laissant exposés et fragilisés face aux enjeux auxquels ils sont confrontés. Ce constat s'est trouvé accentué par les récentes violences urbaines de l'été 2023, dont le coût assurantiel s'élève à près de 200 millions d'euros pour les dommages aux biens des collectivités territoriales et leurs groupements, avec environ 500 collectivités touchées.

Cette difficulté est signalée par de plus en plus de communes dont la taille peut varier. À cet égard, il convient de souligner que les biens matériels et immatériels des collectivités peuvent être exposés à des dégradations dont l'ampleur et la fréquence varient en fonction de diverses considérations rendant complexe le recours au contrat d'assurance : géographiques (communes littorales pouvant être particulièrement exposées aux aléas climatiques par exemple), d'aménagement (pouvant dépendre du taux de vétusté des bâtiments publics ou de la densité urbaine des équipements par exemple) ou exogènes (exposition aux cyberattaques pouvant dégrader le patrimoine immatériel des collectivités par exemple).



Dans ce cadre, l'appréhension et l'évaluation du risque, tout comme la précision de l'estimation de la valeur assurée des biens matériels appartenant aux collectivités, constituent un enjeu majeur, notamment en vue de faciliter le recours au marché assurantiel.

La valorisation du patrimoine des collectivités comporte également des enjeux financiers considérables, sans pour autant permettre d'évaluer directement les risques pesant sur les collectivités. Ainsi, d'après les comptes de patrimoine publiés par l'INSEE pour 2021, les actifs non financiers des administrations publiques locales étaient estimés à plus de 1 800 milliards d'euros et composés à 51 % de la valeur totale de terrains, d'ouvrages de génie civil comme les routes (31 %) et de bâtiments non résidentiels (13 %).

Toutefois, l'évaluation de la valeur des actifs des collectivités, indispensable pour déterminer le niveau précis d'indemnisation en cas de sinistre ou de dommage, dépend directement de la qualité des comptes locaux.

Du point de vue réglementaire, si certaines assurances sont obligatoires, comme l'assurance responsabilité civile des véhicules terrestres à moteurs, d'autres, comme les dommages aux biens, sont facultatives. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent ainsi faire le choix de s'auto-assurer pour tous ou une partie de leurs biens et des risques susceptibles de les affecter. Les collectivités peuvent donc conserver à leur charge la réparation de dommages, parfois répétés, dont l'ampleur peut être sans lien direct avec leur capacité de financement, ce qui constitue une source majeure de fragilisation du financement des services publics locaux dont elles ont la responsabilité.

Afin de contribuer à l'instauration d'un climat de confiance entre les collectivités territoriales, leurs groupements et les assureurs, un accord a été conclu en septembre 2023 entre le Gouvernement et les assureurs afin que ces derniers mettent en place le recours à la Médiation de l'assurance, intervenant comme un médiateur conventionnel, pour les litiges portant sur un contrat d'assurance de collectivités territoriales et de groupements de collectivités.

Dans ce contexte, nous souhaiterions qu'il nous soit remis d'ici le 31 mars 2024 un rapport sur les possibilités d'amélioration du fonctionnement du marché de l'assurance des collectivités territoriales concourant à une meilleure résilience de nos territoires.

Cette étude approfondira notamment les axes suivants :

- un état des lieux de l'assurabilité des collectivités territoriales et leurs groupements précisant notamment :
 - o le nombre ainsi que la typologie des collectivités et leurs groupements en difficulté et la nature et les causes de ces difficultés ;
 - o le nombre et la typologie des collectivités territoriales et leurs groupements ayant fait le choix de s'auto-assurer et les raisons associées ;
 - o la nature des biens assurés et des risques auxquels ils sont confrontés ;
 - o les moyens de prévention mis en place par les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leur impact sur l'assurabilité.
- l'assurabilité des risques auxquels sont confrontées les collectivités territoriales au regard de leur nature et de leurs caractéristiques techniques, ainsi que la capacité du marché à y faire face ;
- les freins assurantiels pouvant être liés soit à l'appréhension et à l'évaluation par les collectivités des risques susceptibles d'être assurés, soit au code de la commande publique et les moyens d'y répondre ;



- les réformes qui permettraient de systématiser et améliorer les moyens de prévention, notamment en matière de vandalisme à disposition des collectivités territoriales et leurs groupements ;
- les pistes permettant de mieux répartir le risque entre les acteurs dont la forme et les modalités de mise en œuvre opérationnelle devront être précisées par la mission.

Vous préciserez également les évolutions réglementaires ou législatives qui s'avèreraient nécessaires pour la mise en œuvre de vos propositions.

Vous pourrez vous appuyer, pour formuler vos recommandations, sur les travaux de la mission lancée en mai 2023, par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires sur l'assurabilité des risques climatiques. Elle a pour rôle d'élaborer un état des lieux des recommandations sur l'évolution du système assurantiel français face aux enjeux posés par le dérèglement climatique afin de garantir l'assurabilité des particuliers, entreprises, mais aussi des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Dans le cadre de cette mission, vous bénéficierez de l'appui de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration. Vous pourrez également mobiliser les services de la direction générale du Trésor pour ce qui concerne le sujet des contrats d'assurance, de la direction générale des Finances publiques pour la question de la gestion patrimoniale et financière des biens de collectivités, avec le concours de la direction générale des Collectivités locales en matière d'analyse financière et de droit applicable aux collectivités territoriales et à leurs groupements, et de la direction générale des Outre-mer pour ce qui concerne les collectivités ultra-marines.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Maire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos salutations les meilleures.

Bien sûr, Monsieur le Maire,



Bruno LE MAIRE
Ministre de l'Économie, des
Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique

Avec plaisir



Christophe BÉCHU
Ministre de la Transition
écologique et de la
Cohésion des Territoires

Très amicalement


Dominique FAURE
Ministre déléguée chargée des
Collectivités territoriales et de
la Ruralité

Personnes rencontrées

1. ETAT

1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Cabinet du ministre

- M. Antonin Dumont, conseiller financement de l'économie et consommation

Direction générale du Trésor (DGT)

- M. Martin Landais, sous-directeur des assurances et de l'économie sociale et solidaire
- M^{me} Anaïs Mateos, adjointe au chef de bureau ASSUR 1
- Contribution du réseau international du ministère de l'économie, des finances et de la relance

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Guillaume Robert, chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques (GPLABE)
- M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice de réglementation, comptabilités locales et hospitalières et activités bancaires (GP1)
- M^{me} Séverine Fargeat-Lugnier, adjointe au bureau de la gestion et de la valorisation financière et fiscales locales et hospitalière (GP2A)
- M^{me} Marina Fages, cheffe du bureau du cadastre (GF3A)

Direction de l'immobilier de l'Etat (DIE)

- M. Guillaume Decroix, sous-directeur valorisation et administration de l'immobilier de l'État
- M. Jérôme Bonherbe, sous-directeur gouvernance, financement et supports

Direction des affaires juridiques (DAJ)

- M^{me} Sonia Beurrier, sous directrice du droit des régulations économiques
- M. Guillaume Delaloy, adjoint au sous-directeur du droit de la commande publique
- M^{me} Bénédicte Habonneau, cheffe du bureau du droit financier
- M^{me} Karine Gilberg, cheffe de bureau du droit européen et international

Direction du budget (DB)

- M. Sébastien Doumeix, adjoint au sous-directeur budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État
- M. Thibaut Roulon, chef du bureau des collectivités locales

- M. Jean-Victor Roux, adjoint au chef du bureau des collectivités locales
- M^{me} Sophie Argence, adjointe au chef de bureau Intérieur et action gouvernementale

1.2. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Cabinet

- M. Simon Chassard, directeur adjoint du cabinet
- M. Antoine Grézaud, conseiller élus et cohésion de territoires

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Stéphane Brunot, directeur général adjoint
- M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique (FLAE)
- M^{me} Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice des compétences et des institutions locales (CIL)
- M^{me} Emilie Vouillemet, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique (CIL1)
- M^{me} Julie Gadenne, adjointe au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière (FL3)
- M. Nicolas Saleilles, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'Etat (FL2)

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- M^{me} Véronique LEHIDEUX, cheffe de service, service des risques naturels et hydrauliques, Direction Générale de la Prévention des Risques
- M. Lionel Berthet- sous-directeur de la connaissance des aléas et de la prévention
- M^{me} Béatrice SEDILLOT, cheffe de service des données et études statistiques (SDES)
- M^{me} Béatrice MICHALLAND, sous-directrice de l'information environnementale du SDES

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

- M. Pascal Berteaud, directeur général

1.3. Ministère de l'intérieur et des outre-mer et ministre déléguée chargée des collectivités locales

Cabinet

- M. Simon Chassard, directeur de cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité auprès du ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires
- M^{me} Claudie Calabrin, conseillère budget, finances locales et transformation publique
- M. Jérôme Barbot, conseiller institutions, compétences et affaires juridiques

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Stéphane Brunot, directeur général adjoint

- M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique (FLAE)
- M^{me} Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice des compétences et des institutions locales (CIL)
- M^{me} Emilie Vouillemet, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique (CIL1)
- M^{me} Julie Gadenne, adjointe au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière (FL3)
- M. Nicolas Saleilles, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'Etat (FL2)

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

- M. Jean-François de Manheulle, directeur général adjoint
- M. Yves Hocdé, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises (SDPAGC)

Direction générale des outre-mer (DGOM)

- M^{me} Karine Delamarche, directrice générale adjointe
- M^{me} Nathalie William, chargée mission changement climatique auprès du directeur général
- M. Didier Herry, chef du bureau des collectivités locales (BCL) de la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles (SDAJJ)

Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSM SI)

- M^{me} Christine Gonzalez-Demichel, cheffe du service statistique ministériel de la sécurité intérieure
- M. Olivier Filatriau, adjoint à la cheffe de service, chef du bureau des enquêtes, des études et statistiques sur les atteintes aux personnes et aux biens (BEESAPB)

2. AUTORITES INDEPENDANTES

Autorité de contrôle prudentielle et de résolution (ACPR)

- M. Patrick Montagnier, secrétaire général adjoint

Médiateur de l'assurance

- M. Arnaud CHNEIWEISS, médiateur de l'assurance
- M^{me} Aude PICART, responsable du pôle assurance dommage à la médiation

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

- M. Leigh Wolfrom, policy analyst
- M. Timothy Bishop, policy analyst

3. Représentants des collectivités locales et de leurs groupements

Association des maires de France (AMF)

- M^{me} Stéphanie Bidault, chargée de la gestion des risques et des crises
- M^{me} Annick Pillevesse, directrice des affaires juridiques

- M^{me} Mélodie Banco-Beneitez, conseillère technique commande publique

Régions de France

- Contribution écrite adressée par Éric Schahl, conseiller régional de la région Ile-de-France

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. François Sauvadet, président, président du conseil général de Côte d'Or

France urbaine

- M. Bastien Taloc, France urbaine, conseiller question institutionnelle et FP
- M. Maxime Merlin, France urbaine, conseiller sécurité et institutions
- M. Christophe Amorti-Hannequin, France urbaine, achat public
- M. Laurent Usieto, chef du pôle juridique de la direction des finances et des affaires juridiques de la ville de Pau (Pyrénées-Atlantiques)
- M^{me} Sandra Rives, directrice ingénierie juridique et assurances de la métropole européenne de Lille (MEL) (Nord)
- Anne Céline Kieffer, responsable de l'unité fonctionnelle assurance de la MEL (Nord)

Intercommunalités de France

- M. Thomas Fromentin, président de l'agglomération ariégeoise Foix-Varilhes (Ariège)
- M. Simon Mauroux, Intercommunalités de France, responsable du pôle institutions, droit et administration

Villes de France

- M. Frédéric Chéreau, maire de Douai (Nord)
- M. Jean-François Debat, maire de Bourg-en-bresse (Ain)
- M. Armand Pinoteau, Ville de France, directeur général adjoint

Association des petites villes de France (APVF)

- M. Christophe Bouillon, maire de Barentin (Seine Maritime)
- M. Didier Lechien, maire de Dinan (Côte d'Armor)
- M. Frédéric Leveillé, maire d'Argentan (Orne)
- M. Éric Berlivet, maire de Roche la Molière (Loire)

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Michel Fournier, président, maire de Les Voivres
- M. Cédric Szabo, directeur général

Association nationale des élus des bassins (ANEB)

- M. Bruno Forel, maire de Fillinges (Haute-Savoie), président de l'ANEB

- M^{me} Catherine Gremillet, directrice de l'ANEB

France Dignes

- M. Yves Wigt, maire de Charleval (Bouches du Rhône), président de France Dignes
- M^{me} Perrine Broust, directrice planification et stratégie de France Dignes

Association nationale des élus de montagne (ANEM)

- M^{me} Pascale Boyer, président, députée des Hautes-Alpes

Association nationale des élus du littoral (ANEL)

- M. Yannick Moreau, maire des Sables-d'Olonne (Vendée)

4. Représentants du secteur de l'assurance

France Assureurs

- M^{me} Florence Lustman, présidente
- M. Franck Le Vallois, directeur général
- M. Jean-Paul Thomas, responsable du département assurance transports
- M. Christophe Delcamp, directeur des assurances de dommages et responsabilité
- M^{me} Viviana Mitache, directrice des affaires publiques
- M^{me} Sabrina Bouzembrak, chargée d'affaires publiques

SMACL (société mutuelle d'assurance des collectivités locales)

- M. Jérôme Baloge, président
- M. Patrick Blanchard, directeur général

MAIF

- M. Pascal Demurger, directeur général
- M. Stéphane Tisserand, secrétaire général groupe

GROUPAMA

- M. Thiery Martel, directeur général
- M^{me} Delphine Letendard, directrice assurance

AXA

- M. Guillaume Borie, directeur général AXA France
- M. Hubert Marck, directeur des affaires publiques AXA France
- M. Matthieu Godart, directeur général AXA IARD

5. Représentants de la réassurance

Caisse centrale de réassurance (CRR)

- M. Édouard Vieillefond, directeur général
- M. Antoine Quentin, directeur des réassurances et fonds publics
- M. Nicolas Bauduceau, directeur du département conseil en prévention et fonds publics
- M^{me} Rose-Marie Tunier, directrice de la communication et des affaires publiques

Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme (GAREAT)

- M. Jean-Louis Charluteau, président Gareat, directeur de la réassurance de Générali France
- M^{me} Alda Ros Reis, secrétaire générale
- M. Stéphane Spalacci, responsable technique assurance
- M. Thibaud Chauvin, directeur comptable et financier du GIE GPSA (gestion professionnelle des services de l'assurance), dont le GAREAT est membre.

Association des professionnels de la réassurance (APREF)

- M. Nicolas Boudias, délégué général
- M^{me} Sylvie Chanh, directrice juridique sinistres et services

SCOR

- M. Thierry Leger, directeur général

6. Les acteurs du secteur du conseil en assurance et de la maîtrise des risques

Planète CSCA (chambre syndicale des courtiers en assurance)

- M. Christophe Hautbourg, directeur général
- M. Younès Barnin, directeur immobilier, entreprises et marchés publics – SATEC
- M. Ivan Bourasseau, directeur du département patrimoines santé et collectivité – Verspieren

Compagnie nationale des services de conseil en risques & assurances (CNSCRA)

- M. Philippe Barré, président
- M. Christian Tourrain, expert d'assurance

Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise (AMRAE) : n'a pas donné suite aux sollicitations de la mission

7. Personnalités qualifiées

- M. Xavier Pelletier, préfet délégué chargé de la reconstruction des vallées de La Roya et de la Vésubie (Alpes-Maritimes) suite à la tempête Alex des 2 et 3 octobre 2020, actuel préfet de Loir-et-Cher

- M^{me} Myriam Merad, directrice de recherche CNRS, membre de la mission « adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques » conduite en 2023
- M. Michel Lepetit, vice-président co-fondateur de The Shift Project
- M. Vincent Ledoux, député du Nord et auteur du rapport sur les retraits gonflements des argiles de fin 2023.

