



Septembre 2006

## ÉDITO

Congrès, assises, conventions... l'automne est la traditionnelle saison des rendez-vous annuels des décideurs locaux. Pour le Crédit Agricole, ce sont autant d'événements privilégiés pour rencontrer les élus et exprimer notre soutien à leurs associations. Ce sont également des moments partagés qui permettent de discuter ensemble de nos offres dédiées au secteur public territorial : offres de financement bien sûr, mais également montages en partenariat public-privé (PPP), Compte d'épargne forestière (CEF) ou gamme d'assurance petites communes. D'ores et déjà, quatre rendez-vous sont pris : les 5 et 6 octobre à Cancale (Assises des petites villes de France), les 12 et 13 octobre à Deauville (Convention de l'association des communautés), les 14 et 15 octobre dans les Alpes de Haute-Provence (Congrès de l'association nationale des maires ruraux) et du 21 au 23 novembre à la Porte de Versailles pour le 89<sup>e</sup> Congrès des maires.

## Assurance des communes Une nouvelle donne



ZOOM

Qu'y a-t-il de commun entre la crise des banlieues de novembre 2005 et les inondations à répétition ou les coulées de boues auxquelles sont confrontées certaines communes depuis plusieurs années ? A priori pas grand-chose. Et pourtant, les violences urbaines comme les catastrophes naturelles sont au cœur du débat sur l'assurance des collectivités locales.

suite page 2

## Quel soutien financier pour les pays ?

Les pays vont devoir sélectionner leurs dossiers avec un soin accru pour que leurs projets bénéficient d'un soutien de l'État. Le gouverne-

ment a décidé de « resserrer » sa politique de contractualisation, et notamment de ne plus financer les actions générales d'ingénierie.

suite page 4



DE LA TOURAINE  
ET DU POITOU

UNE RELATION DURABLE,  
ÇA CHANGE LA VIE.

# Une nouvelle donne pour l'assurance des communes ?

Depuis plusieurs années, certaines communes confrontées à des risques « d'exception » rencontrent de plus en plus de difficultés pour s'assurer. Les violences urbaines de l'hiver dernier font craindre un nouveau durcissement des conditions d'assurance.

Entre 55 et 60 millions d'euros ! C'est le montant des dégâts causés aux biens des collectivités locales par les violences urbaines des mois d'octobre et de novembre 2005. Au total, près de 300 communes ont été touchées, avec 233 bâtiments publics dégradés ou incendiés. Devant l'ampleur de la facture, les assureurs n'ont pas tardé à interpeller les pouvoirs publics. Une initiative menée par Bernard Bellec, président de la SMACL (Société mutuelle d'assurance des collectivités locales) qui est monté au créneau en lien constant avec les associations d'élus, la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA).

## Qui est responsable ?

Dans une lettre adressée au Premier ministre en novembre dernier, il sollicitait l'intervention du gouvernement, sur le fondement de la loi du 7 janvier 1983 qui stipule que « l'État 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 ». Mais si pour les assureurs, il ne faisait aucun doute que les violences urbaines tombaient sous le coup de cette loi, cette analyse



n'était pas partagée par le gouvernement. En réponse à un parlementaire qui l'interrogeait sur la situation critique de certaines communes, peu ou mal assurées contre les actes de vandalisme, Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, a souligné qu'il ne fallait pas « se tromper de responsables et pour les trouver, il faut se tourner vers les auteurs des exactions, et non pas vers l'État ». Se fondant sur une jurisprudence du Conseil d'État qui réfute la responsabilité de l'État « lorsque les dommages résultent d'actions préméditées mises au point par de petits groupes constituant en réalité des opérations de commando », il a écarté l'hypothèse d'une indemnisation par l'État. Sauf

dans certaines situations exceptionnelles, « correspondant aux premiers événements de Clichy-sous-Bois » ou, au cas par

cas, pour certaines communes confrontées, malgré les indemnités versées par les assureurs, à de graves risques de déséquilibres financiers.

## Statu quo

Où en est-on aujourd'hui ? D'un côté, les assureurs et l'État campent sur leur position respective. Faute d'une reconnaissance à l'amiable par l'État de sa responsabilité qui aurait permis, selon les assureurs, une indemnisation globale et rapide de l'ensemble des dommages, ces derniers ont systématiquement engagé des recours devant les tribunaux administratifs pour récupérer les indemnités versées aux communes sinistrées. Il appartient donc désormais aux juges de dire, au

## Trois groupes de travail

À l'issue de la table ronde qui a réuni élus locaux et assureurs, sous l'égide de Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, trois groupes de travail ont été constitués. Le premier est chargé de réfléchir sur les améliorations à apporter à la rédaction du cahier des charges des appels d'offres lancé par les communes, afin qu'ils prennent mieux en compte les spécificités techniques de la profession de l'assurance. Le deuxième a pour objectif de définir une typologie des risques territoriaux et les différentes réponses qui pourraient être apportées pour garantir leur « assurabilité » : soit par le marché de l'assurance s'agissant des risques classiques, soit par un dispositif particulier de garantie dont les contours restent à préciser pour les risques d'exception. Le dernier groupe est consacré à la prévention des risques, en particulier aux moyens à mettre en place pour que le patrimoine des communes soit moins exposé aux risques d'exception.



**Philippe Laurent**  
Maire de Sceaux,  
président de la commission  
des finances de l'AMF

### Est-il possible de faire un premier bilan des groupes de travail ?

P.L. : Deux de ces groupes se sont réunis : ceux portant sur « l'assurabilité » et sur les marchés publics. Le groupe sur la prévention est au point mort. Une enquête réalisée par l'AMF fait apparaître de vraies difficultés pour l'assurance des risques statutaires, d'une part, et des craintes d'exclusion de certains biens (gymnases) en matière de dommages, d'autre part. Nous nous acheminons vers quelques adaptations mineures aux textes actuels, mais il n'y aura pas de grands bouleversements. Le gouvernement campe sur ses positions en ce qui concerne l'indemnisation des violences urbaines, ce qui renforce les craintes des maires sur les conditions des futurs appels d'offres.

### Êtes-vous favorable à la création d'un fonds de mutualisation ?

P.L. : L'AMF n'y est pas a priori défavorable, mais plusieurs questions se posent. Comment l'alimenter ? On a évoqué un prélèvement sur l'enveloppe globale de la DGF. À quel niveau ? Au-delà d'une dizaine de millions d'euros, il est clair que cela posera problème, d'autant qu'on nous annonce une DGF stagnante pour les années à venir. Qui va gérer ? En aucun cas l'État ou l'un de ses satellites. Les élus sont échaudés par les tentations permanentes de détournement de réserves au détour d'une loi de finances. La confiance, de ce point de vue, n'y est plus.

cas par cas, si la responsabilité de l'État doit être retenue ou non. Côté élus locaux ensuite, l'Association des maires de France (AMF) estime, pour sa part, que l'État doit intervenir au titre de la solidarité nationale « et ce indépendamment de l'interprétation que l'on peut faire de la loi du 7 janvier 1983 ». Sur ce point, la question de l'indemnisation des violences urbaines de l'hiver dernier n'a donc pas progressé. Il est probable qu'elle devrait se traduire pour les communes concernées par une augmentation sensible de leurs cotisations d'assurance.

En revanche, ce qui est plus positif, c'est que l'ensemble des parties concernées – pouvoirs publics, associations d'élus locaux, assureurs et réassureurs – s'est réuni le 2 février

dernier autour d'une table ronde pour évoquer plus largement la problématique de « l'assurabilité » des risques territoriaux. Avec en toile de fonds la question de l'indemnisation des risques de nature exceptionnelle. Faut-il ou non faire supporter l'indemnisation de ces risques à l'ensemble des collectivités ou aux seules communes concernées, via une augmentation de leurs cotisations et des franchises mises à leur charge ?

### Risques d'exception

Cette problématique n'est pas nouvelle. Les violences urbaines de novembre dernier ne font que remettre sur le devant de la scène la spécificité et la complexité des risques auxquels sont exposées les collec-

tivités locales. Inondations à répétition, crues, coulées de boue, déformation des sols liés à la sécheresse, mouvements de terrains... En vingt ans, 80 % des communes ont été touchées par une catastrophe naturelle. Près d'une commune sur trois présenterait un risque d'inondation ! Principale conséquence ? Depuis quelques années, certaines communes victimes de sinistres à répétition ou situées dans des zones à risque rencontrent de plus en plus de difficultés pour s'assurer (augmentations de cotisations, restrictions de garantie, majoration de franchise), voire pour trouver un assureur : résiliation consécutive à un sinistre, appels d'offres infructueux.

### Création d'un fonds de mutualisation ?

Les participants à la réunion du 2 février se sont accordés sur ce constat. Ils ont pointé les dysfonctionnements de l'assurance territoriale, caractérisée par un « assèchement de l'offre concurrentielle et des augmentations tarifaires insupportables pour les communes les plus exposées aux risques d'exception ». À l'issue de cette réunion, ils se sont mis d'accord sur la constitution de trois groupes techniques de travail, auxquels participent élus locaux et assureurs, sous l'égide du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances, pour proposer des solutions concrètes. Parmi celles-ci figure la possibilité de mettre en place un fonds de mutualisation des risques d'exception, à l'image de ce qui existe déjà pour les catastrophes naturelles ou les attentats.

L'objectif est de répartir la charge de ces risques sur toutes les collectivités, y compris celles qui n'y sont pas a priori

## Mutualisation des risques

Selon les propositions avancées par les assureurs, la mutualisation des risques pourrait être organisée autour d'un triple niveau de solidarité :

- ▶ au travers de l'assurance traditionnelle pour les risques classiques ;
- ▶ en instituant une solidarité entre toutes les collectivités territoriales, par le biais d'une taxe spéciale prélevée sur leurs cotisations, pour répartir le poids des risques d'exception, qu'ils soient naturels, technologiques ou sociaux, sur toutes les collectivités et pas seulement sur celles qui sont le plus exposées à ces risques ;
- ▶ au niveau national, avec l'intervention de l'État au travers de la Caisse centrale de réassurance, lorsque les risques sont tels qu'ils dépassent le cadre des collectivités locales.

exposées. Cela suppose dans un premier temps que les parties concernées parviennent à un accord sur la classification des différents risques auxquels sont exposées les collectivités locales, afin de tracer la frontière entre les risques classiques qui relèvent de l'assurance traditionnelle et les risques d'exception pour lesquels un dispositif spécifique devrait être mis en place. Reste enfin à déterminer la manière dont ce dispositif sera alimenté. Plusieurs pistes sont envisagées, parmi lesquelles une cotisation de solidarité à la charge des communes ou un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement. ■

## Le maire et l'emprunt

Comme chaque année, le Crédit Agricole édite un guide pratique destiné aux élus locaux, et plus particulièrement aux maires des petites collectivités. L'emprunt est le thème choisi pour cette nouvelle édition 2006. Après avoir répondu de manière concrète aux questions pratiques que se posent les élus face à l'acte d'emprunt : pourquoi et comment recourir à l'emprunt ? Combien emprunter ? Sur quelle durée ? L'ouvrage se propose de préciser le cadre juridique de l'emprunt – de la décision d'emprunter au contrôle de légalité –, de faire le point sur les différentes catégories de prêts proposées aux communes et de développer quelques notions de base (taux d'intérêt, modalités de remboursement), avant d'envisager les différentes stratégies à mettre en œuvre pour gérer au mieux sa dette. La publication est programmée pour le mois de novembre, afin que cet ouvrage puisse être remis gracieusement aux décideurs locaux au prochain Salon des Maires, sur le stand du Crédit Agricole.

**la lettre**  
du Crédit Agricole

**Éditeur :**  
Uni-Éditions  
22 rue Letellier  
75739 Paris Cedex 15

**Réalisation :**  
info  
marchés

**Directeur de la Publication :**  
Jacques Brière

**Rédacteur en Chef :**  
Violaine du Châtellier

**Rédaction :**  
Nathalie Cheysson, Josselin Perrier

**Dépôt légal :** à parution

# Quel soutien pour les pays ?

**La future génération de contrats de projets, qui remplacera les contrats de plan État-Région, sera plus sélective. S'agissant du volet territorial, seuls les programmes s'inscrivant dans trois axes thématiques (compétitivité, développement durable, cohésion sociale) seront soutenus.**

Les pays qui souhaitent voir leurs projets bénéficier de soutiens financiers dans le cadre de la future génération de contrats de projets, qui remplaceront, dès l'année prochaine, les contrats de plan État-Région, vont devoir redoubler d'ingéniosité. Pour autant, les pays ne sont pas menacés en tant que tels. « Ils ont même une forte légitimité car, bien souvent, ils constituent un périmètre pertinent, correspondant à un bassin de vie », fait valoir Nicolas Portier, délégué général de l'Association des communautés de France (ADCF). De même, si l'on a douté, un temps, de la volonté du gouvernement de contractualiser de nouveau avec les régions, le Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Ciact) du 6 mars dernier a dissipé cette crainte.

## Contractualisation « resserrée »

Mais l'État s'est montré très clair : les contrats de projets 2007-2013 porteront sur des thèmes « recentrés » sur les trois axes, qui correspondent aux objectifs de l'Union européenne définis à Lisbonne et Göteborg : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la promotion du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Dans ce cadre général, les projets éligibles au volet territorial de ces contrats de projets devront s'inscrire dans six thématiques spécifiques : dévelop-

pement durable des agglomérations ; développement numérique des territoires, promotion des énergies renouvelables ; gestion équilibrée de la ressource en eau ; prévention des risques naturels ; adaptation du service public et accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine des services à la personne.

## Signature avant fin 2007

Les programmes portés par les pays devront donc s'inscrire dans ce cadre pour être soutenus. Si les contrats de projets doivent, dans leurs grandes lignes, être signés avant la fin 2006, le gouvernement a laissé aux régions jusqu'à la fin 2007 pour définir leur volet territorial, notamment afin d'optimiser leur articulation avec la génération actuelle.

Outre le resserrement des projets cofinancés, l'inquiétude des représentants des pays se cristallise sur les crédits d'ingénierie, que le gouvernement ne souhaite plus financer, sauf en matière de lutte contre le changement climatique et de coopérations métropolitaines.

« Les fonds européens pourront éventuellement prendre le relais, a déclaré récemment Christian Estrosi, ministre de l'Aménagement et du Territoire. Par ailleurs, il faut rappeler que les régions peuvent, en dehors des contrats de projets, soutenir les initiatives des pays autant qu'elles le jugeront

nécessaires. Enfin, les ministères pourront contractualiser, hors contrat de projet, avec les collectivités, dans le ressort de leurs compétences et selon des calendriers variés. ■

*La circulaire du 24 mai 2006 relative à la préparation du volet territorial des contrats de projets est consultable sur le site de la DIACT : [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)*

## Faible visibilité financière

Quel sera le montant des crédits accordés par l'État au volet territorial de la future génération de contrats de projet ? Il est impossible de le savoir, parce qu'il faudra attendre le projet de loi de finances pour connaître le chiffrage des différentes enveloppes budgétaires concernées mais aussi parce que les politiques de contractualisation sont propices aux effets d'affichage. Ils consistent à annoncer des crédits nouveaux pris en réalité sur des enveloppes existantes (ANRU, Afit, Agence de l'eau...). Un autre risque pour les territoires, aux dires de certains élus, résiderait dans une tendance de l'État à tenter d'obtenir, via la contractualisation, le simple financement par les collectivités des programmes gouvernementaux.

**la lettre**  
du Crédit Agricole

Septembre 2006 ■

Retrouvez cette lettre du Crédit Agricole et les précédentes éditions sur

[www.ca-tourainepoitou.fr](http://www.ca-tourainepoitou.fr)