

Cette étude est la propriété intellectuelle de son auteur Christian TOURRAIN ; elle ne peut être utilisée même partiellement qu'avec son accord formel et écrit.

« On n'attrape pas les mouches avec du vinaigre »

L'ASSURANCE DOMMAGES AUX BIENS DES COLLECTIVITES LOCALES

Note de conjoncture août 2024

« *Tout peut arriver* » prétend-on « *Il se peut même qu'il n'arrive rien* » peut-on ajouter !

C'est à peu près la situation actuelle de l'assurance dommages aux biens de collectivités locales.

C'est un réel paradoxe que défenseur impénitent depuis plus de 30 ans des intérêts des collectivités territoriales en matière d'assurance, je sois contraint par réalisme à chercher à défendre les assureurs. Mais en ont-ils besoin ou plus simplement le souhaitent-ils ?

Est-il iconoclaste de penser que le statu quo leur convient parfaitement et qu'en réalité, **ils ne veulent vraiment pas assurer les collectivités territoriales ?**

Après s'être tardivement inquiété, en novembre 2023, d'une évolution catastrophique des conditions d'assurance dommages aux biens des collectivités locales que certains d'entre nous dénoncions depuis plusieurs mois, les pouvoirs publics semblaient s'être saisis précipitamment de cette problématique avec la création concurrente :

- Par Bruno LEMAIRE, ministre de l'économie et des finances, d'une mission sur l'assurabilité des collectivités territoriales, coprésidée par Mrs A. CHRETIEN et JY. DAGES.
- D'une mission sénatoriale dont le rapporteur général était JF. HUSSON.

Quelles décisions pouvait-on espérer de ces commissions sinon comme l'affirmait CLEMENCEAU, enterrer le problème ?

Aujourd'hui, nous sommes hélas à ce stade et ce n'est évidemment pas le contexte politique général qui va permettre de déboucher sur des solutions concrètes et rapides sur l'assurabilité du patrimoine des collectivités locales et rassurer les assureurs sur les risques de nouveaux débordements de violence urbaines ciblant ces biens.

En plus, dans le même temps, **le Conseil d'état en a remis une couche dans son travail de sape** de l'application des dispositions législatives du Code des assurances aux marchés d'assurance des collectivités locales.

Les auditions de la commission HUSSON au Sénat n'ont été qu'un vaste défouloir « d'assurance bashing » et encore plus de « SMACL bashing » (heureusement qu'elle a été et est encore présente même avec des solutions parfois insuffisantes) occultant toute réalité technique et financière sans aucune mise en perspective temporelle sur les 20 dernières années ni prise en compte des contraintes des assureurs tant au plan technique qu'administratif.

Tout cela pour déboucher sur une redondance de :

- 15 recommandations dans le rapport du Sénat
- 25 recommandations dans le rapport CHRETIEN/DAGES

A court terme, les résultats concrets de leurs réflexions sont donc plutôt décevants voire contre-productifs même si, à plus long terme, on ne peut qu'adhérer :

- A l'espoir d'un transfert à l'État, très incertain et sans doute lointain dans le contexte politique et financier actuel, de certains risques « sociaux » (violences urbaines - extension de la DSEC).
- Au recours à des contrôles renforcés de l'ACPR.
- A une cartographie plus précise des risques et à des politiques évidemment indispensables de prévention et de protection des risques.
- A des actions de formations croisées entre représentant des collectivités et des assureurs.
- A l'accompagnement par les assureurs à l'émergence d'une culture du risque dans les collectivités.
- A la création de divers observatoires ou instances de concertations associant les assureurs à des réflexions sur les politiques sociales des villes,
- A l'extension des prérogatives du Médiateur (pour quoi faire ?)
- A toutes les suggestions quant aux politiques de prévention des risques naturels

Elles sont évidemment intéressantes voire indispensables et certaines seront certainement porteuses « un jour », si elles se réalisent (?!) d'une appétence plus forte des assureurs pour les risques des collectivités locales.

Seule la réflexion d'une meilleure mutualisation des risques d'émeutes constitue une perspective tangible, si on fait abstraction des contre-sens techniques très franco-français sur ses conditions de mise en œuvre, de recours à la réassurance et de son financement.

Par contre, l'instauration de contraintes nouvelles (préavis de résiliation de 6 mois) et système d'indemnisation des dommages de violences urbaines) risquent d'apparaître pour les assureurs comme des motifs supplémentaires de se méfier des collectivités locales.

Donc RIEN de vraiment concret et d'immédiat permettant de résoudre dans les 6 mois à venir le problème de l'assurabilité des risques de dommages aux biens des collectivités locales à des conditions de garanties et de franchises compatibles avec la réalité de leurs besoins et de leur fonctionnement et à des conditions tarifaires « raisonnables ».

1° « Les faits sont têtus »

« *Les collectivités locales ne sont pas responsables des difficultés qu'elles subissent* » (Page 13 du rapport du Sénat).

Si ce ne sont elles, ce ne peut être que l'autre partie au problème ... les assureurs !

A partir du moment où l'axiome de base était que les difficultés du marché incombaient aux seuls assureurs et en particulier à la SMACL, l'exercice était voué à l'échec car il niait les réalités financières et techniques et comme le prétendaient Marc TWAIN ou LENINE selon nos convictions, « Les faits sont têtus ».

Les faits quels sont-ils ?

Ils sont résumés dans cette simple petite phrase du rapport CHRETIEN/DAGES « *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* (de l'assurance dommages aux biens des professionnels) » (Article 2.2.2 du rapport)

1.1 . L'étroitesse du marché de l'assurance des collectivités territoriales

Ce point est plus largement développé dans la note de conjoncture ACAOP de Novembre 2023 Voir site <https://www.acaop.fr/>

Le marché de l'assurance des collectivités territoriales ne représente, selon le périmètre retenu, qu'un montant global de prime d'environ **1,7 Mds€/an** sur un encaissement global annuel des assureurs en France de **238 Mds€ soit environ 0,7 % du chiffre d'affaires des assureurs**.

Même si l'on réduit la comparaison aux seules affaires « Non-vie » l'encaissement global des assureurs en France se réduit à **146 Mds€** soit un impact de l'assurance des collectivités territoriales de **1,16 %**.

Pour ce qui concerne les **risques de dommages aux biens** qui nous concernent ici sur la base des chiffres de 2022 :

- Primes multirisque habitation des particuliers : 12,2 Mds€
- Primes des dommages aux biens des professionnels y compris collectivités : 7,8Mds €
- Primes dommages aux biens des seules collectivités : 385 M€ soit moins de 5 % du global des biens professionnels et 3 % des primes des particuliers.

Le rapport de force n'est évidemment pas le même que dans d'autres secteurs d'activité (bâtiment ou travaux publics par exemple).

Une simple augmentation au 1^{er} janvier 2025 des primes des particuliers de 3 % ou de 5 % de celles des professionnels correspond à la totalité des primes dommages aux biens des collectivités locales.

Dans ces conditions pourquoi s'ennuyer avec l'assurance des collectivités locales et toutes ses contraintes ?

Dans une France d'économie libérale c'est sans doute une réalité à méditer !

1.2. Évolution des primes depuis 20 ans

Les Français ont la mémoire courte prétend on ; leurs élus aussi, semble-t-il.

En effet retrouver la comparaison des résultats des appels d'offres dommages aux biens aux 5 voire même 10 années précédentes, c'est oublier que **depuis 2010 les collectivités ont largement profité d'un cycle baissier** amplifié par la concurrence renouvelée d'assureurs étrangers intervenant en LPS mais aussi des appétits éphémères pour des primes importantes **de certaines compagnies franco-françaises**.

Pour illustrer l'extrême volatilité de ce marché de l'assurance dommages aux biens des collectivités territoriales dont on ne retrouve l'ampleur ni sur les risques de responsabilité ni sur ceux d'automobile ou statutaires, 2 exemples concrets sans doute significatifs des excès dans les 2 sens :

- En 2002, au passage à l'euro, le maire de Perpignan, Jean Paul ALDUY, avait très largement médiatisé son courroux face à l'augmentation brutale de la tarification du contrat dommages aux biens de sa ville dont le taux était passé, sans motif de sinistralité particulière, de 1,5/M2 à 1,0/M2 mais non plus en francs mais en euros. Une prime multipliée par près de 5 ! Et ce n'était évidemment pas un cas isolé. Mais les collectivités avaient sans doute, à cette époque, davantage de marges budgétaires et ce fut vite oublié.
- A contrario, en 2017 lors du regroupement des régions, la nouvelle région Occitanie, (Languedoc-Roussillon + Midi-Pyrénées), a pu ainsi profiter d'une prime sur son contrat dommages aux biens garantissant notamment les lycées, équivalente pour l'ensemble de la nouvelle région à celle de la seule ancienne région Midi-Pyrénées. Et ce n'était pas un assureur étranger, ni la SMACL qui avait emporté le marché.

Ainsi entre 2010 et 2022, à chaque appel d'offres, pour des garanties toujours plus étendues, c'étaient les « soldes à l'américaines » : moins 20 %, moins 30 %, moins 40 % ; qui dit mieux !

Peu d'élus s'en sont offusqués ; au contraire même !

Aussi, le resserrement des garanties et l'augmentation brutale des tarifications **sont la réalité d'un rattrapage qui va certainement perdurer sur 2024 et 2025** au fur et à mesure des appels d'offres.

Mais est-ce une surprise ?

Pour nous, certainement pas (Voir étude ACAOP décembre 2021).

Pendant 7 ans de 2001 à 2007 surtout après les violences urbaines de 2005, on a assisté sur l'assurance dommages aux biens des collectivités locales, à une véritable explosion des tarifications et à un retrait massif des assureurs ; heureusement, à l'époque déjà, il en est resté 1 (Toujours le même) !!!

La situation actuelle est la répétition exacte de celle de 2002 que décrite dans les Jurisclasseurs : (Jurisclasseur Collectivités territoriales Assurance – marchés publics d'assurance par C TOURRAIN - Fasc. 2032 mise à jour 24 décembre 2002) « Il est désormais évident qu'après une tendance récente à baisse des tarifs, nous sommes dans une phase haussière qui s'est brutalement amplifiée à la fin de l'année 2001 et qui se traduit par une augmentation importante des conditions tarifaires à l'échéance du 1^{er} janvier 2002

Ces hausses tarifaires paraissent d'autant plus significatives que la remise en concurrence des contrats avait donné dans une situation du marché de l'assurance très concurrentielle des résultats particulièrement intéressants tant sur le plan tarifaire qu'au niveau de la définition et de l'étendue des garanties.

En réalité, le coût actuel de l'assurance « dommages aux biens » des collectivités locales est revenu à la situation des années 1994-1995. »

La vie de l'assurance est aussi un perpétuel recommencement 1994 – 2002 – 2024 ! sur des cycles plus ou moins longs mais évidemment plus longs que les 4 ou 5 ans de renouvellement des appels d'offres

Cependant, ces brusques variations contrarient l'objectif de cohérence et de continuité des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales qui cherchent à **lisser les dépenses** et notamment celles d'assurance et les fluctuations importantes des primes dans un sens ou dans un autre, nuisent évidemment à cette quête de stabilité budgétaire.

Enfin puisque nous évoquons le caractère cyclique des tarifications des risques des collectivités locales, on peut évidemment s'interroger sur la problématique existentialiste de la SMACL qui victime de son business model, sera toujours confrontée voire amplificatrice des évolutions tarifaires notamment dans les phases baissières ; mais c'est une autre question.

1.3. La problématique de l'engagement des assureurs sur les risques sériels

Ce point est plus largement développé dans la note de conjoncture ACAOP de Novembre 2023 Voir site <https://www.acaop.fr/>

Ce problème est une composante technique essentielle que ne semblent pas vouloir comprendre ou reconnaître les auteurs de ces rapports et que soulevait Mr de BOISSIEU, ancien président de la SMACL : « Quand on a 250 M€ de fonds propres, assurer plusieurs grosses collectivités sur un même territoire nous met en risque » (Argus assurance 03/02/2023).

Il reprenant 18 ans après, les mêmes craintes que son prédécesseur Mr BELLEC qui appelait en novembre 2005, après les violences urbaines, à « un Grenelle de l'assurance territoriale » pour rechercher des solutions mutualisées, avec une prédiction qui se réalise : Faute de quoi, « Il n'y aura plus d'assureur pour répondre aux appels d'offres » (Maire info 16 novembre 2005)

C'est effectivement un véritable problème pour un assureur d'accorder des garanties sur des risques qu'il ne peut pas toujours **identifier ou localiser et donc cumuler**, sur un territoire sur lequel il peut avoir à payer des sinistres, aux limites des seuils des LCI de 19 ou 49 M€, à la fois sur des lycées de la Région, sur les collèges du Département, sur les bâtiments d'une ville importante et de sa communauté d'agglomération, en plus d'autres établissements publics ou de ses autres assurés, sans pouvoir recourir pour des contraintes purement administratives, comme dans le passé, aux solutions de coassurance dans les faits abandonné depuis la promulgation du décret (catastrophique) du 7 mars 2001 supprimant la possibilité de recourir aux procédures négociées pour les marchés publics d'assurance. (Voir « Les marchés publics d'assurance : du baroque au surréalisme » sous la direction de C. TOURRAIN Gazette des communes ; Supplément « les marchés publics d'assurance » 16 juillet 2001).

Cette technique ordinaire de l'assurance des grands risques est, en plus, incompatible avec l'article L. 2141-13 du Code de la commande publique (Voir 4.1.3 ci-après).

Contrairement à ce que peuvent penser des néophytes, **un assureur, même très important, n'a pas de capacités infinies, même avec le recours à la réassurance.**

Pour faire simple, avec les règles de solvabilité, selon les principes d'agrégation et d'appétence aux risques de SOLVA 2, chaque fois qu'un assureur met 10 M€ de garantie sur la table, il doit disposer, à un endroit quelconque de son magasin, y compris dans ses réserves de réassurance, de ces 10 M€ cumulés avec autres ses engagements.

Dans une économie libérale, ces contraintes obligent les assureurs à des choix stratégiques
« Où je mets mes billes ? Quelles sont mes priorités : les risques de particuliers, ceux des entreprises en France, en Allemagne, ceux des collectivités territoriales ou sur une autre branche d'assurance ? Quels sont ceux sur lesquels **j'ai la meilleure visibilité** pour rentabiliser mes engagements et ne pas me faire déborder en cas de sinistre ? »

Bien évidemment de nombreux paramètres entrent dans la définition de ces stratégies de souscription ; le niveau tarifaire en est une composante importante et jusqu'à présent, les collectivités territoriales ne semblent pas avoir pesé lourd dans ce dilemme ... Avec les augmentations tarifaires actuelles les choix vont peut-être se modifier...

Quoiqu'il en soit, aujourd'hui, les assureurs sont confrontés à des accumulations de valeurs dont la **criticité s'amplifie avec la récurrence des sinistres sériels** qu'ils soient d'origine naturelle ou liés à des bouffées de violences urbaines et préfère donc explorer d'autres marchés qu'ils considèrent moins risqués pour l'existence même de leur modèle économique pour certaines ou plus rentables pour d'autres.

1.4. Des engagements très lourds sur des sinistres « ordinaires »

Parallèlement à ces sinistres sériels les assureurs enregistrent chaque année, sans pouvoir identifier de « martingale », des incendies toujours plus onéreux

- Plus de 15 millions € pour les MMA sur l'hôtel de ville de la Rochelle en 2013
- Plus de 30 millions € pour AMLIN sur l'hôtel de ville d'Annecy en 2019
- Plus de 5 millions € pour la piscine de Gravelines en 2023
- Etc.

Certes la réassurance en atténue le coût définitif pour l'assureur ... mais comme certains semble l'ignorer, ... la réassurance a aussi un prix et il est de plus en plus élevé.

Là encore, l'absence de coassurance et les limitations contractuelles aux limites des seuils du GAREAT sont désormais un obstacle majeur à la souscription de ces risques par les assureurs.

1.5. Il y a bien longtemps que l'assurance n'est plus franco-française

L'Europe, la LPS et la concurrence des assureurs étrangers « qui viennent accentuer les baisses de tarifs » et résilier sans pudeur et sans motif avéré les contrats sont dénoncées par les représentants des collectivités locales comme les boucs émissaires faciles et menacés par les auteurs des rapports précités d'un contrôle renforcé de l'ACPR.

En arriverait-on à regretter l'ouverture européenne et privilégier un retour à une assurance franco-française ?

Mais le respect des règles européennes ne permet plus d'écarter des assureurs maltais ou lithuaniens, agréés par l'ACPR, comme pouvaient le demander certains maires, avant que l'assurance ne soit soumise au Code des marchés (1998), à l'égard de compagnies d'assurances ... basées à Niort !

Et puis, si on veut être pris au sérieux, il faut ne faut pas tomber dans la caricature et les assureurs étrangers ne se conduisent pas forcément comme des « voyous », au contraire !

Si en 2023, la compagnie allemande VHV a résilié, pour des motifs de réorganisation interne, les contrats dommages aux biens de nombreuses collectivités, cela a été fait, pour le moins, dans des conditions respectueuses des contraintes administratives puisque les résiliations ont été notifiées dès

le mois de mai, soit 8 mois avant l'échéance, ce qui permettait de relancer « confortablement » une nouvelle consultation.

Toujours en 2023, la compagnie MAIF a résilié tous ses contrats dommages aux biens des collectivités en prétendant qu'ils seraient repris par « sa filiale » SMACL ; cela n'a pas toujours été le cas pas aux mêmes conditions. Mais là, ce serait normal ?

Drôle de cohérence intellectuelle !

Enfin, les réflexions de nos élus occultent **le rôle majeur de la réassurance**, tant dans les politiques **d'acceptation des risques qu'au niveau de la fixation des tarifications pour tous les assureurs et y compris les assureurs français.**

Et là, hormis la SCOR (6^{ème} avec 5,25 % du CA total de la réassurance mondiale), tous sont étrangers et s'inscrivent dans un fonctionnement ultra-libéral et mondialisé et gèrent leurs engagements indépendamment des états d'âmes de représentants des collectivités locales françaises.

C'est encore un fait que l'on peut regretter mais qui est incontestable.

Aussi, circonscrire, comme cela semble être le cas dans ces 2 rapports, la réassurance à la seule CCR y compris pour les risques de catastrophe naturelle est évidemment réducteur et aboutit à des solutions viciées au départ donc inapplicables.

2° Des contraintes administratives rédhitoires

2.1. Reniement des engagements de l'État par le Conseil d'État lui même

A tout seigneur, tout honneur !

Et là, le Conseil d'État a démontré qui était le maître !

Lors de l'examen devant le Sénat de la Loi MURCEF du 11 décembre 2001 transformant le contrat d'assurance, passé sous forme de marché public, en contrat administratif, face aux craintes exprimées le Président de la commission des finances du Sénat, Monsieur Philippe MARINI, Mr Christian PIERRET secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances avait délivré une réponse qui semblait claire et définitive :

- *Le Code des assurances d'essence législative prévaut sur le Code des marchés publics (ou maintenant Code de la commande publique) d'essence réglementaire (Décrets)*
- *Le juge administratif appliquera le Code des assurances*

Que reste-t-il de la crédibilité législative quand dans 2 arrêts récents le pouvoir des juges du Conseil d'État remet en cause l'engagement solennel de l'État devant la représentation nationale au motif d'une notion d'intérêt général

- Arrêt CE 12 juillet 2023 Grand port maritime de Marseille
- Arrêt CE 4 avril 2024 Métropole Toulon Provence méditerranée

Décidemment on est peu de chose pourrait penser le sénateur avec un peu d'auto-dérision !

Mais c'est gravissime en termes de fonctionnement de l'assurance des collectivités territoriales et si les assureurs avaient besoin d'un motif pour définitivement ne plus les assurer, les sages du Palais Royal leur ont servi sur un plateau.

Il n'y a donc plus de Code des assurances pour les marchés publics et toutes les dispositions impératives du Code deviennent caduques au bon vouloir du juge administratif.

Car si les juridictions administratives remettent en cause l'application d'une disposition aussi claire du Code des assurances que celle de la résiliation à l'échéance dans le respect des préavis contractuels, c'est évidemment **toute l'architecture du droit des assurances qui est menacée** pour les contrats passés avec des organismes publics et notamment les collectivités locales et, entre autres :

- Proposition - prise d'effet des garanties - note de couverture : article L 112-2 du Code des assurances
- Obligations de l'assuré - sanctions en cas de fausses déclarations : article L 113-2 du Code des assurances
- Modalités de paiement des primes - suspension des garanties et résiliation : article L 113-3 du Code des assurances
- Les dispositions relatives à l'aggravation des risques : article L 113-4 du Code des assurances

Comment un assureur qui ne pratique pas d'assurance responsabilité médicale, pourra-t-il refuser une extension de garantie du fait de la création d'un centre médical pratiquant des actes de chirurgie ou de gynécologie s'il ne peut pas invoquer la notion d'aggravation de risque prévue à l'article L 113-4 du Code des assurances au nom du bon accomplissement du service public et du motif d'une mission d'intérêt général ?

Que penser de la réaction d'assureurs européens majeurs et notamment anglo-saxons (LLOYD'S par exemple) dont le fonctionnement même est incompatible avec des décisions fondées sur des prérogatives franco-françaises de la puissance publique, exorbitantes du droit commun et surréalistes en droit commercial international ?

Comment obliger une compagnie d'assurance à continuer à assurer des risques quand elle a perdu sa couverture de réassurance sur les risques concernés ?

Quelles solutions d'assurance proposent « nos conseillers d'État » pour assurer certains risques techniques (centres de tri par exemple) pour lesquels, les seules couvertures actuelles sont proposées par des agences de souscription (MGA) dont les engagements sont totalement tributaires de traités de réassurance généralement validés en septembre ?

Certaines « petites mutuelles » intervenant en « fronting » de ces opérations ont de quoi s'inquiéter !

Tout ceci ne serait-t-il pas un contre-sens technique et financier, sans doute contraire aux exigences prudentielles de l'ACPR et de SOLVA 2 ?

Il y a urgence de sortir l'assurance des collectivités territoriales de ce piège et cela ne peut passer que par un retour du contrat d'assurance au statut de contrat de droit privé. (Voir 4.1.1 ci-après)

Les propositions des 2 rapports de porter le **préavis minimum de résiliation à 6 mois** s'inscrivent dans la même logique contre-productive de même que celle d'obliger les assureurs à **motiver leurs décisions de résiliation**.

Qui jugera de la validité des motifs de l'assureur ? Le juge administratif donc en définitif le Conseil d'État ? La messe semble déjà dite !

2.2. Procédures de mise en concurrence ; évolution du Code de la commande publique

Ce sujet a été largement débattu lors de la préparation des 2 rapports mais les solutions d'assouplissement semblent se heurter **en France** aux contraintes des directives européennes. Certains autres pays européens ne semblent pas avoir les mêmes scrupules !

Les assureurs ont largement exprimé leur regret des procédures d'appel d'offres trop rigoureuses du fait du recours quasiment obligatoire à l'appel d'offres ouvert et voudraient privilégier le retour aux procédures négociées.

Cependant, cet argument se transforme vite en un simple prétexte quand on constate qu'à la fin de l'année 2023, les assureurs ne répondaient pas davantage aux procédures dites « de gré à gré » et que, pour les procédures avec négociation engagées en 2024, il n'y a pas davantage de réponse que sur des procédures d'appel d'offres ouvert.

La tolérance spécifique aux marchés d'assurance quant à la possibilité de prévoir des réserves constitue déjà un moyen pour les assureurs d'adapter leurs offres à leurs règles de souscription surtout à partir de cahiers des charges plus respectueux de leurs contraintes techniques.

Bien que le recours aux procédures avec négociation semble désormais admis pour les contrats dommages aux biens en application de l'article R 2124-3-4° du Code de la commande publique.

« Lorsque le marché ne peut être attribué sans négociation préalable **du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent** », dans les faits, elles restent l'exception et la quasi-totalité des consultations dommages aux biens lancées en 2024 l'ont été sous formes d'appels d'offres ouvert pour diverses raisons :

- Incertitude juridique quant à la possibilité de la procédure avec négociation même pour l'assurance dommages aux biens et crainte d'actions pénales contre les élus.
- Difficulté de conjuguer une procédure avec négociation pour l'assurance dommages aux biens et une procédure ouverte pour les autres lots puisque les autres contrats et notamment les contrats automobile et risques statutaires ne peuvent pas relever de cette procédure négociée.
- Lourdeur et délais de la procédure avec négociation.
- **Cynisme à peine voilé de certains acheteurs publics et assureurs**, du recours à la procédure d'appel d'offres ouvert en espérant une infructuosité pour rebondir sur une procédure dite « de gré à gré » (sans publicité ni mise en concurrence article R 2122-2 du Code de la commande publique).
A un tel niveau de dévoiement de l'esprit du Code de la commande publique, on peut se demander pourquoi on cherche encore à l'appliquer sur les marchés d'assurance !

D'autres dispositions a priori anodines du Code de la commande publique constituent également une entrave au fonctionnement naturel de l'assurance dommages aux biens des collectivités locales.

Ainsi, l'article **R2122-26 du CCP** stipulant que « *la composition du groupement ne peut être modifiée entre la date de remise des candidatures et la date de signature du marché* » interdit pratiquement le recours à la coassurance puisque le groupement devrait être constitué dès le dépôt des candidatures avant toute analyse technique et tarifaire de la compagnie apéritrice et serait intangible même si les co-assureurs se désisteraient.

Dans ces conditions la recommandation N°9 du rapport du Sénat du recours aux courtiers devient inopérante puisque justement leur fonction est le placement du risque auprès de différents assureurs.

2.3. Un formalisme kafkaïen et inutile :

Ce point est plus largement développé dans la note de conjoncture ACAOP de Novembre 2023 Voir site <https://www.acaop.fr/>

Avant de commencer à travailler sur le fond du dossier, le souscripteur d'une compagnie qui voudrait répondre à un marché d'assurance dommages aux biens d'une collectivité territoriale devrait lire ... ou les ignorer :

- Un règlement de consultation de 10 à 20 pages
- Un CCAP de 10 pages renvoyant à un CCAG FCS de 46 articles et de plus de 30 pages
- Des clauses RGPD de 3 pages
- Des engagements sociaux et environnementaux de 3 pages

sous autant de rédaction, de formes et de combinaisons différentes qu'il y a de collectivités ou d'AMO.

L'impossibilité de communiquer directement et sous prétexte de traçabilité l'obligation de travailler via une multitude de plateforme de dématérialisation au fonctionnement erratique est diaboliquement chronophage et constitue une entrave supplémentaire à un partenariat collectivité / assureur.

A cela pour corser le tout, ajoutez une dose supplémentaire d'un besoin existentialiste des services de commande publique !

Juste un exemple flagrant :

La DAJ du ministère de l'économie et des finances a établi en avril 2019 un modèle d'acte d'engagement (ATTRI 1) dont on peut penser, du fait de ses auteurs, qu'il répond aux exigences et au formalisme du Code de la commande publique.

On aurait pu penser que ce document officiel serait utilisé pour l'ensemble des appels d'offres d'assurance pour ce qui nous concerne.

Et bien. Que nenni ! Comme on dit en Franche Comté.

Chaque collectivité impose son propre acte d'engagement plus ou moins complexe qui oblige les candidats à un travail de renseignement supplémentaire alors que le document ATTRI1 pourrait être prérempli et pré déposé sur les plateformes de dématérialisation.

Pourquoi faire simple... quand on peut faire compliqué ?

3° « L'enfer est pavé de bonnes intentions »

3.1. Vers une tentative de mutualisation des risques d'émeutes

La problématique de l'indemnisation des sinistres liés aux émeutes et violences urbaines a bien été identifiée dans les 2 rapports comme constituant un des éléments essentiels des difficultés d'assurabilité des collectivités territoriales.

Plusieurs recommandations de chacun des 2 rapports proposent des pistes de réflexion ;

- Sur la définition même de ce risque,
- Sur son transfert à la responsabilité de l'État en charge du maintien de l'ordre,
- Sur l'extension de la Dotation de Solidarité aux collectivités victimes d'Évènements Climatiques ou géologiques (DSEC) aux dommages causés dans le cadre de violences urbaines,
- Sur la prévention de ces risques par de nouvelles collaborations en termes de prévention sociale ou mesures d'urbanisme.

Tout cela va dans le bon sens et on ne peut qu'y souscrire ; **mais à quand leurs effets concrets ?**

Les recommandations sur une mutualisation de la charge des sinistres d'émeutes et violences urbaines sont évidemment beaucoup plus constructives (Recommandations N°15 du rapport du Sénat et 18 du rapport CHRETIEN/DAGES).

« Le système (d'indemnisation des émeutes) serait financé par une « surprime » sur tous les contrats d'assurance « dommage aux biens » **conclus par les collectivités**, de même que chaque contrat d'assurance multirisques habitation (MRH) et automobile fait l'objet d'une « surprime », quand bien même l'assuré n'habite pas dans une zone exposée aux catastrophes naturelles. (Recommandations N°15 page 94 du rapport du Sénat).

Le parallèle avec le régime des catastrophes naturelles (rapport du Sénat) ou du GAREAT (rapport CHRETIEN/DAGES) est tentant mais il apparaît rapidement inapproprié voire contre-productif à la nécessaire mutualisation de ce risque comme de celui des événements naturels (Voir point 1.3 sur les risques sériels).

En effet, l'application d'une surprime de mutualisation des risques d'émeutes dans **les seuls contrats dommages aux biens des collectivités territoriales ne va concerner que les assureurs qui acceptent aujourd'hui d'assurer ces mêmes collectivités** ; c'est-à-dire 2 assureurs principaux et quelques-uns supplémentaires sur des situations ponctuelles.

Mais les autres, ceux justement qui ne veulent pas assurer nos collectivités locales ou de manière parfaitement marginale par rapport à leur taille et qu'on aimerait voir en assurer davantage, **vont être confortés dans leur abstention voire de leur prochain retrait** puisque n'assurant pas ou peu les risques de dommages aux biens des collectivités, ils ne seront pas ou peu concernés par cette surprime de mutualisation ni par l'indemnisation de ces sinistres.

Et puis, ceux qui restent actuellement des assureurs des collectivités locales peu exposées à ces risques, soit du fait de la spécificité de ces collectivités (rurales pour GROUPAMA) ou en fonction de zones géographiques précises et restreintes qu'ils connaissent parfaitement (Mutuelles départementales), vont évidemment s'interroger sur la pérennité de leurs engagements au regard de cette contribution forcée à une solidarité évidemment insuffisante et injuste.

Nous connaissons déjà, sur l'assurance du risque des catastrophes naturelles les effets pervers de cette mutualisation forcée **et partielle** ; pratiquement plus aucun assureur (hormis la SMACL) accepte encore d'assurer les risques de dommages aux biens dans certaines régions pour ne pas à avoir indemniser des dommages de catastrophe naturelle récurrents sur les biens des collectivités locales (inondation en particulier).

Enfin, le montage en réassurance exclusive de la CCR, ne correspond pas forcément à la réalité des traités de réassurance des assureurs étrangers et même français.

Le problème est évidemment encore plus complexe et difficile pour les territoires ultra-marins et les réponses ne peuvent que s'appuyer sur une large participation de l'État. (Voir préconisation N°13 du rapport CHRETIEN/DAGES)

La crainte serait d'en arriver à l'effet inverse du but recherché et de restreindre encore davantage le marché de l'assurance dommages aux biens de collectivités territoriales du fait d'une mauvaise appréciation des moyens de mutualisation et de collecte des primes pour la constitution de ce fonds de mutualisation.

Seuls une mutualisation de l'ensemble des risques sériels dont celui des émeutes et un financement autonome des primes des contrats dommages aux biens des collectivités locales permettrait de répondre à cette problématique récurrente de l'assurance des collectivités locales (Voir déclaration me Mrs BELLEC en 2005 et DE BOISSIEU en 2023 Point 1.3 ci-avant)

Ce sont les perspectives développées au point 4.2.1 ci-après.

3.2. Restreindre les capacités de résiliation des assureurs

- Préavis de résiliation porté à 6 mois
- Obligation de motiver la résiliation

Bien que ces préconisations ne pèsent pas très lourd au regard des arrêts susmentionnés du Conseil d'État, ce n'est certainement pas en créant de nouvelles contraintes pour les assureurs que l'on va les inciter à revenir sur le marché dommages aux biens des collectivités territoriales, d'autant que ces mesures se heurtent avec les délais de renégociation des traités de réassurance (Voir 2.1 ci-avant)

4° Pour une contribution à l'assurabilité des risques de dommages aux biens des collectivités locales

Un constat assez douloureux et des perspectives peu encourageantes laissant craindre à court termes une amplification de la défiance des assureurs sur ces risques de dommages aux biens des collectivités territoriales et donc encore plus d'entre elles **sans assurance dommages aux biens au 1^{er} janvier 2025 ou à des conditions encore moins acceptables tant en termes de définition des garanties que de franchises et de prix.**

Quelles pourraient être les mesures qui permettraient de revenir à un marché d'assurance pacifié ?

Bien évidemment, la plupart des préconisations des 2 rapports précités vont dans le bon sens notamment sur tout ce qui concerne les politiques de prévention, de formation, d'identification des

risques, de partenariat entre les diverses parties, de transfert à l'État de certaines charges non assurables car ayant perdu leur caractère aléatoire.

Cependant tout cela semble un peu trop général, abstrait et lointain quant à leurs effets à court terme sur le risque même de dommages aux biens des collectivités territoriales.

Donc, tout en adhérant à ces préconisations, j'essaierai, par retour d'une expérience (hélas) trop ancienne, de suggérer des solutions plus concrètes et immédiates dont certaines sont simplement la mise en forme de quelques-unes des conclusions de ces rapports.

La solution passe incontestablement par **une confiance retrouvée des assureurs** dans la souscription des risques des collectivités territoriales bien évidemment dans un premier temps et de manière urgente sur l'assurance dommages aux biens mais plus généralement sur l'ensemble de leurs risques **car tout démontre une raréfaction de l'offre des assureurs sur les autres risques** (RC – Auto – Statut – Construction).

Ce marché peut être plus abordable et plus rentable qu'il ne semble l'être actuellement à condition de lui redonner davantage de fluidité et surtout une meilleure visibilité technique.

4.1- Sur le plan administratif et juridique :

Redonner la prévalence du Code des assurances sur les principes administratifs.

4.1.1. Supprimer le caractère de contrat administratif du contrat d'assurance et lui redonner le caractère de contrat privé comme cela était le cas avant la « funeste » loi MURCEF du décembre 2001. S'agissant d'une disposition purement française et non européenne, rien ne s'y oppose et comme le proclamait Jean Claude GAUDIN « *Ce qu'une loi a fait, une autre peut le défaire* »

La passation des contrats d'assurance relèverait du Code de la commande publique mais leur exécution du droit privé et donc des compétences judiciaires comme cela était le cas en 1998 lors de la soumission de l'assurance au Code des marchés publics (arrêts Tribunal des conflits 14 févr. 2000, Commune Baie Mahaut 2000-10674. - 5 juill. 1999, Commune Sauve°).

Dans ces conditions plus de prérogatives de la puissance publique, plus de jurisprudence du Conseil d'État sur la caducité des clauses impératives du Code des assurances ; la Cour de cassation redeviendra naturellement le juge suprême comme pour tous les contrats d'assurance des entreprises ou des particuliers.

Le bras de fer entre les assureurs et les pouvoirs publics et les juridictions suprêmes semble d'ores et déjà engagé et il n'est pas sans rappeler le conflit sur la base réclamation en RC médicale qui avait débouché sur la Loi n°2002-1577 du 30 septembre 2002 dite « Loi About » actant la capitulation des jurisprudences de la Cour de cassation et donnant satisfaction aux assureurs.

A défaut et a minima, trouver le moyen juridique de sortir des jurisprudences récentes du Conseil d'État « Grand Port maritime de Marseille » et surtout « Métropole Toulon Provence méditerranée » (Voir 2.1 ci-avant).

4.1.2. Redonner la possibilité de travailler sur des procédures négociées sur l'ensemble des contrats d'assurances et pas simplement de manière « opportune » sur les seuls contrats dommages aux biens.

4.1.3. Adapter l'article R2122-26 du CCP sur l'intangibilité de la composition du groupement pour permettre le recours à la coassurance dans la phase de placement du risque.

4.1.4. Simplifier et harmoniser les documents administratifs (Règlement de consultation – CCAP – Acte d'engagement).

4.1.5. Essayer de laisser **davantage de temps aux assureurs pour traiter les dossiers d'appel d'offres** et éventuellement procéder à des **visites de risques**. Cependant, cette demande réitérée des assureurs apparaît un peu comme un prétexte car même en allongeant les délais de réponse et en ouvrant à la possibilité de visites techniques, ils ne répondent pas davantage. Combien d'assureurs ont procédé pendant les 4 ou 5 années de gestion de leurs propres contrats à des visites techniques ? S'ils le pratiquent dans les entreprises industrielles, c'est un vœu pieux et une illusion dans les collectivités locales.

4.2- Sur le plan technique :

4.2.1. Mutualisation des sinistres sériels (risques naturels et sociaux) pour tous les assureurs y compris ceux disposant de capacités réduites selon un système type GAREAT ou Assurance Agricole à 4 étages défini **dans un partenariat État / Assureurs/ Collectivités locales** :

- **1^{er} étage** : celui de la collectivité par un **système de franchises choisies** par la collectivité et non imposées par les assureurs, adaptées à ses capacités financières et à son fonctionnement ; certaines collectivités même importantes préféreront externaliser la gestion de certains sinistres plutôt que de les gérer en interne et de se charger en frais de personnel. Dans ce cas la prime serait évidemment majorée.
- **2^{ème} étage** : celui de l'assureur en risque propre qui sera responsable de sa politique de souscription
- **3^{ème} étage** : **celui d'une mutualisation au travers d'un fonds dédié** (forcée par les pouvoirs publics éventuellement) pour les risques sériels au-delà d'un certain seuil de sinistre par an :
 - Pour les sinistres naturels : Tempêtes – Grêle – Catastrophes naturelles
 - Pour les sinistres d'émeutes – mouvements populaires

Les seuils seraient à définir par les assureurs.

- **4^{ème} étage** : celui de l'État pour les sinistres cumulés sur 1 an présentant un caractère exceptionnel et catastrophique par leur coût globalisé.

Contrairement aux préconisations des 2 rapports, le financement du fonds mutualisé ne s'appuierait pas sur une surprime dans chaque contrat de collectivité qui serait rapidement contre-productif (Voir 3.1 ci-avant) **mais par une solidarité générale et parfaitement justifiée de l'ensemble des assurés à l'égard de LEURS collectivités qui sont la base de LEUR vie sociale.**

De toute manière, il faut être conscient que si ce n'est pas ce système qui permet d'indemniser les sinistres dans des conditions « raisonnables » les citoyens les paieront indirectement par leurs impôts locaux. De manière plus triviale, « si ce n'est pas en sirop ce sera en suppositoire » !

Une cotisation de quelques 2 € par contrat type « taxe attentat » devrait rapidement permettre de donner une base financière solide de près de 250 M€/an à ce fonds et répondre à terme à ce besoin de mutualisation.

Une « petite ponction » sur la cagnotte parfaitement opaque du GAREAT, estimée par l'AMRAE à plus de 2Mds€ serait sans doute aussi un juste retour des choses tant les collectivités locales y ont contribué sans en avoir le moindre retour financier et pourrait ainsi constituer une source de financement complémentaire qui soulagerait la contribution des particuliers.

Ce montage pourrait être très rapidement mis en œuvre ; en 2001 il a fallu moins de 2 mois pour mettre le dispositif du GAREAT en place.

4.2.2. Inciter voire contraindre les collectivités locales à une véritable politique de prévention et de gestion des risques :

- Inventaire précis, exhaustif, détaillé de l'état des biens à assurer avec l'indication des mesures de prévention propres à chaque bâtiment.

- Développer à nouveau le recours aux **expertises préalables en valeur** sur les bâtiments ou équipements techniques (Centres de tri – Usines d’incinérations – Centrales thermiques – STEP - etc.) ou sur des bâtiments spécifiques de grande valeur (Bâtiments classés – Hôtel de ville – Théâtre – Musée – Églises – etc.)
- Renforcer la prévention des risques notamment par des mesures simples et basiques
 - Vérification électrique annuelle de **tous les bâtiments**
 - Extincteurs vérifiés **dans tous les bâtiments**
 - Systèmes d’alarme anti-intrusion
- Mise en œuvre d’un **Plan de Continuité d’Activité** pour les sites les plus sensibles

4.2.3. Inciter les collectivités à travailler sur des cahiers des charges simples et ouverts aux textes standards des assureurs généralement complets et adaptés aux besoins réels des collectivités locales.

4.2.4. Prévoir des Limitations Contractuelles d’Indemnités (LCI) compatibles avec les capacités de souscription de l’ensemble du marché en « oubliant » les seuils du GAREAT.

Pourquoi fixer la LCI 19,9 Millions € quand la structure du patrimoine permettrait de la descendre à 12 ou 15 millions, ouvrant ainsi la réponse à des assureurs disposant de moindres capacités. Éventuellement, cibler des LCI majorées sur les bâtiments identifiés.

4.2.5. Recourir à des contrats de 2^{ème} ligne pour les sites les plus importants

4.2.6. Revenir (peut-être) à un système de double tarification ; en surface pour les bâtiments administratifs ordinaires et en valeur pour ceux plus spécifiques ressortant du tarif « Risques d’entreprise » (Voir ouvrage « Les élus locaux face à leurs responsabilités » par Raymond et Christian TOURRAIN - Edition Protectas Fev 1984 page 94).

4.2.7. Et sans doute d’autres dispositions plus ponctuelles que ne manqueront pas de proposer les différentes parties à une négociation concrète indispensable à un retour rapide à l’assurabilité des risques de dommages aux biens de nos collectivités territoriales et de l’ensemble des organismes publics.

Conclusion

La nature a horreur du vide » prétend-on et l’histoire de l’assurance des collectivités territoriales des 25 dernières années le confirme.

Cependant, pour les collectivités, dans un contexte budgétaire général particulièrement tendu, jamais la situation a été aussi difficile dans le domaine de l’assurance et rien ne permet d’affirmer qu’elle se stabilisera et à quel niveau à court terme.

Nous ne pouvons que craindre que ce ne soit pas avant la fin de l’année et **que nombre de collectivités vont rester sans assurance de dommages aux biens au 1^{er} janvier 2025.**

De toute manière cela ne peut passer que par des ajustements juridiques et techniques indispensables dans la passation des marchés d’assurance et un revirement profond des mentalités pour retrouver une confiance réciproque et éviter les vitupérations injustifiées contre les assureurs.

Méditons à nouveau cette simple petite phrase du rapport CHRETIEN/DAGES « *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* ».

Les collectivités territoriales doivent comprendre que l’assureur d’une ville puisse augmenter la prime annuelle du contrat DAB de moins de 20 000 € à plus de 100 000 € alors qu’il vient de payer à cette

ville un sinistre de 1,4 million € en plus d'un sinistre tempête important sur le toit d'une de ses églises !
(Conférence La gazette des communes : Assurance des collectivités 20 juin 2024)

Si la prime initiale était mal calibrée par le souscripteur, tant mieux pour la collectivité qui a pu profiter pendant 2 ou 3 ans d'une prime réduite ; mais en contrepartie il faut bien que le contrat retrouve un équilibre financier, **sauf à faire porter cette charge par la mutualité des autres collectivités ou pire (ou mieux ?) de l'ensemble des assurés y compris les particuliers.**

Parallèlement, les assureurs doivent comprendre que **les collectivités territoriales qui sont le fondement même de notre vie sociale** doivent pouvoir bénéficier de la sécurité financière que représente une couverture d'assurance.

C'est le fonctionnement même de notre société dans les territoires, « **là où habitent et travaillent les gens** », là où habitent et travaillent leurs clients particuliers, artisans, entreprises qui serait menacée sans cette protection et donc à termes les biens et intérêts mêmes de ces assurés et de leurs assureurs.

Et puis pour mieux convaincre, si c'est nécessaire, les assureurs de la nécessité de ce « new deal », son échec conduirait inexorablement les pouvoirs publics à trouver des solutions coercitives que regrettent et condamnent toujours les assureurs (Voir l'exemple des complémentaires santé).

Restons optimistes en inversant comme en 2023 les propositions de Monsieur Racine dans les Plaideurs :

« Ma foi sur l'avenir bien fou se fier
Tel qui pleure vendredi, dimanche rira »

Alors Hauts les cœurs et ... au travail !

C.TOURRAIN août 2023

ACAOP
Audit et Conseil en Assurance des Organismes Publics

NB :

Cette étude n'a pas traité et je m'en excuse auprès d'elles, la problématique des collectivités d'outre-mer dont les problèmes d'assurabilité sont évidemment beaucoup plus larges et complexes et nécessiteront inéluctablement une réflexion spécifique et certainement une contribution importante de l'État.

Les informations chiffrées sont issues des documents de l'ACPR et de France assureurs

Rejoignez nous sur notre site <https://www.acaop.fr/>