

# LES FONDAMENTAUX

## Risques et assurances des collectivités locales

Thomas Graiff  
Jérôme Grand d'Esnon  
Justyna Latwinska  
Vianney Petetin  
SMACL Assurances

**territorial** éditions

**L'ARGUS** EDITIONS  
de l'assurance

# SOMMAIRE

Avant-propos .....	11
Sommaire.....	13

## Première partie

### L'ASSURANCE À L'USAGE DES RISQUES PUBLICS

Chapitre I – Principes généraux d'assurances applicables aux collectivités locales.....	17
Chapitre II – Inventaire des acteurs de la vie publique locale .....	27

## Deuxième partie

### GESTION DES RISQUES

Chapitre I – Catégories des risques pour une organisation publique.....	59
Chapitre II – Risk management au sein du secteur public – état des lieux .....	67

## Troisième partie

### LES ACTEURS DE L'ASSURANCE

Chapitre I – Les sociétés, mutuelles, institutions de prévoyance et groupements.....	141
Chapitre II – La division des risques entre assureurs .....	161
Chapitre III – L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).....	169
Chapitre IV – Les intermédiaires d'assurance.....	173

Quatrième partie  
**COMMENT BIEN ACHETER L'ASSURANCE**

Chapitre I – Le principe de la mise en concurrence périodique des marchés publics.....	191
Chapitre II – La nécessaire évolutivité des marchés publics d'assurance.....	201
Chapitre III – Les procédures de passation comme moyens de mettre de la flexibilité dans les marchés d'assurance.....	207

Cinquième partie  
**L'ASSURANCE DES RISQUES TRANSFÉRÉS**

Chapitre I – Classification des assurances.....	227
Chapitre II – Les garanties d'assurance souscrites par les collectivités.....	233
Chapitre III – L'exécution du contrat d'assurance.....	379
Bibliographie .....	391
Table des matières.....	393
Index alphabétique.....	411

## DEUXIÈME PARTIE

# Gestion des risques

---

Chapitre I – Catégories des risques pour une organisation publique .....	59
Chapitre II – Risk management au sein du secteur public – état des lieux.....	67

Emprunté au XII<sup>e</sup> siècle à l'arabe par les marchands italiens, le mot latin médiéval « resicum » ou « risicum » est rapidement devenu un terme standard et s'est propagé par différents cheminements dans les langues romanes, germaniques et slaves. Ainsi, les mots rischio en italien, risque en français, risk en anglais, Risiko en allemand, ryzyko en polonais ou encore РИСК en russe avaient dès le début une connotation assez juridique et exprimaient une idée très précise, à savoir, l'imputation d'une charge financière liée à l'« opération » au résultat incertain.

Cette notion d'incertitude dont le mot « risque » était dès le départ imprégné est d'ailleurs présente dans les significations qu'on lui attribue aujourd'hui. Ainsi, la norme ISO 31000 en management des risques caractérise le risque comme « l'effet de l'incertitude sur les objectifs ». L'organisme britannique Risk and Regulation Advisory Council va encore plus loin en définissant les risques publics comme « ces risques qui peuvent affecter l'ensemble de la société et pour lesquels une réponse du gouvernement est attendue ». Ces deux définitions mettent en évidence une responsabilité élargie des organismes publics, qui sont amenés à rendre des comptes non seulement sur leurs propres décisions et actions mais aussi sur les activités qui se développent sur leur périmètre de responsabilité.

Afin d'aider les entités publiques dans leur gestion des risques, nous présenterons la diversité des risques auxquels elles peuvent être exposées, puis nous proposerons une méthodologie permettant d'optimiser leur politique de risk management. Enfin, nous donnerons des exemples concrets d'actions de gestion des risques mises en œuvre par les collectivités.

# Chapitre I<sup>er</sup>

## CATÉGORIES DES RISQUES POUR UNE ORGANISATION PUBLIQUE

Section I – Risques externes.....	59
Section II – Risques internes .....	62

L'analyse des risques vise à comprendre comment le risque se développe. Nous allons voir dans la partie consacrée à la méthodologie du risk management de cet ouvrage que la première étape d'une analyse des risques implique de les classer. Étant donné qu'il existe plusieurs manières de regrouper les risques, nous ne pouvons pas parler d'une classification « standard ». En effet, les catégories des risques sont entre autres à adapter en fonction des caractéristiques propres de chaque organisation. Toutefois, sont traditionnellement distingués les risques externes et internes. Ces derniers peuvent être divisés en risques stratégiques, opérationnels et financiers. C'est d'ailleurs pour cette classification que nous avons opté, afin de présenter les risques d'une organisation publique.

Cependant, dresser un panorama exhaustif et universel des risques propres aux organismes publics est une mission quasi impossible à accomplir. En effet, les types de risques auxquels les acteurs publics sont vulnérables diffèrent en fonction des caractéristiques propres de ces acteurs. Ainsi, les risques d'une commune ne seront pas exactement les mêmes que ceux d'une communauté d'agglomération ne serait-ce qu'à cause du paramètre très différent de leurs compétences. La vocation de ce chapitre n'est pas de faire une présentation complète des dangers qui peuvent affecter le quotidien des acteurs publics mais plutôt de montrer, en s'appuyant sur quelques exemples frappants, la grande diversité de leurs vulnérabilités potentielles.

### Section I – Risques externes

Les risques externes proviennent d'une source extérieure à l'organisme public. Produits par des facteurs externes à l'organisme, ils sont hors de son contrôle. Prenons comme exemple la pollution d'un site. Si elle est provoquée par l'usine Seveso d'un industriel se trouvant sur le territoire d'une commune, on parlera alors d'un risque externe car son responsable primaire est un tiers.

Nous vous proposons de décrire ici quelques-uns de ces risques.

**– risques politiques :**

Par ce type de risques, on comprend les risques relatifs à une situation politique ou une décision du pouvoir politique tels que, par exemple, une révolution, ou encore une décision politique discriminatoire. À la différence des pays tels que le Mali ou encore la Syrie, la France, notée A3 par la Coface en 2014, n'est pratiquement pas exposée à la survenance de ce type de risques. Les entités publiques françaises sont donc a priori à l'abri des conséquences liées à l'instabilité politique majeure.

Néanmoins, un risque politique est également relatif à l'environnement international. En effet, la Coface définit ce risque comme « l'ensemble des événements ou décisions d'ordre politique ou administratif, nationales ou internationales pouvant entraîner des pertes économiques, commerciales ou financières pour l'entreprise, importatrices ou exportatrices, ou investissant à l'étranger ». Cette détermination, même si très axée sur le secteur privé, peut également concerner les acteurs du secteur public. Le risque pour les organismes publics va donc rester limité compte tenu de leur faible activité sur les marchés internationaux mais peut néanmoins exister en raison des conséquences en « cascade ». En effet, les conséquences d'un risque politique sur les entreprises locales ayant une activité internationale peuvent indirectement impacter la collectivité.

**– risques naturels :**

L'impact de la nature sur les hommes est une menace croissante. Les événements tels que la marée noire provoquée par le naufrage de l'Erika en 1999, la canicule de 2003 ou encore la tempête Xynthia en 2010 ont occasionné un grand nombre de victimes ou des dégâts matériels exceptionnels, marquant durablement la mémoire collective.

Dans le cas des changements climatiques, il ne suffit pas d'attendre que quelque chose se passe pour agir mais il faut être proactif d'autant plus que le fait de ne pas avoir mis en place de mesures appropriées en matière de gestion des risques peut avoir des conséquences graves sur les acteurs publics. Rappelons qu'aujourd'hui, l'État et la commune sont les principales entités publiques qui peuvent voir leur responsabilité engagée en cas de dommages provoqués par un risque majeur. Les articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales mettent à la charge du maire, titulaire des pouvoirs de la police municipale, deux types d'obligations : d'une part, il s'agit d'une obligation générale de prévention des risques naturels et, d'autre part, d'assistance et de secours en cas de leur survenance. Normalement, les acteurs publics peuvent être exonérés de leur responsabilité en cas de force majeure. Aujourd'hui, on observe néanmoins le recul de l'attribution du « cas de force majeure » dans la jurisprudence qui, eu égard au progrès technique, affecte de plus en plus souvent un caractère « prévisible » aux catastrophes naturelles. Il en résulte que le maire et les personnes publiques doivent agir dès qu'un risque est connu.

**– risques de fluctuations économiques :**

Il s'agit des risques auxquels les entités publiques sont moins exposées que les entreprises privées. En effet, l'absence d'activité commerciale les expose moins que d'autres secteurs aux fluctuations de taux de change et d'intérêts. Néanmoins, elles ne sont pas complètement à l'abri de ces fluctuations. En effet, elles impactent les formules d'indexation inscrites dans les règlements de consultations pour des marchés publics souvent passés pour un certain nombre d'années. De même, par effet « dominos », le risque de non-paiement à l'entité publique consécutif aux fluctuations économiques peut mettre l'acteur public dans une situation économique délicate. À titre d'exemple, les impayés d'administrés logés dans des

structures HLM ou d'entreprises exerçant dans les locaux appartenant à une collectivité représentent un risque non-négligeable.

Une baisse de la contribution économique territoriale (CET) consécutive aux difficultés économiques des entreprises implantées localement peut également impacter les finances des collectivités territoriales. En effet, cet impôt perçu au profit des collectivités territoriales représente une part importante de leurs ressources fiscales. Une baisse soudaine de la fiscalité locale peut donc les mettre dans une situation de déséquilibre budgétaire.

**– risques d'innovation technique :**

Il s'agit ici des risques qui sont liés à l'incapacité de l'organisation à s'adapter au rythme de l'évolution ou à utiliser les dernières technologies.

Prenons comme exemple le réseau très haut débit. Ce projet d'envergure nationale avec un impact potentiel positif sur l'emploi et la redynamisation du territoire nécessite la mobilisation de plusieurs milliards d'euros répartis entre investissements publics et privés.

L'objectif fixé par l'État est d'y raccorder 100 % des foyers français d'ici 2022. La première étape prévoit d'équiper 50 % des foyers en très haut débit en 2017.

Le déploiement du très haut débit sera plus cher dans les zones rurales non-conventionnées. Ce sont les collectivités territoriales, aidées par des subventions de l'État, qui seront en charge de déployer ces réseaux. Il est nécessaire donc qu'elles puissent être en mesure d'affronter cette évolution. En effet, le risque d'innovation technique pourrait être lié avec l'incapacité de l'organisation à suivre ces changements.

**– risques environnementaux :**

Par les risques environnementaux, on comprend un large éventail de risques, allant de la pollution d'un terrain au bruit subi par une entité publique.

Les entités les plus exposées sont celles qui ont sur leur territoire des industriels polluants qui stockent ou utilisent dans leur processus de production des matières potentiellement dangereuses. Par exemple, les collectivités qui ont sur leur territoire des ports industriels qui reçoivent des hydrocarbures sont particulièrement exposées à ce risque.

Ce risque devient encore plus important pour les collectivités territoriales à cause du principe de précaution, induit par les lois sur l'environnement, qui va nécessiter une démarche d'anticipation en matière de la gestion des risques. Comme exemple on peut citer la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale concernant la prévention et la correction des dommages environnementaux. En vertu de ladite directive, un élu ou un haut fonctionnaire devra donc analyser les risques et les bénéfices potentiels qui résultent d'une implantation d'une usine de type Seveso 2 afin de pouvoir justifier de ce principe de précaution en cas de problème.

**– risques liés à la concurrence :**

La stratégie d'une collectivité locale ou d'une entité publique dépend, tout comme pour une entreprise privée, de la concurrence que peuvent lui faire les autres entités publiques. Cependant, peu de collectivités entreprennent des actions pour se prémunir contre les risques liés à l'accroissement de la concurrence des autres collectivités.

La capacité d'une collectivité à attirer et à conserver des administrés ou des entreprises joue un rôle crucial dans le développement de son territoire. En effet, les entreprises implantées sur le territoire d'une collectivité payent la CET qui est une ressource budgétaire importante. Par exemple, si une commune n'est pas en mesure de proposer aux administrés et aux entreprises un réseau d'infrastructures adapté, elle deviendra rapidement non-concurrentielle et

les entreprises qui auraient été susceptibles de s'y installer vont préférer aller sur le territoire d'une commune voisine mieux équipée en termes de réseau routier, réseau Internet, etc.

– **risques liés au terrorisme :**

La vague d'attentats commis en France en 1995, dont le plus meurtrier a été commis à la station du RER B Saint-Michel à Paris, a montré que les villes et les agglomérations de grande taille ou de taille moyenne peuvent être impactées dans un contexte international difficile. Elles doivent se préparer à réagir immédiatement à une crise, tant sur le plan de la gestion que de la continuité du service public.

Par le terrorisme, on comprend l'ensemble des actes de violence qui désorganisent la société et qui créent un climat d'insécurité. À une plus petite échelle, le vandalisme, c'est-à-dire, l'atteinte contre les biens publics, ou encore les violences urbaines constituent donc une forme de terrorisme.

## **Section II – Risques internes**

Les risques internes correspondent à ceux qui sont directement liés aux moyens propres et aux activités de l'entité publique. Reprenons notre exemple de la pollution d'un site. Si elle est provoquée directement par une déchetterie mal gérée qui serait la propriété d'une collectivité, il s'agit alors d'un risque interne, direct et dont la responsabilité est exclusive pour la collectivité. Parmi les risques internes, nous proposons de détailler trois principales catégories : les risques stratégiques, opérationnels et financiers.

### **I – Risques stratégiques**

Les risques stratégiques sont les risques qui influent sur les objectifs à moyen et à long terme de l'organisation. Autrement dit, ce sont des événements entraînant un changement significatif de l'environnement socio-économique de l'organisation, réduisant la capacité de l'organisation à assurer son développement et à générer des revenus futurs.

– **risques politiques :**

Il s'agit ici des risques liés à l'incapacité de l'organisation à atteindre les objectifs politiques fixés. Par exemple, la non-réalisation par une commune de son plan pluriannuel d'investissements, présentant les financements programmés par la collectivité, constitue un risque politique. Il peut avoir un impact grave en termes d'image de l'équipe municipale aux yeux de ses administrés.

– **risques économiques :**

Ce type de risques est lié à l'incapacité de l'organisation à répondre à ses engagements financiers.

À l'échelle internationale, l'exemple le plus frappant que l'on peut citer est celui de la ville de Detroit aux États-Unis qui a été placée en 2013 sous la protection du régime des faillites. En France, une commune, un département ou une région ne peuvent pas faire faillite. Les élus doivent équilibrer les recettes et les dépenses et les collectivités ne peuvent s'endetter que pour investir. Si un déficit apparaît, on met alors en place une procédure particulière. Le préfet peut alors imposer des hausses d'impôts ou inciter les élus locaux à renégocier les emprunts. Cependant, les cas où les villes françaises aux finances défaillantes ont effectivement été placées sous la tutelle d'État restent rares. L'exemple le plus célèbre est celui de

la ville d'Angoulême dans les années 1980 et, plus récemment, Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais) où le maire a été révoqué.

– **risques sociaux :**

Il s'agit ici des risques liés aux changements démographiques, urbains et socio-économiques qui affectent l'organisation dans la réalisation de sa mission.

Par exemple, certaines collectivités se retrouvent en sous-capacité notoire en matière de capacité d'accueil en crèche ou en école parce qu'elles anticipent mal les évolutions démographiques et les besoins de la population.

– **risques de compétitivité :**

Ces risques correspondent à l'incapacité de l'acteur public à répondre aux attentes et aux nouveaux besoins des administrés. Ces risques concernent les collectivités dont les services délivrés ne seraient pas à la hauteur des attentes des administrés en termes de coût et de qualité.

## **II – Risques opérationnels**

Le risque opérationnel est inhérent à tous les métiers et activités d'une organisation. Il s'agit des risques qui concernent le quotidien des responsables et des agents. Ils dépendent plutôt de la manière dont l'organisation remplit sa mission.

Le champ du risque opérationnel recouvre à la fois les risques dont l'impact est faible et la fréquence élevée ainsi que ceux dont l'impact est majeur mais qui restent rares.

– **risques métier :**

Il est question ici des risques spécifiques au secteur d'activité de l'organisation.

Dans le cas des collectivités territoriales, par les « métiers » on comprend les compétences qu'elles exercent. De ce point de vue, les risques métier se sont considérablement aggravés au cours des dernières décennies. En effet, avec le processus de décentralisation engagé en France par les lois Defferre de 1982-1983 et, notamment, depuis l'entrée en vigueur de la loi relative aux responsabilités locales visant le développement de l'intercommunalité, on a assisté au changement du périmètre traditionnel des compétences des collectivités territoriales. Or, la récupération de nouvelles compétences signifie aussi la récupération de nouveaux risques. De ce point de vue, les communes qui gèrent en régie directe les services qui relèvent de leurs compétences peuvent être très vulnérables.

– **risques législatifs :**

Ces risques sont relatifs au non-respect potentiel de la législation entraînant une pénalité financière ou une perturbation opérationnelle.

Le non-respect du taux minimal d'habitat social dans les communes constitue un tel risque.

– **risques de sécurité :**

Ce type de risques est relatif aux atteintes à la sécurité des biens et des personnes. Il peut s'agir ici d'un incendie, d'un accident de véhicule ou d'une défaillance des équipements.

– **risques contractuels :**

Il s'agit des risques liés à l'incapacité des cocontractants à délivrer les produits ou des services dans les conditions techniques et tarifaires attendues.

L'impact de ce type de risque peut être diminué par l'insertion de certaines clauses spécifiques dans le contrat. À titre d'exemple, dans le cadre d'un contrat de délégation de service

public, il est préférable d'opter pour une clause de résiliation anticipée pour pouvoir y mettre fin au cas où l'équilibre économique du contrat aurait été bouleversé.

– **risques de réputation :**

Ces risques, appelés également « risque d'image », sont liés à la réputation d'une entité publique et à la perception par le public de son efficacité. La réputation constitue un actif stratégique pour une collectivité territoriale pour notamment son développement. Certes, dans le cas du secteur public, l'impact de ce risque reste moins grave que pour le secteur privé où l'on peut parler de la transposition de l'image sur la valeur de l'entreprise, exprimée notamment en valeur boursière. Mais il ne faut pas oublier que c'est un élément qui conditionne, entre autres, la capacité d'une collectivité à attirer des acteurs économiques potentiels.

Les collectivités territoriales françaises sont souvent confrontées au risque d'image. Prenons l'exemple de la ville de Marseille à qui la gestion compliquée des déchets, très médiatisée, a donné l'image d'une « ville sale ».

– **risques technologiques :**

Ces risques sont relatifs au dysfonctionnement ou à l'obsolescence d'un équipement technologique. Les pertes liées aux faiblesses de sécurité des systèmes d'information (SI) correspondent à ce type de risque. L'impact d'un tel événement peut être très grave : par exemple, la fuite des données confidentielles des administrés peut non seulement avoir un effet très défavorable sur l'image de l'organisme public mais elle peut également engendrer des frais supplémentaires de gestion de crise et d'exploitation.

– **risques environnementaux :**

Ces risques sont entre autres liés à la pollution et au bruit générés ou encore à l'efficacité énergétique des opérations en cours de l'organisation.

Concernant la pollution, si par exemple la structure intercommunale a des compétences nécessitant des installations industrielles (traitement des déchets ou de l'eau), elle peut générer une pollution accidentelle ou graduelle.

**Zoom sur la pollution accidentelle et graduelle**

La pollution graduelle résulte de l'émission répétitive et diffuse de substance dans le sol, l'eau et l'air. Cette accumulation finit par créer une nuisance. La pollution accidentelle résulte d'un fait soudain et involontaire.

### **III – Risques financiers**

Les risques financiers sont liés aux événements impactant directement les ressources financières de l'organisation et/ou la qualité de son reporting financier (par exemple, détournement de fonds, risque de change, erreur de reporting).

Pour une entité publique, le risque financier interne correspond principalement au risque de taux ou de change et au risque lié à complexité des types d'emprunts.

– **risque de taux ou de change :**

Une gestion active de la dette est un élément indissociable d'une bonne gestion du risque financier d'une collectivité territoriale. Concernant la gestion des dépenses, il est important qu'elles soient en adéquation avec ses ressources.

Historiquement, les entités publiques locales se sont endettées à taux fixe. Puis la notion de gestion active est arrivée avec les emprunts à taux indexés. Les entités doivent suivre l'évolution des index (notamment : Euribor, Eonia, TAM, TAG) au regard des options financières que permettent les différents emprunts. Ces options peuvent notamment correspondre à la possibilité de réaliser des changements d'index ou des remboursements anticipés afin de réagir de manière optimale à l'évolution des taux.

Une gestion optimale du risque de taux peut également se réaliser en faisant fonctionner en bonne intelligence des emprunts bancaires avec des facilités de trésorerie. Il existe en particulier des produits financiers permettant de jumeler les deux. En effet, le marché bancaire propose des solutions de financement multi index mixant la flexibilité d'une ligne de trésorerie avec du financement long terme.

### Zoom sur les indices financiers

#### **EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate)**

L'EURIBOR est un taux interbancaire offert entre banques de meilleures signatures pour la rémunération de dépôts dans la zone euro. Il est calculé en effectuant une moyenne quotidienne des taux prêteurs sur 13 échéances communiquées par un échantillon de 57 établissements bancaires les plus actifs de la zone Euro. Calculé sur la base de 360 jours, il est diffusé à 11 h le matin si au moins 50 % des établissements constituant l'échantillon ont effectivement fourni une contribution. La moyenne est effectuée après élimination des 15 % de cotation extrêmes (le nombre éliminé est toujours arrondi) et exprimée avec trois décimales.

#### **Eonia (Euro Overnight Index Average)**

L'Eonia est calculé par la BCE et diffusé par la FBE (Fédération Bancaire de l'Union Européenne). Il résulte de la moyenne pondérée de toutes les transactions au jour le jour de prêts non garantis réalisées par les banques retenues pour le calcul de l'euribor.

#### **T4M (taux moyen mensuel du marché monétaire)**

Le T4M est le taux moyen mensuel du marché monétaire et la moyenne arithmétique de l'Eonia sur un mois. Il est publié mensuellement par la FBE (Fédération bancaire européenne), le premier jour ouvré du mois suivant. Il est utilisé notamment comme taux de référence pour indexer les taux d'intérêt variables des emprunts bancaires.

#### **TAM (taux annuel monétaire)**

La TAM est un indice financier sur lequel certains emprunts peuvent être indexés. Le taux annuel monétaire ou TAM était un indice de référence du marché monétaire français. Il correspond à un placement mensuel au T4M renouvelé à chaque fin de mois, les intérêts étant capitalisés tous les mois. Il est calculé par équivalence à un taux de rendement correspondant à un placement mensuel, renouvelé chaque fin de mois pendant les douze derniers mois, à intérêts composés.

### **TAG (Taux Annuel Glissant)**

Le TAG est une variante du TAM, mais au lieu de capitaliser 12 T4M on capitalise 12 périodes mensuelles glissantes

#### **– risque de complexité :**

Le risque financier peut également se manifester par la complexité des contrats de financement rédigés d'une façon dont il est compliqué d'anticiper toutes les conséquences. La démonstration flagrante de ce type de financement a été les emprunts toxiques, c'est-à-dire des emprunts qui prennent la forme d'un produit structuré composé de plusieurs éléments évoluant chacun indépendamment en fonction de l'évolution des marchés financiers. La structuration complexe de ces financements a généré pour des entités publiques des taux d'intérêts finaux parfois de 30 ou 40 %.

Nous pouvons en conclure que la structuration complexe de ces financements a provoqué une croissance exponentielle du risque financier.