

N° 695

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi visant à **garantir**
une **solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales**,*

Par Mme Marie-Carole CIUNTU,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 542 et 696 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Formalisation d'une mission de suivi spécifique du marché de l'assurance des collectivités territoriales confiée à l'ACPR.....	11
• <i>ARTICLE 2</i> Création d'un observatoire des tarifs assurantiels appliqués au secteur public	18
• <i>ARTICLE 3</i> Mesures en faveur de la médiation en assurance	21
• <i>ARTICLE 4</i> Systématisation des franchises dans les contrats d'assurance « dommages aux biens » des collectivités territoriales	28
• <i>ARTICLE 5</i> Création d'une nouvelle dotation d'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements face aux risques majeurs.....	32
• <i>ARTICLE 6</i> Création d'un régime d'indemnisation du risque d'émeutes et de mouvements populaires	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	87
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	97
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	99
LA LOI EN CONSTRUCTION	103

L'ESSENTIEL

La commission des finances, réunie le 4 juin 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, a examiné le **rapport de Mme Marie-Carole Ciuntu sur la proposition de loi n° 542 (2024-2025) visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales** déposée le 18 avril 2025 par Jean-François Husson et près de 200 sénateurs.

Ce texte s'inscrit dans le prolongement des travaux de la commission des finances du Sénat, et notamment du rapport de sa **mission d'information sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales**, remis le 27 mars 2024¹, ainsi que de la saisine par le président Claude Raynal de l'**autorité de la concurrence** qui, **dans un avis rendu le 23 janvier 2025, a confirmé l'analyse du marché de la commission des finances**. Plus d'un an après la publication de la mission d'information, ce texte vise à enfin mettre en œuvre ses recommandations.

Il se compose de trois chapitres, composé chacun de deux articles : le chapitre I^{er} vise à **conforter la concurrence** sur le marché de l'assurance privée des collectivités territoriales ; le chapitre II entend **rééquilibrer les relations entre les assureurs et les collectivités territoriales** ; quant au chapitre III, il a l'ambition d'assurer une **couverture de l'ensemble des risques**, en particulier des risques liés aux émeutes.

I. CONFORTER LA CONCURRENCE PAR UN SUIVI APPROFONDI DES PRATIQUES COMMERCIALES SUR LE MARCHÉ DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les difficultés assurantielles des collectivités ne sont plus à démontrer. Le rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat a permis d'objectiver et de quantifier l'étendue de ces difficultés, notamment par une consultation des élus locaux :

¹ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

Difficultés des collectivités territoriales en matière assurantielles



Source : consultation des élus menée par la mission d'information de la commission des finances du Sénat

Ces difficultés ont pour principale cause les dysfonctionnements structurels d'un marché de l'assurance devenu duopolistique à la suite d'une guerre des prix : il est dominé par Groupama pour les collectivités de moins de 10 000 habitants et par SMACL Assurances SA pour les autres, tandis que les autres assureurs l'ont progressivement déserté.

A. CONFIER AU RÉGULATEUR UNE MISSION DE SUIVI SPÉCIFIQUE ET CLARIFIER L'ÉTENDUE DE SES POUVOIRS DE SANCTION

L'article 1^{er} vise à confier à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) une **mission de suivi spécifique du marché de l'assurance des collectivités territoriales**. Il précise également que les prérogatives de mise en garde dont dispose l'ACPR peuvent s'appliquer à des pratiques commerciales s'exerçant à l'égard des collectivités territoriales.

B. CRÉER AU SEIN DU COMITÉ CONSULTATIF DU SECTEUR FINANCIER UN OBSERVATOIRE DES TARIFS ASSURANTIELS APPLICABLES AU SECTEUR PUBLIC

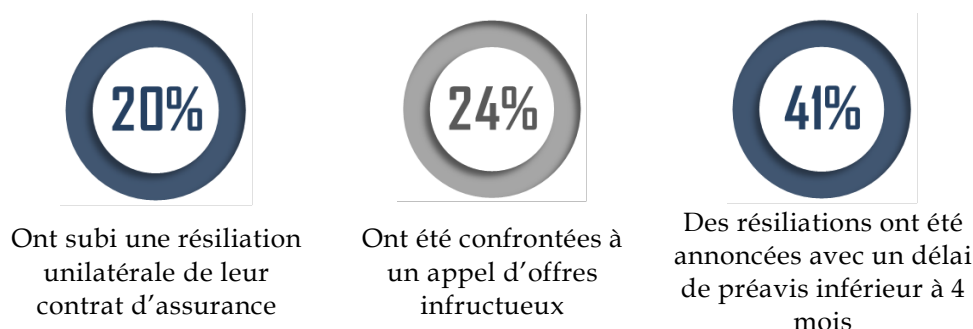
L'article 2 vise à créer, conformément à une recommandation du rapport remis par MM. Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès, un **observatoire des tarifs assurantiels applicables au secteur public**, c'est-à-dire principalement aux collectivités territoriales. **Il ne s'agirait pas d'une structure nouvelle**, mais d'une nouvelle mission confiée au comité consultatif du secteur financier (CCSF), lequel remet déjà un rapport annuel sur les tarifs bancaires.

Cet observatoire devrait ainsi faciliter la **prévention de nouveaux dysfonctionnements dans le marché de l'assurance** des collectivités territoriales en identifiant rapidement les tendances d'évolution des tarifs.

II. FACE AUX EXIGENCES EXCESSIVES DES PARTIES, RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS ENTRE ASSUREURS ET COLLECTIVITÉS

Le rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat a également souligné les difficultés croissantes que rencontrent les collectivités territoriales pour s'assurer : elles font de plus en plus face à des **résiliations unilatérales** de leur assureur ou à des **appels d'offre infructueux**.

Des collectivités trop souvent privées d'assurance



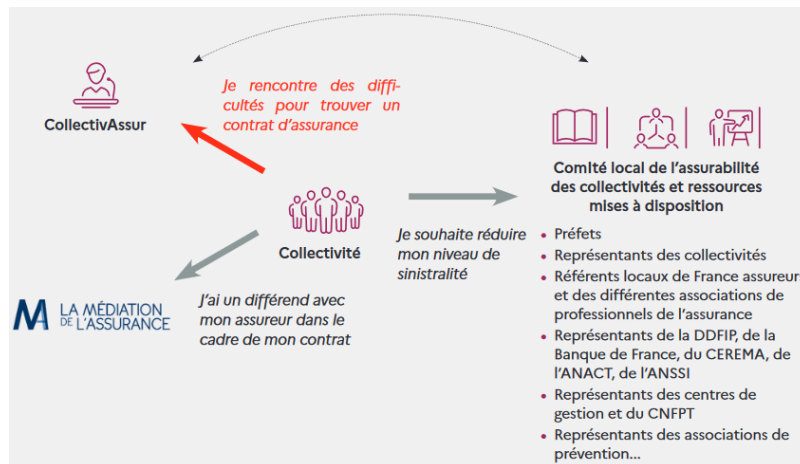
Source : consultation des élus menée par la mission d'information de la commission des finances du Sénat

A. FAVORISER LES SOLUTIONS AMIABLES ET ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS PRIVÉES D'ASSURANCE

L'article 3 comporte des mesures visant à favoriser le recours à la médiation en assurance. Il inscrit d'abord dans la loi la **possibilité pour les collectivités de recourir à un dispositif de médiation dans le cadre d'un litige avec leur assureur**. Le Médiateur a jugé cette rédaction plus pertinente que celle consistant à limiter cette possibilité de saisine dans le seul cadre d'un sinistre.

Il permet également aux collectivités territoriales, après plusieurs procédures infructueuses, de recourir au Médiateur de l'assurance pour bénéficier d'un **accompagnement dans leur recherche d'assurance**. Les personnes entendues ont invité le législateur à **préciser les conditions de saisine de ce dispositif** et à coordonner cette avancée avec la mise en place de « Collectiv'Assur », une **cellule d'accompagnement distincte de la Médiation**, dont la création a été annoncée lors du **Roquelaure de l'assurabilité des territoires, organisé par le Gouvernement**.

Articulation entre la Médiation de l'assurance et Collectiv'Assur



Source : Roquelaure de l'assurabilité des territoires

Afin de tenir compte de ces suggestions, le rapporteur propose à la commission d'adopter son **amendement COM-2** tendant, d'une part, à **supprimer la mention d'un dispositif de médiation**, afin de laisser davantage de marges de manœuvre au Gouvernement et de permettre à Collectiv'Assur de remplir cette mission d'accompagnement des collectivités dans leur recherche d'assurance, et d'autre part, à préciser que **les collectivités peuvent saisir Collectiv'Assur après deux procédures infructueuses**, chiffre jugé adéquat par le Médiateur de l'assurance.

Enfin, l'article 3 inscrit dans le code des assurances le principe selon lequel **la saisine d'un médiateur suspend le délai de prescription de l'action en justice**. Si certains juristes pensent cette précision nécessaire, les auditions menées par le rapporteur ont montré qu'elle serait en réalité superfétatoire. C'est pourquoi le rapporteur propose un **amendement COM-1** qui supprime ces dispositions.

La commission a adopté cet article ainsi amendé.

B. SYSTÉMATISER LES FRANCHISES POUR RESPONSABILISER LES COLLECTIVITÉS DANS LA GESTION DES PETITS RISQUES

L'article 4 vise à mettre en œuvre la recommandation n° 11 du rapport de la mission d'information de la commission des finances, tendant à **systématiser l'application des franchises dans les contrats souscrits par les collectivités territoriales**, afin de les responsabiliser dans la gestion des « petits risques ».

La commission a adopté cet article sans modification.

III. ASSURER UNE COUVERTURE DU RISQUE D'ÉMEUTES, MISE À MAL PAR LES ÉVÉNEMENTS RÉCENTS

A. ÉTENDRE LA DSEC À LA COUVERTURE DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES ÉMEUTES

L'article 5 vise à élargir le champ de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'évènements climatiques ou géologiques (DSEC) au risque émeute, dans une nouvelle dotation d'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements face aux risques majeurs.

Un tel élargissement permettrait aux collectivités de ne pas dépendre de la constitution d'instruments financiers *ad hoc* pour se protéger d'éventuels émeutes ou mouvements populaires de grande ampleur à l'avenir.

B. CRÉER UN RÉGIME D'INDEMNISATION DU RISQUE D'ÉMEUTE ET DE MOUVEMENT POPULAIRE SUR LE MODÈLE DU RÉGIME « CAT NAT »

L'article 6 prévoit une garantie obligatoire des dommages résultant d'émeutes et de mouvements populaires dans les contrats d'assurance « dommages aux biens », d'une part, et introduit un mécanisme de mutualisation du risque « émeutes et mouvements populaires », d'autre part.

Parmi les dix mouvements populaires les plus coûteux en termes d'assurance depuis 2018 dans le monde, trois ont eu lieu en France, dont deux sur le territoire métropolitain.

La création d'un tel régime devrait renforcer la couverture assurantielle de ce risque auquel sont particulièrement exposées les collectivités territoriales, en :

- **proposant une première définition du risque d'émeutes et de mouvements populaires**, afin d'objectiver au maximum ces notions et de proposer aux entreprises d'assurance un cadre clair d'intervention ;

- **garantissant une couverture complète du territoire par une extension de garantie obligatoire** permettant de prévenir des mécanismes d'antisélection ;

- **prévoyant un système public-privé de partage du risque**, qui devra, pour être pleinement opérationnel, être complété en loi de finances par une garantie de l'État.

Outre des **amendements rédactionnels** COM-3, COM-5 et COM-9, le rapporteur propose à la commission d'adopter :

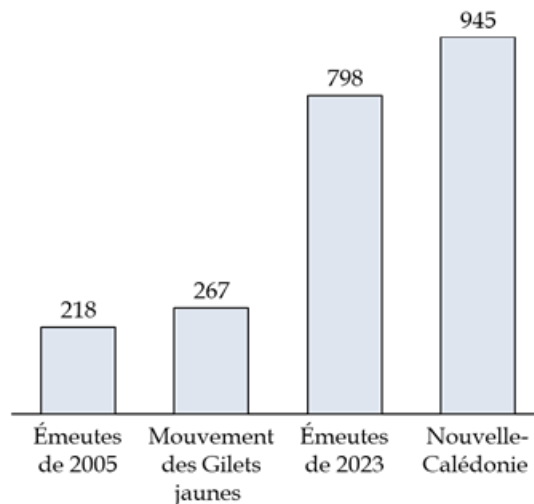
- un **amendement COM-4** visant à préciser et clarifier la définition de chacune des notions d'émeutes et de mouvements populaires, en tenant compte des observations formulées au cours du cycle d'auditions mené par le rapporteur ;

- un **amendement COM-6** tendant à renforcer les prérogatives du Bureau central de tarification (BCT) pour rendre plus effective l'extension obligatoire de la garantie « émeutes et mouvements populaires » ;

- un **amendement COM-7** clarifiant les conditions d'abondement du fonds de gestion du risque « émeutes et mouvements populaires » par une partie de la surprime dédiée ;

- un **amendement COM-8** visant à porter à 1,5 milliard d'euros le volume du fonds de gestion.

Coûts des émeutes et mouvements populaires en France
(en millions d'euros constants)



Source : commission des finances, France Assureurs

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée. Cette dernière sera examinée en séance publique le mercredi 11 juin 2025.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Formalisation d'une mission de suivi spécifique du marché de l'assurance des collectivités territoriales confiée à l'ACPR

Le présent article vise à confier à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) une mission de suivi spécifique du marché de l'assurance des collectivités territoriales. Il précise également que les prérogatives de mise en garde dont dispose l'ACPR peut s'appliquer à des pratiques commerciales s'exerçant à l'égard des collectivités territoriales.

Si l'ACPR assure d'ores et déjà la supervision du secteur de l'assurance, les travaux de la mission d'information de la commission des finances sur les problèmes assurantiels rencontrés par les collectivités territoriales, ont établi que l'autorité avait une interprétation excessivement restrictive de ses prérogatives de police administrative et de sanction. Cette situation peut s'expliquer par le fait que l'ACPR, comme les compagnies d'assurance, assimile les collectivités à des entreprises dans leur compréhension du marché.

Dès lors, la commission des finances estime opportun de préciser, dans le code monétaire et financier, que l'ACPR doit tenir compte des spécificités qui s'attachent aux collectivités dans sa supervision du secteur de l'assurance. Elle a donc adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ACPR, SUPERVISEUR DU SECTEUR DE L'ASSURANCE, INTERPRÈTE DE MANIÈRE RESTRICTIVE SES PRÉROGATIVES S'AGISSANT DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS

A. L'ACPR, AUTORITÉ DE SUPERVISION DES ENTITÉS DU SECTEUR DE L'ASSURANCE

1. Une mission de supervision des entreprises d'assurance

Issue de la fusion, par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010¹, des autorités préexistantes de supervision des entités du secteur bancaire et du secteur assurantiel², **l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est chargée de veiller « à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle »**³. Concernant le secteur de l'assurance, **l'ACPR assure la protection de la clientèle et veille au respect, par les assureurs, de leurs obligations prudentielles.**

L'article L. 612-2 du code monétaire et financier (CMF) **établit une liste exhaustive des entités qui relèvent de la compétence de l'ACPR**, dans le secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement comme dans le secteur de l'assurance.

2. Des prérogatives de contrôle, de police administrative et de sanction des entités supervisées

Dans l'exercice de sa mission de supervision du secteur de l'assurance, l'ACPR dispose de larges prérogatives.

Il s'agit, tout d'abord, **de prérogatives de contrôle sur pièces et sur place** des entités supervisées, exercées par le secrétaire général de l'ACPR, en application de l'article L. 612-23 du CMF. Le contrôle sur place peut faire l'objet d'une extension à d'autres organismes liés⁴.

Dans le cadre de ses prérogatives de contrôle sur pièces et sur place, l'autorité peut obtenir tout renseignement ou information de l'entité visée⁵ et, dans certains cas, prononcer une injonction assortie d'une astreinte⁶. En cas de

¹ Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance, ratifiée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

² Pour rappel, la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), le comité des entreprises d'assurance (CEA) et le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI).

³ Article L. 612-1 du code monétaire et financier.

⁴ Article L. 612-26 du code monétaire et financier.

⁵ Article L. 612-24 du même code.

⁶ Article L. 612-25 du même code.

contrôle sur place, elle établit un rapport, porté à la connaissance des dirigeants de l'entité¹.

L'autorité est dotée, ensuite, de **pouvoirs de police administrative**, qui comprennent notamment :

- **la mise en garde**, qui peut être décidée à l'encontre de la poursuite, par une entité supervisée, de pratiques commerciales susceptibles de mettre en danger les intérêts de ses clients, assurés, adhérents ou bénéficiaires² ;

- **la mise en demeure** de toute « *personne soumise à son contrôle de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures destinées à sa mise en conformité* » à ses obligations³ ;

- la possibilité de demander à toute personne soumise à son contrôle de lui **soumettre pour approbation un programme de rétablissement**⁴ ;

- **des mesures conservatoires**, qui peuvent être engagées dès lors que la solvabilité ou la liquidité de l'entreprise ou que les intérêts des assurés sont compromis ou susceptibles de l'être⁵. Ces mesures vont du placement de l'entreprise sous surveillance à l'interdiction de certaines de ses activités, en passant par l'interdiction de distribution d'un dividende aux actionnaires ;

- la **désignation d'un administrateur provisoire** auprès de la personne contrôlée, auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale, ou un ou plusieurs administrateurs temporaires⁶.

Elle peut, enfin, **exercer un pouvoir de sanction à l'encontre des entités supervisées**. Aux termes de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier, ces prérogatives peuvent notamment être exercées lorsque l'entreprise supervisée a enfreint une disposition au respect de laquelle l'ACPR a pour mission de veiller, qu'elle n'a pas remis le programme de rétablissement demandé par l'ACPR, n'a pas tenu compte d'une mise en garde ou n'a pas déféré à une mise en demeure. Ce même article L. 612-39 établit **une gradation des sanctions disciplinaires**, allant de l'avertissement au retrait total d'agrément. À noter que **les sanctions disciplinaires peuvent s'accompagner de sanctions pécuniaires**.

¹ Article L. 612-27 du même code.

² Article L. 612-30 du même code.

³ Article L. 612-31 du même code.

⁴ Article L. 612-32 du même code.

⁵ Article L. 612-33 du même code.

⁶ Articles L. 612-34 et L. 612-34-1 du même code.

B. S'AGISSANT DU SEGMENT DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, L'ACPR NE S'EST PAS SAISIE DE L'ENSEMBLE DE SES PRÉROGATIVES

Les travaux de la mission d'information sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales de la commission des finances ont permis de disposer d'une évaluation précise de l'exercice, par l'ACPR, de sa mission de supervision du secteur de l'assurance, sur le segment spécifique des collectivités territoriales.

En particulier, l'ACPR est intervenue pour prévenir la défaillance d'un acteur historique du marché de l'assurance des collectivités : la Smacl. Pour rappel, cette compagnie d'assurance s'est engagée dans les années 2010 dans une stratégie de domination du marché caractérisée par des pratiques tarifaires décorrélées de la sinistralité. Sans revenir sur le détail des difficultés de cet opérateur¹, qui ont contribué à la forte concentration actuelle du marché, à la fin de la décennie 2010, la Smacl s'est retrouvé en très grande difficulté. Cette situation résultait d'une politique de souscription et de tarification sans rapport avec sa tolérance aux risques, d'une gestion douteuse et d'une réorientation inadaptée vers l'assurance des flottes de véhicules d'entreprises. Les résultats inquiétants ont suscité l'intervention du superviseur. L'ACPR a demandé en septembre 2020 à la Smacl la mise en œuvre d'un programme de rétablissement, en application de l'article L. 612-32 du code monétaire et financier.

À cet égard, le rapport de la mission d'information sur les difficultés assurantielles des collectivités territoriales a souligné que l'intervention de l'ACPR a permis d'éviter la défaillance de la Smacl, laquelle défaillance aurait conduit quelque 16 000 collectivités à se retrouver en défaut d'assurance.

Pour autant, le rapport souligne également la **tardiveté de l'intervention du superviseur et sa réticence à se saisir de l'ensemble de ses prérogatives**.

En premier lieu, l'intervention tardive du superviseur peut s'expliquer par le fait que l'ACPR, comme les compagnies d'assurance, **assimile les collectivités à des entreprises dans leur compréhension du marché**. Elle n'assure aucun suivi spécifique de cette catégorie de clientèle, pourtant soumises à des règles distinctes de passation des marchés d'assurance et assurant des missions de service public.

En second lieu, **les auditions menées par la mission d'information et les documents qui lui ont été transmis ont permis d'établir que l'autorité a très peu sollicité les prérogatives** dont elle dispose en application du code monétaire et financier. En particulier, l'autorité n'a pas eu recours à des

¹ Pour un retour plus approfondi sur la politique commerciale menée par la Smacl : « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

mesures de police intermédiaires comme la mise en garde, prévue à l'article L. 612-30 du CMF, qu'elle estime réservée « *aux pratiques commerciales vis-à-vis des particuliers* »¹.

Le seul usage documenté de ces pouvoirs de sanction a été la menace orale adressée à la Smacl d'un retrait d'agrément qui constitue la sanction la plus forte si celle-ci ne rétablissait pas un niveau de fonds propres satisfaisant. **Ce n'est que plus tard, en septembre 2020, que l'ACPR a exigé de la Smacl la mise en place d'un programme de rétablissement.**

L'ensemble de ces éléments a conduit le rapporteur général, Jean-François Husson, à conclure dans le rapport de la mission d'information dont il était rapporteur : « *le superviseur interprète de façon trop restrictive l'étendue des prérogatives qui lui sont reconnues par la loi* »².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXPLICITATION DU SUIVI PAR L'ACPR DU SECTEUR DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le 1° du présent article insère un nouveau III *bis* à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, qui définit les missions de l'ACPR. Ce nouvel alinéa précise que dans l'accomplissement de ses missions, **l'autorité prend en compte l'objectif d'assurabilité des collectivités territoriales.**

Le 2° du présent article modifie l'article L. 612-30 du même code, relatif à la prérogative de mise en garde de l'ACPR, pour **préciser le champ des personnes visées par les pratiques commerciales** d'une personne, soumise au contrôle de l'autorité, **qui justifient l'usage de cette prérogative.** Il peut s'agir tant de personnes physiques que de personnes morales, y compris les collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES PRÉCISIONS À MÊME DE CONFORTER LE RÔLE DE SUPERVISION DE L'ACPR SUR LE MARCHÉ DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS

Dès lors que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution **conserve une interprétation restrictive de sa mission de supervision du marché de l'assurance** sur le segment spécifique de l'assurance des collectivités, et des prérogatives qui y sont attachées, **le dispositif du présent article vient opportunément expliciter la conduite de cette mission.**

¹ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024, p. 62.

² Idem, p. 48.

D'une part, la prise en compte par l'ACPR, dans l'exercice de ses compétences de supervision du secteur de l'assurance, de l'objectif d'assurabilité des collectivités territoriales devrait inciter l'autorité à opérer un suivi spécifique de cette catégorie de clientèle. **Plusieurs facteurs distinguent, en effet, les collectivités territoriales des entreprises pour les contrats d'assurance auxquels elles souscrivent.**

Saisie le 28 mars 2024, par le Président de la commission des finances sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, d'une demande d'avis concernant la situation concurrentielle dans le secteur de l'assurance des dommages aux biens des collectivités territoriales en France, **l'Autorité de la concurrence (ADLC) a recensé cinq arguments plaidant en faveur d'une segmentation** entre les collectivités territoriales et les autres catégories de professionnel¹ :

- premièrement, **les collectivités territoriales sont soumises aux règles de passation des marchés établies par le code de la commande publique**, à l'inverse des entreprises et des associations ;

- deuxièmement, **le prix constitue généralement le critère d'attribution déterminant** dans les procédures d'appels d'offres menées par les collectivités ;

- troisièmement, la diversité des missions de service public assurées par les collectivités territoriales résulte sur **une hétérogénéité de leur patrimoine supérieure** à celui des entreprises et des associations ;

- quatrièmement, les collectivités, en raison de la diversité de leur patrimoine, de l'accessibilité de leurs biens au public et de leur défaut de prévention sont **davantage exposés aux risques climatiques et sociaux** ;

- cinquièmement, cette spécificité est **partiellement reconnue par les assureurs** qui disposent d'équipes dédiées à l'assurance « dommages aux biens » des collectivités ou ont recours à des intermédiaires d'assurance.

Si l'ADLC, saisie dans un cadre consultatif, a laissé ouverte la question de la segmentation du marché de l'assurance des collectivités, **l'ensemble de ces éléments vient au soutien d'un suivi spécifique.**

¹ Autorité de la concurrence, avis 25-A-04 du 23 janvier 2025, relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de l'assurance de dommages aux biens des collectivités territoriales.

D'autre part, la modification de l'article L. 612-30 du CMF **ouvre la possibilité d'un recours accru par l'ACPR à la procédure de mise en garde.** Sous réserve que l'usage de cette prérogative soit suffisamment et correctement motivé, la mise en garde **constitue un puissant levier pour inciter les assureurs à cesser des pratiques commerciales** susceptibles de nuire à leurs assurés. Le fait, pour une entité supervisée, d'ignorer la mise en garde ouvre en effet au superviseur un champ plus large de sanctions, aux termes de l'article L. 612-39.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 2

Création d'un observatoire des tarifs assurantiels appliqués au secteur public

Le présent article vise à introduire un observatoire des tarifs assurantiels appliqués au secteur public, sur le modèle de l'observatoire des tarifs bancaires, adossé au Comité consultatif du secteur financier (CCSF), afin d'assurer un suivi de l'évolution des tarifs des contrats d'assurance pratiqués dans le secteur public.

Relevant qu'il s'agit d'une recommandation du rapport « Chrétien-Dagès » répondant aux constats également formulés par le rapport de la mission d'information de la commission des finances, cette dernière a estimé que le rapport public que ce nouvel observatoire serait amené à produire chaque année compléterait utilement le suivi spécifique et le pouvoir de sanction confiés à l'ACPR. Elle a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN SUIVI DES TARIFS ASSURANTIELS AURAIT PERMIS DE PRÉVENIR LES DÉFAILLANCES ACTUELLES DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LES DYSFONCTIONNEMENT ACTUELS DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS ONT POUR ORIGINE UNE « GUERRE DES PRIX » TROP LONGTEMPS IGNORÉE

Les difficultés assurantielles des collectivités ne sont plus à démontrer. Le rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat¹ faisait ainsi état, une consultation des élus locaux à l'appui, que, parmi les collectivités répondantes, *« 60 % des collectivités déclarent faire face à au moins un problème important dans leur relation avec leur assureur, ce taux s'élevant même à 90 % pour les collectivités de plus de 10 000 habitants. »*

Selon ce rapport, ces difficultés ont pour principale cause les dysfonctionnements structurels du marché de l'assurance : en effet, entre 2017 et 2022, le montant des primes appliquées aux collectivités territoriales a connu une forte diminution, passant de 470 millions d'euros à 385 millions d'euros, soit une baisse de 18 %.

¹ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

Cette basse résulte « *de l'effet conjugué de la politique tarifaire très agressive de la SMACL, engagée dans une « course au volume » pour devenir « numéro 1 » sans pour autant disposer d'une gestion suffisamment saine pour le lui permettre, et d'une guerre des prix sous l'influence notable d'assureurs européens qui ont pénétré intempestivement ce marché avant de s'en désengager.* »

Il en résulte un marché duopolistique, dominé par Groupama pour les collectivités de moins de 10 000 habitants et par SMACL Assurances SA pour les autres, **que les autres assureurs ont progressivement déserté.**

Une observation de l'évolution des tarifs aurait permis de détecter et de prévenir plus précocement ces dysfonctionnements du marché.

B. MALGRÉ DES PRÉCÉDENTS EN MATIÈRE BANCAIRE, L'ABSENCE DE DISPOSITIF DE SUIVI ET DE TRANSPARENCE DES TARIFS ASSURANTIELS

La loi de régulation bancaire et financière¹, adoptée en France à la suite de la crise des *subprimes* de 2008 a confié une **nouvelle compétence au comité consultatif du secteur financier (CCSF)** : depuis 2010, cette institution rattachée à la Banque de France et composée paritairement de représentants des établissements financiers et de leurs clientèles, ainsi que de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des salariés du secteur financier, assure un **suivi des pratiques tarifaires des établissements bancaires afin que le public dispose d'évaluations périodiques** des tendances sur des bases solides et aussi consensuelles que possible.

Toutefois, alors qu'un rapport est remis chaque année sur les tarifs bancaires², **aucun équivalent n'existe s'agissant des tarifs assurantiels**, *a fortiori* s'agissant du segment particulier de l'assurance des collectivités territoriales.

Ainsi, le rapport d'Alain Chrétien et de Jean-Yves Dagès a constaté 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'État, 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.* »³

¹ Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

² Voir par exemple le rapport annuel de l'Observatoire des tarifs bancaires pour 2024.

³ Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès, « [L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leurs groupements : état des lieux et perspectives](#) », avril 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE DES TARIFS ASSURANTIELS APPLIQUÉS AU SECTEUR PUBLIC

Conformément aux recommandations du rapport « Chrétien-Dagès »¹, le présent article insère un nouvel alinéa à l'**article L. 614-1 du code monétaire et financier**, qui définit les missions du comité consultatif du secteur financier (CCSF) afin d'y prévoir, en sus du suivi des tarifs bancaires, une **mission de suivi de l'évolution des tarifs d'assurance appliqués aux personnes morales de droit public**, y compris les collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TRANSPARENCE ACCRUE SANS CRÉATION D'UN « COMITÉ THÉODULE »

La commission relève que la **création de cet « observatoire » ne constituera pas un « comité théodule »** supplémentaire dans la mesure où il revient à s'adosser à une structure existante – le comité consultatif du secteur financier – tout en **confiant ainsi à cette dernière la mission de produire un rapport annuel sur l'évolution des tarifs assurantiels** applicables au secteur public.

Cet observatoire devrait ainsi faciliter la **prévention de nouveaux dysfonctionnements dans le marché de l'assurance** des collectivités territoriales en identifiant rapidement les tendances d'évolution des tarifs. Il permettra également de **documenter une potentielle hausse des tarifs liée à l'évolution de la sinistralité**, du fait du changement climatique ou de l'intensification des aléas sociaux, tels que les émeutes par exemple.

Si plusieurs personnes entendues ont objecté que le suivi des tarifs assurantiels pouvait être malaisé en raison des paramètres très divers à prendre en compte – niveau des primes, niveau des franchises, extension de la couverture, hétérogénéité du patrimoine des collectivités – la commission s'est rangée à l'avis du Médiateur de l'assurance qui, lors de son audition par le rapporteur, a jugé ce **suivi à la fois pertinent et réalisable**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

¹ Recommandation n° 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.

ARTICLE 3

Mesures en faveur de la médiation en assurance

Conformément aux recommandations du rapport sénatorial sur l'assurabilité des collectivités, le présent article confirme tout d'abord la possibilité pour les collectivités de recourir à la médiation en assurance et confie au Médiateur de l'assurance une compétence d'accompagnement des collectivités qui ne trouvent pas d'assureur. La commission a adopté un amendement COM-2 du rapporteur visant à tenir compte de la mise en place prochaine du dispositif « CollectivAssur », annoncée par le Gouvernement.

Le présent article procède également à la confirmation législative du principe selon lequel les actions de médiation en assurance suspendent le délai de prescription des actions en justice menées sur la base de la relation contractuelle. Jugeant cette précision finalement redondante, la commission a adopté un amendement COM-1 du rapporteur supprimant cette disposition.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES VERTUS DU DISPOSITIF DE MÉDIATION EN ASSURANCE NE SONT PAS ASSEZ MOBILISÉES

A. LA MÉDIATION EN ASSURANCE : UNE DÉMARCHE VERTUEUSE EN PLEIN ESSOR

Aux termes de l'**article 21 de la loi du 8 février 1995**¹, la médiation *« s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige. »*

La médiation des litiges de la consommation, prévue par le **titre V du livre I^{er} code de la consommation** et défini à l'**article L. 151-1** de ce code, constitue un *« processus de médiation conventionnel »* applicable *« à un litige national ou transfrontalier entre un consommateur et un professionnel »*². Le recours à un dispositif de médiation est un droit du consommateur. Ainsi, l'**article L. 612-1 du code de la consommation** dispose que *« tout consommateur*

¹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

² Article L. 151-2 du code de la consommation.

a le droit de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un professionnel. »

La médiation en assurances, domaine caractérisé par une forte prégnance du contentieux, **a connu un essor important**, particulièrement depuis que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a adopté une recommandation visant à garantir le respect des obligations légales et réglementaires qui s'imposent aux professionnels en matière de traitement des réclamations de leur clientèle. Ces recommandations, prises sur le fondement des pouvoirs de régulation particulier de l'ACPR, sont obligatoires pour les professionnels¹.

La première de ces recommandations de l'ACPR, adoptée en 2022², vise à « *assurer l'efficacité du dispositif de traitement des réclamations et faciliter l'accès aux dispositifs de médiation proposés* », en enjoignant aux professionnels de se doter « *d'une organisation simple et efficace permettant d'apporter aux réclamants une réponse qualitative et motivée le plus rapidement possible* ». **Cette recommandation a constitué une véritable réforme de la médiation dans le domaine de l'assurance**, notamment en ce qui concerne l'information des assurés sur leurs droits³.

Ainsi, le rapport d'activité du Médiateur de l'assurance, évoque un « **choc de saisines** » pour décrire son intense activité en 2023⁴. Il souligne la forte augmentation des demandes : **34 000 au printemps 2024, contre 10 000 quatre ans auparavant**. Certes, toutes ces demandes ne sont pas recevables, ni fondées. Mais durant l'année 2023, **7 000 recommandations de médiation ont été rendues**, témoignant d'un essor très important de « l'amiable en assurances ».

La Médiation de l'assurance, qui constitue le principal dispositif de médiation dans ce domaine, apporte en outre satisfaction sur le fond. Selon ses propres statistiques, **le Médiateur de l'assurance est caractérisé par une célérité grandissante**, l'assuré obtenant sa réponse après sept mois en moyenne en 2023, contre treize mois fin 2019. Une fois sur deux (48 %), il reçoit sa réponse dans les trois mois.

Les avis de la Médiation de l'assurance (des « propositions de solution ») **satisfont la demande de l'assuré une fois sur trois** (32 % des dossiers). Lorsque ces propositions confirment la décision de l'assureur, c'est-à-dire dans deux cas sur trois (68 % des cas), **il la réévalue parfois dans un sens favorable à l'assuré**, de telle sorte que le résultat reflète une sorte de compromis.⁵

¹ Articles L. 612-1, II, 3° et L. 612-29-1, alinéa 2, du code monétaire et financier.

² ACPR, [Recommandation 2022-R-01 du 9 mai 2022](#) sur le traitement des réclamations.

³ Le Médiateur de l'assurance, [Rapport d'activité 2023](#), p. 10.

⁴ Ibid.

⁵ Laurent Denis, « La Médiation de l'assurance : une voie efficace dans une stratégie contentieuse », *Dalloz actualité*, 30 septembre 2024.

Ainsi, la seconde recommandation de l'ACPR sur les réclamations, adoptée en 2024¹, qui n'a que marginalement modifié les recommandations déjà en vigueur², témoigne du **fonctionnement satisfaisant des dispositifs de médiation**.

B. L'ESSOR DE LA MÉDIATION EN ASSURANCE FAIT AUJOURD'HUI FACE À PLUSIEURS LIMITES

1. Face à la crise de l'assurance des collectivités, la démarche de médiation, pourtant prometteuse, est limitée

Face aux difficultés de collectivités dans leurs relations avec leur assureur, documentées par le rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat sur l'assurabilité des collectivités territoriales³, **les compétences du Médiateur de l'assurance ont, depuis le 1^{er} octobre 2023, été élargies aux différends entre assureurs et collectivités**.

Cet élargissement est cependant à la fois fragile, inadapté et insuffisant.

Il est d'abord fragile, dans la mesure où **son fondement repose sur l'annonce du ministre de l'économie d'alors dans une *interview* au journal *Midi Libre***.

Cet élargissement est également inadapté et insuffisant car il était limité, selon les termes du ministre de l'économie d'alors, « *aux différends entre un assureur et une collectivité après un sinistre* », ce qui **ne correspond pas à l'immense majorité des besoins des collectivités** qui, même en l'absence de sinistre, peuvent être confrontées à des difficultés liées à l'augmentation prohibitive de leurs tarifs d'assurance, voire à la résiliation unilatérale de leur contrat et à l'impossibilité de retrouver un assureur.

Preuve de cette inadaptation, l'élargissement de 2023 n'a que peu suscité l'enthousiasme des collectivités, puisque seules 22 saisines sont parvenues au Médiateur. Parmi celles-ci, 21 demandes ne correspondaient ni au champ de compétences antérieur du Médiateur (13), ni à son champ de compétences « élargi » (9)⁴.

¹ ACPR, Recommandation 2024-R-02 du 2 juill. 2024 sur le traitement des réclamations.

² Jean-Samuel Bagendabanga, « L'essor progressif de l'amiable en assurance », Dalloz actualité, 16 septembre 2024.

³ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

⁴ Ibid.

2. L'absence de suspension de la prescription : un défi posé à l'essor de la médiation en assurance ?

Depuis 2019¹, et malgré une première annulation par le Conseil d'État² ayant conduit à la prise d'un nouveau décret³, **la saisine d'un juge est subordonnée à la tentative préalable de résolution amiable du litige par un mécanisme de médiation**, pour tous les litiges n'excédant pas 5 000 euros⁴.

Si l'article 2238 du code civil prévoit bien que le recours à un dispositif de médiation suspend le délai de prescription, une partie de la doctrine a voulu voir dans l'absence de mention d'une telle suspension dans le code des assurances⁵, une « *posture rebelle* » du législateur⁶ qui constituerait un **défi pour l'essor de l'amiable en assurance**⁷.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DEUX MESURES FAVORISANT L'ACCÈS AU MÉDIATEUR DE L'ASSURANCE

Le I du présent article propose deux mesures tendant à favoriser l'accès au Médiateur de l'assurance pour les collectivités territoriales. Son II précise qu'elles seront applicables aux litiges survenus à compter du lendemain de la publication de la présente loi.

A. LE RÔLE DU MÉDIATEUR DE L'ASSURANCE COMME INTERLOCUTEUR DES COLLECTIVITÉS PRIVÉES D'ASSUREUR

Le 2° du I du présent article prévoit l'insertion dans le code des assurances d'un nouvel article L. 121-18 aux fins :

- de préciser que les collectivités territoriales peuvent avoir recours à la médiation pour résoudre un litige qui l'oppose à son assureur, dans le but de **sécuriser et légèrement élargir la nouvelle compétence du Médiateur** ébauchée par le Gouvernement ;

- de **confier au Médiateur de l'assurance une nouvelle compétence d'accompagnement des collectivités dans leur recherche d'assurance**, à condition que ces collectivités demeurent privées d'assureur après plusieurs procédures infructueuses, dans des conditions définies par décret.

¹ Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile.

² Conseil d'État, 22 septembre 2022, [n° 436939](#).

³ Décret n° 2023-357 du 11 mai 2023 relatif à la tentative préalable obligatoire de médiation, de conciliation ou de procédure participative en matière civile.

⁴ Article 570-1 du code de procédure civile.

⁵ Article L. 114-2 du code des assurances.

⁶ Bagendabanga, art. cit.

⁷ Ibid.

B. L'INSCRIPTION DANS LE CODE DES ASSURANCES DU CARACTÈRE SUSPENSIF DU RECOURS À LA MÉDIATION

Le 1° du I consacre dans la loi le principe inscrit dans la charte de la médiation en assurances, selon lequel **le délai de prescription des actions en justice est suspendu par le recours à un dispositif de médiation.**

Par parallélisme avec les dispositions du code civil, la prescription serait suspendue à compter du jour où les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut, à compter du jour de la première réunion de médiation. Le délai de prescription recommencerait à courir, pour au moins six mois, à compter du jour où le Médiateur ou au moins une des parties déclare que la médiation est terminée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPORTER QUELQUES AJUSTEMENTS POUR COORDONNER LES TRAVAUX DU SÉNAT ET DU GOUVERNEMENT

A. TENIR COMPTE DE LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DÉNOMMÉ « COLLECTIV'ASSUR » ANNONCÉE RÉCEMMENT PAR LE GOUVERNEMENT

La volonté de conforter la compétence du Médiateur dans les différends qui opposent les collectivités et leurs assureurs, ainsi que le souhait de lui confier une mission plus large d'accompagnement des collectivités peinant à s'assurer résulte certainement de la **reconnaissance de la Médiation de l'assurance** dans son « *travail de recherche objective de solutions aux litiges d'assurance, avec sa diffusion large et active.* »¹

En particulier, l'appréciation des personnes auditionnées sur la consécration de la possibilité pour les collectivités d'avoir recours à la médiation dans les litiges les opposant à leurs assureurs a été plutôt positive, notamment de la part du Médiateur, qui a relevé que **le terme de « litige » était plus englobant et plus pertinent que le terme de « sinistre »** utilisé par le précédent Gouvernement.

Toutefois, le dispositif proposé souffre, selon le rapporteur, de **deux limites.**

Il s'agit d'abord **d'éviter l'écueil qui constituerait à placer la Médiation de l'assurance dans un conflit d'intérêts**, dans la mesure où ses agents pourraient être impliqués à la fois en phase précontractuelle et au moment de la survenance d'un litige. Ainsi, si elle se trouvait à jouer, en sus de son rôle traditionnel, celui d'accompagnateur des collectivités territoriales, la crédibilité et la neutralité de la Médiation pourrait être remises en cause.

¹ Laurent Denis, *art. cit.*

Cette limite, relevée au cours de plusieurs auditions, doit être prise au sérieux afin **d'éviter une extension inopportune des compétences du Médiateur**¹.

Il s'agit également de tenir compte des travaux du Gouvernement, concomitants à ceux du Sénat, qui ont abouti avec le **Roquelaure de l'assurabilité des territoires organisé le 14 avril 2025**, à un « plan sur l'assurabilité des collectivités territoriales » dont l'une des principales avancées à très court terme concerne la **création d'un dispositif d'accompagnement et d'orientation pour les collectivités**, en collaboration avec les représentants des assureurs et le médiateur des assurances.

Nommé « Collectiv'Assur », ce dispositif permettrait dès fin juin, selon la direction générale du Trésor (DG Trésor), « *d'apporter une aide opérationnelle et ciblée aux collectivités rencontrant des difficultés à trouver une offre d'assurance.* » **Cette cellule, financée par les assureurs à la suite d'un accord de Place, serait placée sous la direction de M. Arnaud Chneiweiss *intuitu personae*** – et non en sa qualité de Médiateur.

En outre, le Médiateur de l'assurance, entendu par le rapporteur, a suggéré de préciser les conditions dans lesquelles la cellule CollectivAssur pourrait être saisie, jugeant le nombre de **deux procédures infructueuses satisfaisant**.

La commission a donc adopté **l'amendement COM-2** du rapporteur aux fins, d'une part, de procéder à la précision suggérée par le Médiateur de l'assurance, et d'autre part, de tenir compte de la mise en place prochaine du dispositif CollectivAssur en retenant une rédaction plus ouverte que le recours à la médiation, ce qui laissera davantage de marges de manœuvre au Gouvernement pour accompagner les collectivités.

B. UNE INSCRIPTION DANS LA LOI FINALEMENT REDONDANTE DU CARACTÈRE SUSPENSIF DU RECOURS À LA MÉDIATION

Si la consécration, au sein du code des assurances, du caractère suspensif du délai de prescription de la saisine d'un médiateur, a pu être recommandé², elle est apparue peu opportune à la commission.

D'une part, **la Charte du médiateur mentionne bien la suspension de la prescription**, dans un langage qui n'est pas sans rappeler le code civil. Son article 4 dispose ainsi : « *À compter de la notification de la recevabilité adressée au consommateur, la prescription est suspendue ; celle-ci court à nouveau à compter de la clôture de la procédure de Médiation, pour une durée qui ne saurait être inférieure à 6 mois* ». Malgré sa faible portée normative, cette mention dans un document de « droit souple » peut faire beaucoup pour l'information des parties.

¹ Bagendabanga, art. cit.

² Ibid.

Surtout, il est ressorti des auditions menées par le rapporteur que **l'article 2238 du code civil**, contrairement à ce qu'en pensent certains juristes, **est pleinement applicable en cas de recours à un dispositif de médiation en assurance.**

En conséquence, **la commission a adopté un amendement COM-1 du rapporteur supprimant cette disposition.**

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4

Systématisation des franchises dans les contrats d'assurance « dommages aux biens » des collectivités territoriales

Le présent article vise à systématiser les franchises dans les contrats d'assurance conclues par les collectivités territoriales et leurs groupements pour garantir les dommages à leurs biens.

Cette mesure vise, d'une part, à responsabiliser les collectivités territoriales qui souscrivent un contrat d'assurance, en encourageant une démarche de prévention, et, d'autre part, à recentrer les contrats d'assurance sur les risques les plus significatifs.

L'inscription systématique d'une franchise dans le contrat d'assurance, sans fixer son montant, est respectueuse de la liberté contractuelle et devrait susciter un cercle vertueux dans la négociation des contrats d'assurance des collectivités.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA FRANCHISE, UN MÉCANISME FACULTATIF D'AUTO-ASSURANCE

Le code des assurances dispose, à son article L. 121-1, que « *l'assurance relative aux biens est un contrat d'indemnité ; l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre* ». Le coût du sinistre **représente donc la limite supérieure de l'obligation d'indemnisation de l'assureur.**

Toutefois, **cette indemnisation peut être inférieure au montant du sinistre, par l'application d'une franchise**, comme le précise le même article L. 121-1 du code des assurances : « *Il peut être stipulé que l'assuré reste obligatoirement son propre assureur pour une somme, ou une quotité déterminée, ou qu'il supporte une déduction fixée d'avance sur l'indemnité du sinistre* ». La franchise **consiste ainsi à laisser l'assuré prendre en charge une partie du dommage, dans une logique d'auto-assurance¹.**

¹ Pour rappel, le droit des assurances distingue la franchise du découvert obligatoire. Si ces deux dispositifs ont pour conséquence de laisser à la charge de l'assuré une partie de l'indemnisation du sinistre, dans le cas de la franchise l'assuré peut souscrire un contrat d'assurance pour couvrir la part de risque laissée à sa charge.

Le droit des assurances reconnaît trois principaux types de franchises :

- **la franchise absolue**, systématiquement déduite de l'indemnisation du sinistre ;

- **la franchise relative ou simple**, dont le montant détermine l'indemnisation de l'assureur selon le montant du sinistre. Tant que le montant du sinistre n'excède pas celui de la franchise, l'assureur ne procède à aucune indemnisation. Mais lorsque le sinistre excède la franchise, l'indemnisation est totale, sans application de franchise ;

- **la franchise proportionnelle**, dont le montant est égal à un pourcentage du coût du sinistre.

Lorsque le contrat d'assurance prévoit simultanément une franchise et un plafond de garantie, le juge judiciaire estime que l'application de la franchise ne doit pas aboutir à absorber la totalité de la garantie et que **l'assureur doit limiter la franchise à un niveau inférieur au plafond de garantie**¹.

Par exception, le régime de garantie des risques de catastrophes naturelles **prévoit une systématisation des franchises**. Ainsi, aux termes de l'article L. 125-2 du code des assurances, **les indemnisations résultant de la garantie « CatNat » sont soumises à une franchise dont les caractéristiques sont définies par décret**. L'assuré ne peut souscrire un contrat d'assurance pour couvrir la part de risque laissée à sa charge par la franchise². **Les caractéristiques des franchises et en premier lieu leur montant :**

- doivent tenir compte, pour l'ensemble des contrats, de l'aléa ;
- doivent tenir compte, pour les professionnels et les personnes morales de droit privé ou de droit public, de l'importance des capitaux assurés, ainsi que de l'usage et de la taille des biens assurés ;
- peuvent tenir compte, pour les véhicules terrestres à moteur et les biens qui ne sont pas destinés à un usage professionnel, des franchises applicables aux autres garanties portant sur des aléas naturels prévues dans les contrats d'assurance relatifs aux catastrophes naturelles.

La loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles a **interdit l'application d'une modulation de franchise à la charge des assurés dans les communes non dotées du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophe naturelle intervenues pour le même risque, autrement dit le même aléa climatique, au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation. Pour autant, la loi du 28 décembre 2021 a **maintenu le principe d'une modulation à la hausse de la**

¹ Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 16 octobre 1990, 88-17.513, Publié au bulletin.

² Article D. 125-5 du code des assurances. En ce sens, les franchises prévues dans le cadre de la garantie contre les catastrophes naturelles doivent être entendues comme un découvert obligatoire.

franchise pour les biens assurés par les collectivités territoriales et leurs groupements pour lesquels un plan de prévention des risques naturels prévisibles a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires¹.

Dès lors que l'introduction, dans les contrats d'assurance « dommages aux biens », d'une clause fixant une franchise n'est pas obligatoire, il est fréquent que les contrats d'assurance des collectivités n'en prévoient pas.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE SYSTÉMATISATION DES FRANCHISES DANS LES CONTRATS D'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS

Le I du présent article crée un article L. 121-1-1 du code des assurances qui dispose que les contrats « dommages aux biens » conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements prévoient une franchise. **Les caractéristiques de cette franchise sont renvoyées au pouvoir réglementaire**, sur le modèle des franchises applicables à la garantie des risques de catastrophes naturelles, exposé *supra*.

S'agissant de son entrée en vigueur, le II du présent article prévoit une application du dispositif six mois après la publication de la loi pour les contrats souscrits à partir de ce délai. Pour les contrats antérieurs, le premier avenant est réputé intégrer cette nouvelle clause.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SYSTÉMATISATION DES FRANCHISES, UNE MESURE INCITATIVE DE PRÉVENTION ET DE RESPONSABILISATION

Le rapport de la mission d'information relative aux difficultés assurantielles des collectivités territoriales soulignait que « *la systématisation de franchises peut, à bien des égards, être à l'origine d'un cercle vertueux et d'une incitation plus grande à la mise en œuvre d'actions de prévention des risques* »². Le dispositif repris dans le présent article figurait ainsi parmi les recommandations des travaux de la commission des finances.

L'application d'une franchise constitue, de fait, une pratique vertueuse, qui présente différents avantages en permettant :

- de **responsabiliser l'assuré** et de l'inciter à adopter des mesures de prévention et de sécurité ;

¹ Article L. 125-2, alinéa 6, du code des assurances.

² « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

- de **limiter l'application de petits sinistres**¹, dont les frais de gestion sont supérieurs aux coûts d'indemnisation pour l'assureur. Ce dernier peut ainsi concentrer son intervention sur les sinistres les plus importants, justifiant son rôle d'assureur extérieur ;

- de **réduire, à terme, le montant de la prime d'assurance**, en contrepartie d'une prise en charge par l'assuré des sinistres dont le montant est inférieur à la limite constituée par le montant de la franchise. À cet égard, la fixation du montant de la franchise peut être regardée comme un paramètre de modulation du montant de la prime d'assurance.

La commission estime que la généralisation des franchises dans les contrats liant les collectivités territoriales et leurs assureurs **constituerait un levier à même d'engager un cercle vertueux et une forte incitation au développement d'une culture du risque**. Du côté des compagnies d'assurance, la meilleure connaissance des risques pesant sur leur patrimoine par les collectivités devrait permettre de fluidifier les négociations contractuelles et d'encourager de nouveaux acteurs à s'engager sur le marché de l'assurance des collectivités.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

¹ À titre d'exemple, peuvent être cités les dommages mineurs sur le parc automobile ou les bâtiments comme les bris de glace.

ARTICLE 5

Création d'une nouvelle dotation d'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements face aux risques majeurs

Le présent article vise à élargir le champ de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) au risque émeute, dans une nouvelle dotation d'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements face aux risques majeurs.

Alors que les émeutes et mouvements populaires se multiplient sur le territoire, touchant des communes de plus en plus nombreuses et de plus en plus diverses, y compris rurales, que le coût des dommages occasionnés peut être prohibitif et porter sur des biens peu ou pas assurables, l'élargissement proposé du champ de la DSEC peut contribuer à atténuer les effets de ce risque pour les collectivités territoriales.

Il permet d'anticiper et de sécuriser les collectivités et de ne pas dépendre de la constitution d'instruments financiers *ad hoc* pour se protéger d'éventuels émeutes ou mouvements populaires de grande ampleur à l'avenir. L'élargissement du périmètre de la DSEC apparaît préférable à la création d'une nouvelle dotation dédiée à l'indemnisation des violences urbaines, qui présenterait un aléa moral.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA DSEC AU RISQUE ÉMEUTE QUI PERMETTRAIT DE COUVRIR AU MIEUX LES RISQUES MAJEURS DES COLLECTIVITÉS

A. L'EXTENSION PROGRESSIVE DE LA COUVERTURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX RISQUES CLIMATIQUES ET GÉOLOGIQUES

1. Un fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles institué dès 2008

La loi de finances pour 2008¹ a institué un « fonds de solidarité » pour les collectivités territoriales « *afin de contribuer à la réparation des dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves*² ».

¹ Article 110 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

À partir de 2011, ce fonds était *« abondé chaque année par un prélèvement sur recettes dont le montant est fixé en loi de finances¹ »*.

Il était prévu qu'un décret en Conseil d'État *« fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et au montant des dégâts éligibles aux aides du fonds et aux critères d'attribution de ces aides ainsi que les différents taux de subvention applicables »*.

L'article R. 1613-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit notamment un événement climatique ou géologique (ouvrant droit au bénéfice du fonds) comme *« tout événement localisé survenu en métropole qui cause aux (...) collectivités territoriales (...) des dégâts d'un montant total supérieur à 150 000 euros hors taxes »*.

2. Un dispositif complété en 2014 pour mieux réparer les dommages causés par des calamités publiques

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »)² a créé, à l'initiative de collègues sénateurs du groupe RDSE, un fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques. Il *« vise à la réparation des dommages causés à certains biens de ces collectivités et de leurs groupements par des événements climatiques ou géologiques de très grande intensité affectant un grand nombre de communes ou d'une intensité très élevée lorsque le montant de ces dommages est supérieur à six millions d'euros hors taxes³ »*.

Le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) relatifs à ce fonds est voté chaque année en loi de finances.

L'ancien article L. 1613-7 du CGCT prévoyait également qu' *« un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les différents taux d'indemnisation applicables »*.

L'articulation entre les deux fonds était la suivante : lorsque le coût des dégâts est compris entre 150 000 euros et six millions d'euros (hors taxes), l'État intervenait par le biais du fonds de solidarité relatif aux catastrophes naturelles ; au-delà de six millions d'euros en revanche, le fonds pour la réparation des dommages causés par les calamités publiques était activé.

¹ Article 48 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Article 58 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Article L. 1613-7 du CGCT.

3. La loi de finances initiale pour 2016 crée la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'évènements climatiques ou géologiques (DSEC) en fusionnant ces deux fonds

La loi de finances initiale pour 2016¹ remplace ces deux fonds par une « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques » (DSEC).

Il s'agit désormais d'une **dotation budgétaire**, qui contribue à « réparer les dégâts causés » aux biens des collectivités et de leurs groupements « par des événements climatiques ou géologiques graves » et qui est régie par l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales.

Comme précédemment, **les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs groupements ne peuvent pas bénéficier de cette dotation.**

Le III de l'article L. 1613-6 précité renvoie au Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de cet article et plus particulièrement de préciser « **les conditions de détermination des événements climatiques ou géologiques graves en cause, la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les règles de détermination de la dotation pour chaque collectivité territoriale et groupement en fonction du montant des dégâts éligibles** ».

Héritage de cette fusion, les dispositions réglementaires encadrent l'usage de la DSEC en distinguant les **dispositions communes** (articles R. 1613-3 à R. 1613-11), les dispositions applicables lorsque les dégâts éligibles sont **inférieurs à 6 millions d'euros** (articles R. 1613-12 à R. 1613-14) et lorsqu'ils sont **supérieurs à 6 millions d'euros** (articles R. 1613-15 à R. 1613-18).

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, la commission des finances a simplement pris acte de ce regroupement et adopté cet article sans modification, notant une reconduction des crédits prévus l'année précédente.

B. LA DSEC, UNE DOTATION IMPARFAITE MAIS QUI A FAIT SES PREUVES POUR LES ÉVÉNEMENTS CLIMATIQUES OU GÉOLOGIQUES

La dotation de solidarité aux collectivités victimes d'évènements climatiques ou géologiques (DSEC) contribue à réparer les dégâts causés à leurs biens (infrastructures routières, ouvrages d'art, digues...) par des événements climatiques ou géologiques graves.

¹ Article 160 de la loi n ° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Elle peut être allouée, en métropole, aux communes et à leurs groupements (intercommunalités et syndicats mixtes) ainsi qu'aux départements, qui sont alors bénéficiaires d'une dotation assimilée à une subvention de travaux. Elle finance la « *reconstruction à l'identique* »¹ des biens endommagés.

Pour mobiliser la DSEC, les dégâts constatés doivent être **supérieurs à 150 000 euros**² et la maîtrise d'ouvrage (MOA) du bien être doit être assurée par la collectivité.

Après avoir procédé à une première évaluation des dégâts, le représentant de l'État peut demander l'appui d'une mission de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)³.

Lorsque le montant total des subventions susceptibles d'être accordées a été déterminé, sa répartition entre collectivités et groupements d'un même département est établie sur la base de **taux maximum de subvention** applicables comme suit :

- **à titre exceptionnel, jusqu'à 100 %**⁴, sur décision du représentant de l'État ;

- **un taux de 80 %** lorsque le montant des dégâts subis est supérieur à 50 % de leur budget total ;

- **un taux de 40 %** lorsque le montant des dégâts subis est compris entre 10 % et 50 % de leur budget total ;

- **un taux de 30 %** lorsque le montant des dégâts subis est inférieur à 10 % du budget total.

Une avance peut également être versée lors du commencement d'exécution de l'opération. Son montant peut représenter **jusqu'à 20 %** du montant prévisionnel de la subvention et peut être porté **jusqu'à 30 %** pour des travaux urgents nécessaires à la mobilité ou à la sécurité des personnes.

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 ». Par nature, ses crédits peuvent varier fortement d'une année sur l'autre. L'année 2024 est notamment marquée par d'importantes intempéries (tempête Ciaran dans le nord de la France, intempéries dans les Alpes et dans le sud-est de la France).

¹ Article R. 1613-5 du CGCT. 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.

² Article R. 1613-3 du CGCT.

³ Cette mission est obligatoire lorsque le montant global estimé des dégâts est supérieur à un million d'euros hors taxes ou lorsque l'événement climatique ou géologique à l'origine des dégâts a touché plusieurs départements.

⁴ Au regard de la capacité financière de la collectivité territoriale ou du groupement et de l'importance des dégâts.

Évolution des crédits de la DSEC exécutés entre 2014 et 2024

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
AE	41,2	62,7	29,3	26,8	32,7	43,5	41,0	132,8	10,2	1,0	78,9
CP	26,2	38,6	29,3	33,7	29,9	30,1	46,8	36,7	35,2	22,0	33,8

Source : rapport Chrétien Dagès sur l'assurabilité des biens des collectivités territoriales, rapports annuels de performance (RAP).

S'agissant d'événements exceptionnels, la prévision n'est pas aisée. La DSEC est par ailleurs **caractérisée par la rigidité de sa procédure**, avec un délai de versement de 11,21 mois en 2024 pour une cible de 6 mois. Ceci a pu conduire à créer, en fonction des circonstances, des lignes budgétaires complémentaires *ad hoc* (dernièrement pour la tempête Alex en 2021 ou Ciaran en 2023).

Malgré ces imperfections, **le principe de budgétisation apparaît comme un moindre mal pour couvrir les risques majeurs encourus par les collectivités territoriales**. Le rapport Chrétien-Dagès¹ note en outre qu'il « 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. »

Si la survenance des événements couverts par le DSEC et des montants à prendre en charge **sont difficilement prévisibles**, des redéploiements en gestion, des dégels de réserve et en dernier recours des décrets de virement, de transfert ou des ouvertures de crédits peuvent permettre **d'ajuster en cours d'année les montants de cette dotation** pour tenir compte des besoins effectifs.

C. UNE DOTATION QUI NE COUVRE PAS L'ENSEMBLE DES RISQUES MAJEURS

Dotation de référence pour les risques climatiques ou géologiques, la DSEC ne couvre toutefois pas l'ensemble des risques majeurs que les collectivités sont susceptibles de connaître.

Dans son rapport de 2024 sur les difficultés assurantielles des collectivités territoriales, Jean-François Husson, en sa qualité de rapporteur de la mission d'information sur ce thème, décidée par la commission des finances, a constaté **qu'une part significative des difficultés assurantielles**

¹ L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives, Alain Chrétien, maire de Vesoul, Jean-Yves Dagès, ancien président de Groupama, avril 2024.

rencontrées par les collectivités territoriales étaient causés par des dégâts importants faisant suite à des **émeutes ou mouvements populaires**.

Il apparaît aujourd'hui souhaitable de renforcer le rôle et l'intervention de l'État dans ces situations. La question se pose en particulier pour un certain nombre de **biens non-assurables** dont la dégradation est particulièrement préjudiciable pour les collectivités territoriales. Aujourd'hui, la DSEC couvre un certain nombre de ces biens pour les risques climatiques ou géologiques, suivant la liste prévue aux articles R. 1613-4 et R. 1613-5 du CGCT :

- les infrastructures routières et les ouvrages d'art ;
- les biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurisation de la circulation ;
- les digues ;
- les réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau ;
- les stations d'épuration et de relevage des eaux ;
- les pistes de défense des forêts contre l'incendie ;
- les parcs, jardins et espaces boisés appartenant au domaine public des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

En adoptant un périmètre similaire, l'extension du périmètre de la DSEC aux émeutes et mouvements populaires permettrait de couvrir des dommages survenus sur un certain nombre de biens non-assurables.

Le rapport de la mission d'information du Sénat sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales a donc préconisé que **la DSEC soit élargie afin de couvrir les biens des collectivités territoriales endommagés dans le cadre d'émeutes**, dans les mêmes conditions que la DSEC actuelle (recommandation n°14).

La démarche n'est pas sans précédent : à la suite des émeutes de juin 2023, le gouvernement a en effet instauré un fonds « violences urbaines » de 100 millions d'euros. Le **lien avec la DSEC** était d'ailleurs déjà présent, ce fonds étant partiellement alimenté par des crédits de la DSEC non consommés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA DSEC POUR COUVRIR LE RISQUE LIÉS AUX ÉMEUTES ET MOUVEMENTS POPULAIRES

Le présent article met en œuvre la recommandation du rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales (*cf supra*), en appelant à étendre le champ de la DSEC aux dommages causés à la suite de violences urbaines. L'appellation « *émeutes ou mouvements populaires* » est utilisée par

cohérence avec l'article 6 de la proposition de loi et reprend la terminologie déjà employée à l'article L. 121-8 du code des assurances.

À cet effet, le **1° du I** du présent article renomme la DSEC : « *dotation d'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements face aux risques majeurs* » qui, en plus des « *événements climatiques ou géologiques graves* », contribuerait aussi à réparer « *les émeutes et mouvements populaires* ».

Le **2° du I** permet au décret en conseil d'État fixant les modalités d'application du présent article de bien porter sur l'ensemble du périmètre de l'article nouvellement élargi.

Le **II** fixe une entrée en vigueur de ces mesures au 1^{er} janvier 2026.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SOLUTION LA PLUS EFFICACE POUR SÉCURISER LE PATRIMOINE NON-ASSURABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. UN ÉLARGISSEMENT SOUHAITABLE DU CHAMP DE LA DSEC

Le dispositif proposé peut effectivement soulager tout un ensemble de collectivités confrontées à des difficultés assurantielles. La mission d'information de la commission des finances a observé un essor des actes de violence sur le territoire français. À titre de comparaison, là où les violences urbaines de 2005 concernaient 200 communes dont 97 en Île-de-France, **les émeutes de 2023 ont touché plus de 550 communes, y compris dans des communes faiblement peuplées, parfois rurales.**

Les effets de ces émeutes et mouvements populaires ont été disproportionnés en 2023 pour les communes : la mission d'observation a ainsi observé que les dommages aux biens des collectivités ont représenté seulement 4 % des déclarations mais **27 % du coût total**, soit 624 déclarations et **200 millions d'euros d'indemnisation.**

Si l'article 6¹ de cette proposition de loi prévoit une garantie obligatoire des dommages résultant d'émeutes et de mouvements populaires dans les contrats d'assurance « dommages aux biens », ce dispositif ne permet pas **l'indemnisation des dommages sur les biens non-assurables**, carence comblée par le présent article.

Par conséquent, pour faire face à des événements coûteux, difficilement assurables, il apparaît indispensable de compléter le régime de garantie obligatoire des dommages résultant d'émeutes et de mouvements populaires proposés à l'article 6 de cette proposition de loi par un

¹ Cf. commentaire de cet article pour une analyse détaillée du risque émeutes pour les collectivités territoriales.

élargissement du champ de la DSEC pour couvrir ce nouveau risque.

B. DES OBJECTIONS TECHNIQUES QUI NE SEMBLENT PAS INSURMONTABLES

Dans le cadre des auditions menées, des objections d'ordre technique et financier ont été avancées à cet élargissement.

Sur le plan technique, la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui gère le programme 122 où figure la DSEC, a pointé un certain nombre de paramètres qui ne pourraient être étendus aux émeutes et mouvements populaires : la DGCL ne pourrait notamment pas s'appuyer sur l'IGEDD pour évaluer les dommages et le seuil de 150 000 euros aujourd'hui employé serait sans doute insuffisant pour couvrir des dégâts sur des bâtiments d'importance.

Sans méconnaître ni minimiser les difficultés avancées, **l'existence d'un précédent** sur le fonds « violences urbaines » laisse à penser qu'elles pourront être surmontées et qu'elles ne sauraient être opposées à la nécessité pour les collectivités de sécuriser leur patrimoine.

Sur le plan financier, la crainte d'une « cannibalisation » des fonds de la DSEC par ce nouveau risque a été avancée. Une fois de plus, **le précédent du fonds « violences urbaines »** peut être invoqué : en cas d'émeutes et de mouvements populaires suscitant des dommages de grande ampleur, il apparaît, en tout état de cause et quel que soit l'enveloppe retenue, indispensable pour l'État de débloquer des crédits pour indemniser les collectivités territoriales, ce qui a été fait à l'occasion des violences urbaines de 2023.

L'élargissement du champ de la DSEC apparaît dès lors comme la solution la plus à même de protéger les collectivités territoriales. Sur le plan budgétaire, en cas de survenance d'émeutes ou de mouvements populaires imprévisibles et de grande ampleur, elle impliquera certes une **agilité budgétaire** du gouvernement avec des redéploiements en gestion, des dégels de réserve et en dernier recours des décrets de virement, de transfert ou des ouvertures de crédits.

Elle permettra surtout au gouvernement de disposer, en cas de crise, d'un **instrument financier réactif et dédié, sans nécessité d'improviser un instrument *ad hoc*** comme le fonds « violence urbaines ».

La solution d'un **élargissement du champ de la DSEC** apparaît donc comme la plus à même de sécuriser le patrimoine des collectivités territoriales. Cette solution doit en outre être **préférée à la création d'une nouvelle dotation** dédiée à l'indemnisation des dégâts causés par les émeutes et mouvements populaires qui pourrait présenter un risque de déresponsabilisation. Il convient en effet d'éviter de donner l'impression qu'il importe peu que des violences urbaines aient lieu dès lors que l'État viendrait

systematiquement tout réparer.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

Création d'un régime d'indemnisation du risque d'émeutes et de mouvements populaires

Le présent article prévoit une garantie obligatoire des dommages résultant d'émeutes et de mouvements populaires dans les contrats d'assurance « dommages aux biens ». Il introduit également un mécanisme de mutualisation du risque « émeutes et mouvements populaires ». Inspiré des modèles du régime « Cat Nat », ce mécanisme reposerait sur une garantie obligatoire des dommages résultant d'émeutes et de mouvements populaires dans les contrats d'assurance « dommages aux biens » ainsi que sur la création d'un fonds prudentiel abondé par une surprime et dont l'intervention serait limitée aux dommages dépassant certains seuils.

L'un des apports significatifs du présent article est d'avancer une première définition du risque d'émeutes et de mouvements populaires. Tenant compte des observations formulées au cours du cycle d'auditions mené par le rapporteur, la commission s'est attachée, par son amendement COM-4, à préciser et clarifier la définition de chacune des notions d'émeutes et de mouvements populaires.

De plus, pour rendre plus effective l'obligation d'extension de la garantie « émeutes et mouvements populaires » aux contrats d'assurance des dommages aux biens, la commission des finances a renforcé les prérogatives du Bureau central de tarification (BCT), par un amendement COM-6.

En outre, par les amendements COM-8 et COM-7, la commission a consolidé le fonctionnement du fonds de gestion du risque « émeutes et mouvements populaires », d'une part, en augmentant son volume pour atteindre 1,5 milliard d'euros et, d'autre part, en clarifiant les conditions d'abondement de ce fonds par une partie de la surprime « émeutes et mouvements populaires ».

La commission a également adopté trois amendements rédactionnels COM-3, COM-5 et COM-9 du rapporteur.

La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : MALGRÉ UNE AUGMENTATION DE LA SINISTRALITÉ, LA COUVERTURE ASSURANTIELLE DES RISQUES LIÉS AUX ÉMEUTES DEMEURE INSATISFAISANTE

A. LA COUVERTURE ASSURANTIELLE DES RISQUES LIÉS AUX ÉMEUTES ET AUX MOUVEMENTS POPULAIRES COMPORTE DES LACUNES

1. Les dommages résultant des « émeutes et mouvements populaires » sont, sauf stipulation contraire, exclus des garanties assurantielles

a) En matière d'émeutes : le règne de la liberté contractuelle

Mise en place à titre facultatif et par voie conventionnelle, **la garantie des émeutes est soumise à la liberté contractuelle.**

En effet, si l'**article L. 121-8 du code des assurances** dispose que les « émeutes » et les « mouvements populaires » sont, par principe, exclus de la garantie d'assurance, cette exclusion n'est pas d'ordre public, de telle sorte que les parties peuvent convenir de garantir le risque par le mécanisme dit du « rachat de l'exclusion »¹.

Code des assurances

Article L. 121-8 : L'assureur ne répond pas, sauf convention contraire, des pertes et dommages occasionnés soit par la guerre étrangère, soit par la guerre civile, soit par des émeutes ou par des mouvements populaires. (...)

Source : Légifrance

En l'**absence de stipulations contractuelles** prévoyant la couverture du risque d'émeutes et de mouvements populaires, les assureurs peuvent se retrancher derrière les dispositions de l'article L. 121-8 du code des assurances pour opposer une **exclusion de garantie**.

Bien sûr, les parties peuvent également s'accorder pour appliquer cette garantie dans leur contrat, ce qui arrive, du reste, fréquemment pour les contrats « dommages aux biens » et les traités de réassurance. Cette intégration prend généralement la forme d'une extension de garantie « grèves, émeutes et mouvements populaires » (GEMP)².

¹ J. Bigot, J. Kullmann et L. Mayaux, *Traité de droit des assurances*, préf. G. Durry, t. 5, *Les assurances de dommages*, 2014, LGDJ, n° 131, p. 70.

² Il a également pu arriver que des assureurs, dans un contexte d'émeutes, proposent l'indemnisation de dommages causés par des émeutes sans que l'assuré ne soit couvert pour ce risque par son contrat.

Ce faisant, les parties peuvent opter pour une couverture totale, ou partielle, des biens au contrats. Parfois, même lorsque la police d'assurance comprend le risque d'émeute, **elle exclut certains dommages** comme ceux sur les vitres et glaces, les mobiliers urbains ou ouvrages d'art, les vols, les pertes d'exploitation, voire tout ce qui n'est pas consécutif à un incendie ou une explosion.

De même, la plupart des contrats comprennent des franchises absolues, voire des clauses de limite de décaissement. **Bref, en matière d'assurance des émeutes et des mouvements populaires, « la liberté contractuelle est d'une créativité infinie, et l'intérêt d'une assurance de plus en plus relatif »**¹.

Ajoutons que **la prérogative contractuelle**, c'est-à-dire la possibilité pour l'une des parties – le *potentior* – de modifier unilatéralement la situation contractuelle à laquelle elle participe² **permet aux assureurs de modifier le contrat afin de se protéger contre un risque qui suscite de plus en plus leur méfiance**. Il peut ainsi en découler – comme cela a pu être observé après les émeutes de 2023 – un durcissement des conditions de garantie, voire le désengagement des assureurs sur le risque d'émeutes.

b) *Troubles sociaux, émeute, mouvement populaire : des notions imprécisément définies*

La notion même d'« émeute » ou de « mouvement populaire » n'est pas définie par le code des assurances.

La documentation³ transmise au rapporteur par l'Association des professionnels de la réassurance en France (Apref), note que « *assureurs et réassureurs ont eu tendance, ces dernières années, à utiliser d'autres vocables pour délimiter les contours de couverture des risques SRCC [Strike, Riot, Civil commotion], vocables sans doute inspirés de l'article L.172-16 du code des assurances (disposition spécifique aux assurances transports) qui mentionne notamment les « émeutes, mouvements populaires, grèves lock-out, actes de sabotage ou de terrorisme ».*

La commission juridique et conformité de l'Apref a ainsi lancé un travail de recensement, au sein des traités de réassurance du marché français, des vocables utilisés. Il ressort de cette étude une **grande diversité des termes utilisés** pour désigner les « risques SRCC », désigné en français plutôt sous **l'acronyme de « GEMP »** – pour « grèves, émeutes et mouvements populaires » et **parfois regroupé sous le terme « chapeau » de « troubles sociaux »**.

¹ Jean-Charles Jobart, *Collectivités et assurances - Les réparations des émeutes urbaines*, AJCT 2023, p. 602.

² L. Molina, *La prérogative contractuelle*, préf. L. Aynès, LGDJ, 2022, p. 619.

³ Apref, « [Le traitement des risques SRCC en assurance](#) », commission juridique et conformité, mai 2025.

(1) L'émeute et le mouvement populaire proprement dits

Comme il a été dit, **la loi ne définit pas les deux notions d'« émeute et de « mouvement populaire »**. Ces deux notions sont en effet – et peut-être pour cette raison même, difficile à distinguer, de telle sorte que la jurisprudence a pu parfois les traiter comme une seule et même notion : ainsi d'une décision de la Cour d'appel de Paris, jugeant que le rétablissement d'un clan à la tête de la chefferie du village *« est un mouvement populaire accompagné de violences en vue d'obtenir la satisfaction d'une revendication d'ordre politique [...] et présente toutes les caractéristiques d'une émeute. »*¹.

De même, Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès constataient-ils dans leur rapport que *« la définition reconnue et juridiquement éprouvée de la qualification de « violences urbaines » n'est pas aujourd'hui certaine et partagée »*².

Les tentatives de définition par la jurisprudence sont anciennes, pour ne pas dire désuètes³ ; en outre, la Cour de cassation a pu à l'occasion rendre cette notion plus difficile à cerner en jugeant, à rebours d'une compréhension intuitive de l'émeute qui implique une certaine spontanéité, que **l'absence de caractère spontané ne suffit pas à écarter la qualification d'émeute ou de mouvement populaire** au sens de l'article L. 121-8 du code des assurances⁴. Elle a toutefois dégagé, dans la décision précitée, **trois critères essentiels de qualification d'émeute ou de mouvement populaire**⁵ :

- un **critère de masse** : l'émeute et le mouvement populaire supposent une action de masse, une manifestation d'envergure, ce que caractérise la référence au soulèvement populaire et à la foule. Le mouvement doit non seulement être collectif, mais aussi s'accompagner de troubles sociaux importants, occasionnant de nombreux dommages aux biens et aux personnes. Il doit s'agir d'un mouvement subversif et violent important ;

- un **critère de contestation** : l'émeute et le mouvement populaire s'inscrivent dans une démarche de contestation populaire d'une politique, comme le refus d'une mesure gouvernementale, ou d'une situation subie ou considérée comme injuste ;

- un **critère de revendication** : en refusant la décision prise ou la situation subie, les participants veulent obtenir de l'autorité la réalisation de leurs attentes économiques, sociales ou politiques.

¹ Cour d'appel de Paris, Pôle 4, chambre 8, 21 septembre 2022, n° 19/0875.

² Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès, « [L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leurs groupements : état des lieux et perspectives](#) », avril 2024.

³ Une émeute a été définie comme « un tumulte, parfois séditionnel ou insurrectionnel, caractérisé par des bagarres ou des scènes de violences, dirigé contre une classe de la population ou certains organismes représentant l'ordre établi et destiné à la satisfaction de revendications politiques, sociales ou économiques » par la Cour d'appel de Bordeaux en 1934 (Cour d'appel de Bordeaux, 12 février 1934, Gaz. Pal. 1934. I, p. 589).

⁴ Cour de cassation, 2^e civ., 17 novembre 2016, n° 15-24116.

⁵ Cf. Apref, « [Le traitement des risques SRCC en assurance](#) », commission juridique et conformité, mai 2025.

La documentation fournie par l'Apref précise que « *si l'un des critères précités fait défaut, le juge ne retiendra pas la qualification d'émeute ou de mouvement populaire.* » Ces critères ne constituent donc pas, dans la jurisprudence, un faisceau d'indices, mais **sont cumulatifs**. À titre d'exemple, des incidents survenus entre des délinquants et la police n'ont pas été qualifiés d'émeutes¹.

Enfin, la doctrine juridique française a plusieurs fois tenté de définir les émeutes et les mouvements populaire ; quelques résultats – classés par ordre chronologique – sont présentés ci-dessous :

Définitions de l'émeute ou du mouvement populaire dans la doctrine

- Une émeute se dit de « *tout mouvement tumultueux dans lequel une foule anonyme, mécontente des mesures d'un gouvernement ou de la situation d'une partie de la population, s'insurge contre l'autorité pour obtenir, par la menace ou même la violence, la réalisation de revendications économiques, sociales ou politiques, mettant ainsi en péril l'ordre et la sécurité publics* » (Maurice Picard et André Besson, *Traité général des assurances en droit français*, LGDJ, 1938) ;
- Les mouvements populaires sont des « *manifestations de foule qui, sans qu'il y ait révolte contre l'ordre établi, révèlent cependant une agitation des esprits et se caractérisent par un désordre et des actes illégaux* » (Maurice Picard et André Besson, *Traité général des assurances en droit français*, LGDJ, 1938) ;
- Un mouvement populaire est « *une manifestation violente, concertée, ou non, de la foule, se caractérisant par le désordre, sans qu'il y ait forcément révolte contre l'ordre établi. Il suppose un rassemblement mettant en échec les agents de l'autorité* » (Sicot L. et Margeat H., *Assurance et mouvement populaire*, Ass. franç. 1965, p. 631) ;
- Une émeute est un « *mouvement séditieux accompagné de violences, et dirigé contre l'autorité en vue d'obtenir la satisfaction de certaines revendications d'ordre politique ou social* » (Lambert-Faivre Y. et Leveneur L., *Droit des assurances*, précis Dalloz, 13^e édition, 2011, n° 35) ;
- Le mouvement populaire « *couvre tout mouvement spontané ou concerté d'une foule désordonnée causant des dommages* » (Lambert-Faivre Y. et Leveneur L., *Droit assurances*, précis Dalloz, 13^e édition, 2011, n° 35) ;
- « *Trois critères majeurs semblent requis pour qualifier une situation d'émeute ou de mouvement populaire : un critère de masse, un critère contestataire et un critère revendicatif* » (G. Hilger, « *La qualification d'« émeute » ou de « mouvement populaire » au sens de l'article L. 121-8 du code des assurances* », *Gazette du Palais*, 17 janvier 2017, n° 283 n° 6, p. 28).

Source : commission des finances du Sénat

¹ CA Paris, 4 déc. 2003, *Jurisdata* n° 03-262.623.

Le droit européen et le droit comparé fournissent également des exemples de définition intéressants. Ainsi, le **comité économique et social européen (CESE)**¹ retient une définition proche de celles identifiées par la doctrine, bien que plus sociologique que juridique, qui précise notamment, en substance, que « *les émeutes avec effet de groupe s'inscrivent dans une **dimension de protestation** contre le système et contre des situations souvent tragiques et perçues comme injustes. Il se confirme que **le critère de spontanéité est inopérant puisque l'effet de groupe impliquera probablement une structuration du mouvement**. Enfin, il est également proposé de faire correspondre l'émeute ou les violences collectives à une **concentration dans l'espace urbain** de comportements violents et servant aussi de moyen d'expression pour certaines catégories de la population.* »

En droit comparé, l'Apref note **l'existence, en droit pénal britannique, d'une définition de l'émeute** en présence de laquelle une partie des dommages peut être pris en charge directement par l'État² : selon la loi britannique, une émeute (riot), est « *quand douze personnes ou plus qui sont présentes ensemble utilisent ou menacent d'utiliser la violence illégale dans un but commun et que le comportement de ces personnes est tel qu'une personne présente raisonnable ferme, sur les lieux, craint pour sa sécurité personnelle.* »³

L'Espagne, où ce risque est compris dans les risques exceptionnels, assurés par le Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), **distingue, à l'instar de la France, les notions d'émeutes ou de mouvements populaires dans sa législation**. Une émeute est définie comme « *tout mouvement accompagné de violence dirigée contre l'autorité en vue d'obtenir satisfaction de certaines revendications politiques, économiques ou sociales, sous réserve que l'acte ne soit pas de nature terroriste ou ne soit pas considéré comme un mouvement populaire* »⁴ et le mouvement populaire comme « *toute action de groupe visant à attenter à la paix publique qui provoque un trouble à l'ordre, causant des blessures aux personnes ou des dommages aux biens, à condition que l'acte ne soit pas de nature terroriste ou ne soit pas considéré comme une émeute* »⁵.

¹ [Avis](#) du Comité économique et social européen sur le thème « Espaces urbains et violence des jeunes » (2009/C317/06), JOUE C 317, 23 déc. 2009, p. 37, spéc. p. 38.

² En vertu du Riot Compensation Act de 2016.

³ Public Order Act, 1986 : « Where twelve or more persons who are present together use or threaten unlawful violence for a common purpose and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his personal safety, each of the persons using unlawful violence for the common purpose is guilty of riot. ».

⁴ Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero de 2004, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios : « Motín : todo movimiento acompañado de violencia dirigido contra la autoridad para obtener satisfacción de ciertas reivindicaciones de orden político, económico o social, siempre que el hecho no tuviese carácter terrorista o fuese considerado tumulto popular ».

⁵ *Ibid* : « Tumulto popular : toda actuación en grupo y con la finalidad de atentar contra la paz pública que produzca una alteración del orden, causando lesiones a las personas o daños a las propiedades, siempre que el hecho no tuviese carácter terrorista o fuese considerado motín ».

Dans tous les pays où le risque d'émeute ou de mouvement populaire est assuré et réassuré, les traités de réassurance font apparaître une **limite géographique** (la commune, ou, plus rarement, un rayon autour d'un point fixe) et comportent une « **clause horaire** », période fixe durant laquelle les sinistres liés sont considérés comme un seul événement, et au-delà de laquelle ils ne sont pas indemnisés : **216 heures aux Etats-Unis (ramenés à 72 heures en l'absence d'intervention des forces de l'ordre), 72 heures au Royaume-Uni (potentiellement étendu à 168 heures), en Italie, ou en Espagne¹, entre 96 et 168 heures en Allemagne.**

(2) Les « violences urbaines »

La notion de « violences urbaines », qui trouve son origine dans le langage des médias et de la politique, a pu être reprise, à l'occasion, dans la jurisprudence administrative² et judiciaire³, et même par le législateur dans l'intitulé de la **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. »**

Cette notion, qui n'est **pas incompatible avec la notion d'émeute ou de mouvement populaire**, désignait surtout, à compter de 2005, les émeutes ayant eu lieu dans les espaces que les médias appellent communément les « banlieues ». Selon l'Apref, **ce vocable semble moins approprié aux événements de 2023**, dans la mesure où les violences « *ne sont plus commises uniquement dans des environnements très urbanisés mais dans tous types de milieux* », notamment grâce aux moyens modernes de communication.

(3) Les grèves

Si le droit de grève est mentionné à l'**alinéa 7 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** et aux **articles L. 521-1 et suivants du code du travail**, il n'y est pas défini. La jurisprudence en donne toutefois une définition claire, considérant que « *l'exercice du droit de grève résulte objectivement d'un arrêt collectif et concerté du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles* »⁴.

La jurisprudence a parfois estimé **qu'un mouvement de grève avec installation de piquets de surveillance interdisant l'accès de l'usine aux ouvriers, pouvait constituer un mouvement populaire** excluant la garantie de l'assureur⁵.

¹ Pour les risques non couverts par le système d'assurance public des risques exceptionnels, soit les dommages causés par des événements survenus à l'étranger.

² CE, 5 et 4 sous-sections réunies, 11 juil. 2011, n° 331669.

³ Cass. Civ. 3, 2 oct. 2012, n° 11-21.589.

⁴ Quant à l'exigence d'une revendication : Soc., 13 nov. 1993, RJS 1994, n° 72 - Soc., 18 juin 1996, préc. - Soc., 17 déc. 1996, Bull. civ. V, n° 445 - Soc., 26 sept. 1990 n° 88-41.375.

⁵ Civ., 11 janv. 1943 : DC 1943. 136, note P. L.-P - Civ., 11 déc. 1942 : RGAT 1943. 161 ; DC 1943. 136, note P. L.-P.

Le rapporteur relève que les violences urbaines, catégorie définie selon des critères plus médiatiques – ou, à la rigueur, sociologiques – que juridique, **peut être intégrée dans la notion d'émeute ou de mouvement populaire** lorsque les critères en sont remplis. De même, si **les mouvements grévistes peuvent constituer des mouvements populaires** lorsqu'ils en remplissent les critères, ces deux notions doivent être distinguées.

Il en va différemment pour d'autres notions qui, selon l'Apref, ne devraient pas être inclus dans la couverture des « troubles sociaux » et du risques SRCC, bien qu'elles soient parfois visées par la pratique des assureurs et des réassureurs.

(4) La frontière de la qualification de « troubles sociaux » : vandalisme, sabotage, terrorisme, guerres civiles et étrangères

L'Apref note que **les clauses de réassurance relatives aux risques SRCC font parfois intervenir des notions de vandalisme ou de sabotage**, qui visent des comportement illégaux et causant des dommages souvent commis à l'occasion de mouvement populaires.

D'une part, le **vandalisme** correspond à l'infraction de « *destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui* »¹. Quant au **sabotage**, il s'agit du fait « *de détruire, détériorer ou détourner tout document, matériel, construction, équipement, installation, appareil, dispositif technique ou système de traitement automatisé d'informations ou d'y apporter des malfaçons, lorsque ce fait est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation* »².

Plus éloignés du risques SRCC, figurent les **notions de terrorisme³ ou d'attentat⁴**, pour lesquelles **l'article L. 126-1 du code des assurances** impose la garantie des dommages matériels qui en résultent. **De cela, ils se distinguent clairement des émeutes et des mouvements populaires dont la garantie est laissée à la liberté contractuelle et par principe exclue.**

Enfin, les guerres, civiles et étrangères, sont clairement distinctes des risques SRCC, puisque mentionnées distinctement dans **l'article L. 121-8 du code des assurances**. Si la frontière entre les « troubles sociaux » et les guerres civiles peut être ténue⁵, des éléments de distinction relativement clairs existent.

¹ Article 322-1 du code pénal.

² Article 411-9 du code pénal.

³ Article 410 et suivants du code pénal. Les actes de terrorisme sont divers types d'infraction ayant en commun d'être commis « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».

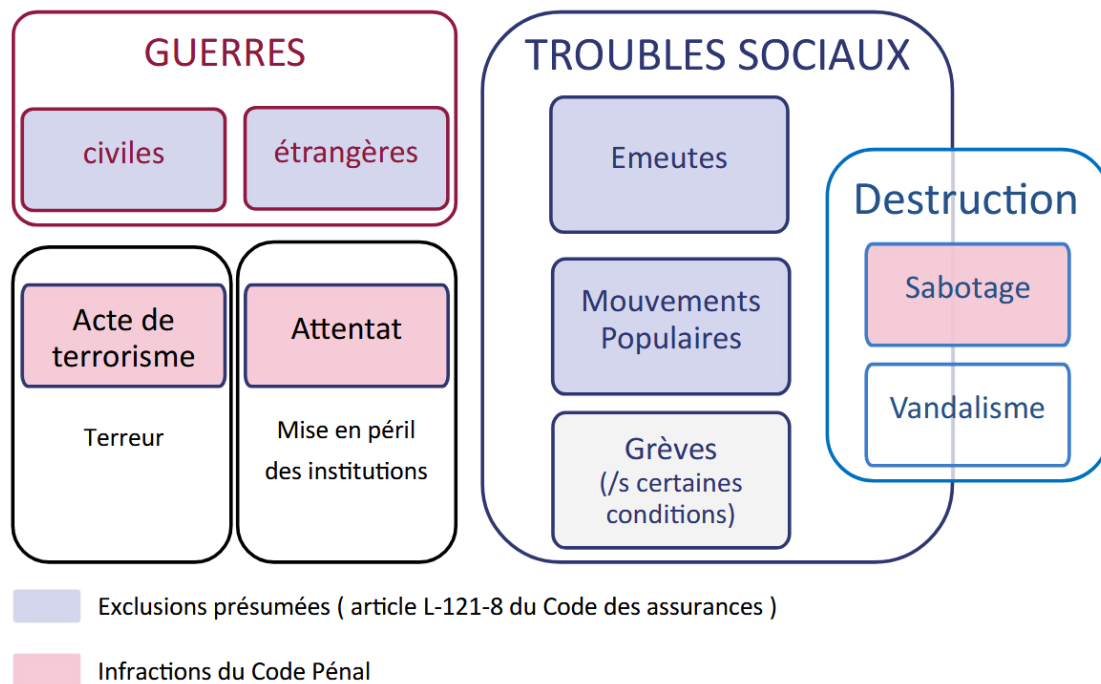
⁴ Article 412-1 du code pénal. L'attentat est défini comme « le fait de commettre un ou plusieurs actes de violence de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ».

⁵ Dans son rapport rendu en janvier 2022, le Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris avait jugé nécessaire une clarification de ces notions compte-tenu de l'ampleur des dommages qui pourraient résulter d'actes de cyberguerre.

Ainsi, par opposition aux troubles sociaux, la guerre civile se caractérise par 1) une situation prolongée dans le temps, 2), une intensité mesurée au nombre des victimes et aux dommages causés aux infrastructures, 3) son étendue géographique à une large partie du territoire nationale et 4) la présence de forces armées en opposition. Si **la qualification de guerre civile a été admise pour les actes survenus sur le territoire algérien** dans les années 1960¹, **les événements de 2024 en Nouvelle-Calédonie n'en ressortissent pas**².

Le schéma présenté *infra*, fourni par l'Apref, présente **l'articulation entre les notions qui ressortissent des « troubles sociaux » et les notions voisines**.

Présentation synthétique des risques « SRCC » et des notions voisines



Source : Apref

¹ Civ. 1, 6 nov. 1962, JCP 1962. II. 12929, note A. B. – Civ. 1, 16 nov. 1964, JCP 1965. II. 14333 bis, note Bigot.

² Cf. Apref, « [Le traitement des risques SRCC en assurance](#) », commission juridique et conformité, mai 2025.

2. Le régime de responsabilité civile de l'État : une fenêtre d'indemnisation peu à peu refermée

a) Un régime de responsabilité venu du fond des âges

Le régime de responsabilité sans faute de l'État pour des dommages dus à des attroupements et rassemblements tire ses origines de la « *France avant la France* »¹ et d'un édit de Clotaire II de 614 instaurant **un régime de responsabilité collective des habitants d'une ville ou d'un village en cas de dommages résultant d'un défaut de vigilance de leur part**. Dans une remarquable continuité tocquevillienne², sous la période révolutionnaire, la loi du 10 vendémiaire an IV a confirmé le principe selon lequel « *tous les citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes soit envers les propriétés* ».

Sans détailler excessivement ses pérégrinations, dont le doyen George Vedel a synthétisé le fondement en indiquant que « *le principe, si l'on envisage globalement le problème de la réparation du dommage, est que dans une société civilisée la collectivité doit répondre du préjudice subi du fait d'infractions commises par des individus attroupés* »³, notons simplement :

- que la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale a transféré la charge de ce régime vers la commune, doté de la personnalité morale, et confié au juge judiciaire le soin de connaître des litiges sur l'application de ce régime ;

- que la loi du 16 avril 1914 portant modification des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884 a prévu une contribution de l'État à hauteur de la moitié de l'indemnisation ;

- que la loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976 a permis que la part contributive de l'État soit portée à 100 % ;

- et que l'article 92 loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, dite « Defferre »⁴, a transféré la charge de ce régime de la commune à l'État tandis que la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 a transféré ce contentieux du juge judiciaire vers le juge administratif.

¹ Geneviève Bührer-Thierry, Charles Mériaux, *La France avant la France (481-888)*, Belin, décembre 2010.

² Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Edition de J.-P. Mayer, Folio, Gallimard, avril 1985.

³ D. 1951. I, n° 923, cité in Terry Olson, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, « Régime de responsabilité de l'État pour les dommages dus aux attroupements et rassemblements », Dalloz, février 2024.

⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Depuis la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, **ce régime figure dans le code de la sécurité intérieure**, à l'article L. 211-10¹. Le professeur Leveneur, spécialiste du droit des assurances et président du bureau central de tarification (BCT), a interprété, au cours de son audition par le rapporteur, la permanence de ce régime comme **la contrepartie du monopole de la violence physique légitime par l'État et de la limitation de l'autodéfense**.

Code de la sécurité intérieure

Article L. 211-10 : 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. (...)

Source : Légifrance

Le régime de responsabilité du fait des attroupements, d'ordre public, **peut être soulevé d'office par le juge administratif en cours d'instance**². Il est particulièrement attractif pour les victimes et leurs assureurs³ dès lors qu'il permet une indemnisation de tous les dommages, que les préjudices réparables sont entendus largement et, qu'à l'inverse d'autres régimes de responsabilité sans faute, il n'impose pas de conditions d'anormalité et de spécialité.

Pour le ministère de l'intérieur, **la mise en œuvre de ce régime représente un enjeu budgétaire non négligeable**. Au sein des dépenses de contentieux, inscrites sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », la dépense relative aux attroupements s'élevait à 3,85 millions d'euros en exécution 2024, contre 3,5 millions d'euros en 2023⁴.

¹ La loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales avait auparavant codifié ce régime à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Conseil d'État, 30 juin 1999, n° 190038, Foucher.

³ La responsabilité de l'État peut en effet être engagée, sur le fondement de ce régime, au bénéfice de l'assureur subrogé aux droits de la victime (Cour administrative d'appel de Paris, 17 décembre 1991, n° 89PA02234, Société Drouot Assurances).

⁴ [Rapport annuel de performance, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », Mission « Administration générale et territoriale de l'État », Annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, déposé le 24 avril 2025.](#)

b) Une application de plus en plus restrictive du régime de responsabilité du fait des attroupements

L'application de ce régime de responsabilité sans faute, dont les contours ont été précisés par la jurisprudence administrative, **suppose le respect de quatre critères cumulatifs** :

- un **crime ou un délit**, au sens du code pénal, doit avoir été commis ;
- par **l'usage de la violence ou de la « force ouverte »**, c'est-à-dire réalisée sans rencontrer de résistance de la part de l'autorité ;
- à l'occasion **d'un attroupement ou d'un rassemblement** ;
- et avoir causé un **préjudice direct et certain**.

Les deux premières conditions d'application ne soulèvent pas de difficulté particulière. Il n'en va pas de même pour les deux autres. De fait, la qualification d'attroupement, défini par le code pénal comme « *tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* »¹ n'est pas aisée. **Plusieurs configurations peuvent répondre à cette définition**, qu'il s'agisse d'une manifestation déclarée et organisée ou d'un rassemblement spontané, même si la jurisprudence tend à écarter cette qualification pour les plus petites réunions². **Le juge administratif se fonde sur un faisceau d'indices pour identifier l'attroupement** (selon les caractéristiques du groupe, le caractère organisé et prémédité de l'action et la finalité de cette dernière) **qu'il apprécie de façon de plus en plus restrictive**³.

Au total, les commentaires autorisés du centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État ont cependant permis d'identifier **deux grands cas de figure de l'application de ce régime spécial de responsabilité**⁴.

Le premier cas est celui d'une manifestation organisée à l'avance mais pacifique qui dégénère. Dans ce cas, les dégradations commises ouvrent droit à réparation.

La seconde hypothèse est celle de l'attroupement spontané qui se forme à la suite d'une catastrophe ou d'un accident et qui commet des violences. Les violences urbaines ont donné lieu à des illustrations particulièrement topiques de ce cas de figure. Le Conseil d'État a ainsi pu faire jouer l'indemnisation pour des dommages causés à l'occasion d'attroupements spontanés, formés en réaction à la mort accidentelle de

¹ Article 431-1 du code pénal.

² Conseil d'État, 3 mars 2003, n° 242720, Ministre de l'intérieur c/ Compagnie Generali France assurances.

³ Christine Paillard, « Responsabilité du fait des attroupements : appréciation rigoureuse », note sous Conseil d'État, 11 octobre 2023, n° 465591, *JurisClasseur : Responsabilité civile et Assurances*, fasc. 370-30.

⁴ Louis Dutheil de Lamothe et Guillaume Odinet, « L'introuvable attroupement », *AJDA* 2017, p. 524.

deux adolescents à Clichy-sous-Bois, en 2005¹, et de la mort, suite à la collision avec un véhicule de police, de deux autres jeunes garçons à Villiers-le-Bel en 2007².

Le juge apprécie toutefois strictement le lien entre les violences et le rassemblement, en particulier sur le plan temporel. Il est nécessaire que les dommages soient en lien direct avec des violences spontanées et collectives intervenant dans le cadre d'une manifestation ou en marge de cette dernière. Ainsi, des violences se produisant en lien avec un rassemblement spontané mais intervenant à plusieurs jours d'intervalle de celui-ci ne sont pas considérées comme étant commises par un attroupement³.

Cette hypothèse correspond alors à un troisième cas de figure : **celui du rassemblement pensé dès le départ comme un délit, qui conduit généralement à écarter l'application du régime de responsabilité du fait des attroupements.** Elle rejoint la jurisprudence traditionnelle, du juge judiciaire comme du juge administratif, qui écarte l'indemnisation pour des actions terroristes ou menées par un commando⁴ et les opérations dites « coups de poing »⁵. Le Conseil d'État a ainsi refusé de faire jouer l'indemnisation dans les cas d'une occupation forcée de locaux⁶, de blocage d'une station d'approvisionnement de supermarchés par des agriculteurs⁷ ou le blocage d'une ligne SNCF⁸.

Le centre de recherche et de diffusion juridiques du Palais Royal justifie cette approche restrictive en soulignant qu'une interprétation large du régime de responsabilité du fait des émeutes pourrait « *conduire à indemniser tout délit préparé et commis par un nombre de personnes suffisamment important pour qu'on puisse le qualifier de rassemblement, au moins lorsqu'il y a un arrière fond de revendication politique ou sociale, ce qui n'est pas l'objet de ce régime* »⁹.

Pour autant, **deux récentes décisions du Conseil d'État¹⁰ ont ouvert à un assouplissement de la jurisprudence en admettant la qualification d'attroupement pour un rassemblement, certes pensé comme délictueux, mais s'inscrivant dans le cadre d'un mouvement social.** Le Conseil d'État, dans l'une des deux affaires, a estimé à propos d'un barrage routier

¹ Conseil d'État, 11 juillet 2011, n° 331669, Société mutuelle d'assurances des collectivités locales.

² Conseil d'État, 30 décembre 2016, n° 386536, Société Covea risks.

³ Conseil d'État, 25 juin 2008, n°s 308856 et 308858, Mutuelle d'assurance des instituteurs de France.

⁴ Conseil d'État, 12 novembre 1997, n° 150224, Compagnie d'assurances générales de France et autres.

⁵ Conseil d'État, 26 mars 2004, n° 248623, Société BV EXPORTSLACHTERIJ APELDOORN ESA.

⁶ Conseil d'État, 22 février 2017, n° 392276, Société Allianz IARD.

⁷ Conseil d'État, 30 décembre 2016, n° 389835, Société Generali IARD.

⁸ Conseil d'État, 11 octobre 2023, n° 465591, Ministre de l'intérieur.

⁹ Louis Dutheil de Lamothe et Guillaume Odinet, « L'introuvable attroupement », *AJDA* 2017, p. 524.

¹⁰ Conseil d'État, 28 février 2025, n° 471491, SANEF et n° 473904, Société Lib Industries.

s'inscrivant dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes, que « ces actions, qui avaient pour motif l'expression d'un mécontentement, n'avaient pas pour principal objet la réalisation des dommages causés à la société requérante et aux autres personnes affectées par ces blocages »¹. Les conclusions du rapporteur public sur ces deux affaires éclairent le raisonnement de la juridiction en identifiant trois critères à la qualification de l'attroupement : la dimension du groupe, la visibilité et la prévisibilité et la pondération des finalités (la finalité ne doit pas être majoritairement délictuelle)².

c) Les autres voies d'engagement de la responsabilité de l'État

Outre ce régime, il existe deux autres voies permettant d'engager la responsabilité de l'État s'agissant d'événements sociaux graves :

- d'une part, **la responsabilité pour faute de l'État pour inaction des forces de l'ordre**. De fait, il est nécessaire de démontrer la carence fautive de l'administration, qui n'aurait pas pris les mesures nécessaires dans la prévention des atteintes à l'ordre public ;

- d'autre part, **la responsabilité sans faute de l'État du fait d'une rupture d'égalité devant les charges publiques**. Ce régime recouvre, schématiquement, les cas où les forces de sécurité intérieure décident délibérément de s'abstenir d'intervenir, pour éviter la survenance de désordres supérieurs. La reconnaissance de la responsabilité de l'État dans ce cadre impose toutefois que le dommage indemnisable présente le caractère d'un préjudice anormal et spécial. Or, cette condition est difficile à remplir dans le cas d'émeutes urbaines.

B. AU LENDEMAIN DES ÉMEUTES DE L'ÉTÉ 2023, L'ATROPHIE DU MARCHÉ ET L'INÉGALE COUVERTURE DU TERRITOIRE SONT AUTANT DE SIGNAUX D'ALERTE POUR LES ASSURÉS, EN PARTICULIER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les récentes émeutes qu'a connues la France s'inscrivent dans une progression générale des risques sociaux

a) La montée des risques d'émeutes et de mouvements populaires est une tendance mondiale

Le développement des risques politiques et sociaux relève d'une tendance de fond observée dans toutes les régions du monde. Entre 2017 et 2024, **plus de 800 manifestations massives ont été enregistrées partout dans le monde par l'assureur Allianz³, dont plus de 18 % sur une durée supérieure à trois mois.**

¹ Conseil d'État, 28 février 2025, n° 473904, Société Lib Industries.

² Maxime Boutron, rapporteur public, conclusions sur les affaires précitées.

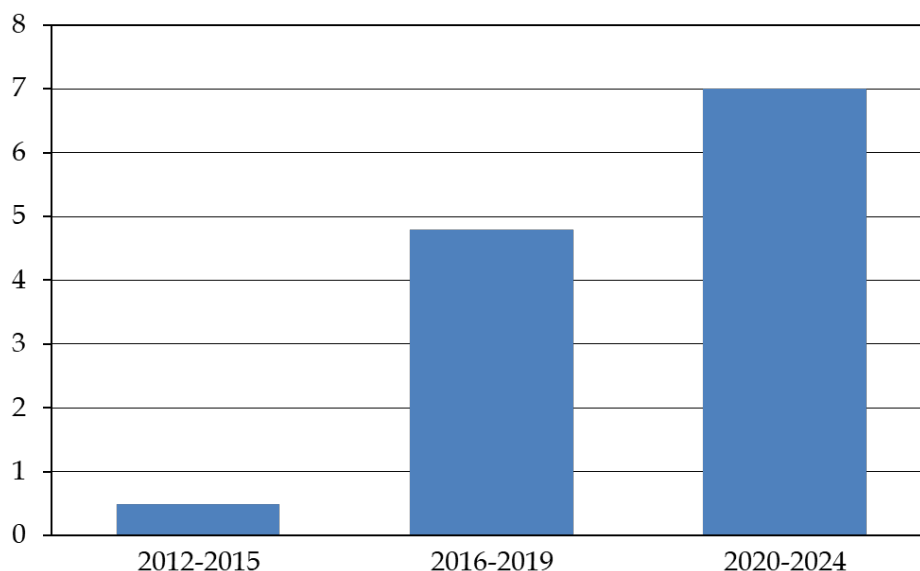
³ [Allianz Commercial, Political violence and civil unrest trends 2025, 2025.](#)

De ce fait, cette catégorie de risques constitue, pour les entreprises d'assurance et de réassurance, une préoccupation croissante. Selon l'Apref, le coût des sinistres liés à des émeutes et ayant fait l'objet d'une réassurance a été multiplié par sept entre 2012 et 2023. Dans certaines régions, le coût du risque SRRC est supérieur aux dommages causés par les catastrophes naturelles.

À titre d'illustration, les émeutes intervenues d'octobre à novembre 2019 au Chili ont constitué l'évènement le plus coûteux des dernières années. Déclenchées par des protestations étudiantes à Santiago contre la hausse du coût des transports publics, les manifestations se sont progressivement étendues géographiquement à d'autres groupes sociaux, avec un total de plus de quatre milliards de dollars de dommages¹. Au cours de cet épisode, la seule chaîne de supermarchés Walmart a connu près de 500 millions de dollars de pertes en raison des pillages intervenus en marge des manifestations. Ce mouvement d'ampleur ne s'est pas limité au Chili et a progressivement essaimé sur le reste du continent².

Sinistres réassurés d'émeutes, par période de quatre ans, dans le monde sur la période 2012-2023

(en milliards de dollars constants)



Source : Apref

¹ Ce qui pourrait faire de cet évènement le plus coûteux de l'histoire en termes assurantiels.

² Vers la Colombie en 2021, le Panama et la Bolivie en 2022, le Pérou en 2022-2023, le Brésil en 2023 et l'Équateur en 2024.

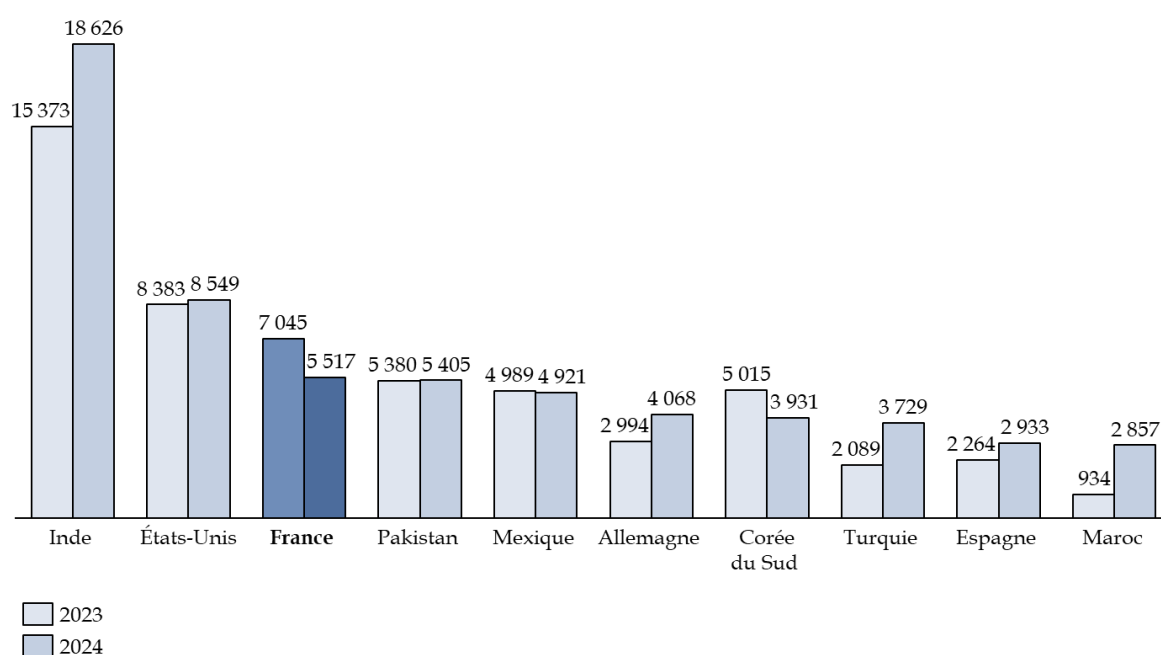
D'autres épisodes d'émeutes et de mouvements populaires ont conduit à d'importants dommages matériels sur les cinq dernières années, dont :

- le mouvement « *Black Lives Matter* », à la suite de la mort de George Floyd en mai 2020. Avec 2,78 milliards de dollars de dommages assurés, il s'agit de la perte assurantielle la plus importante pour des événements de ce type aux États-Unis ;

- et les manifestations en réaction à l'arrestation de l'ancien président de la République Jacob Zuma en Afrique du Sud en juillet 2021. Les violences, concentrées dans les provinces du KwaZulu-Natal et du Gauteng, ont engendré la mort de 354 personnes et **causé 1,9 milliard d'euros de dommages assurés, pour un coût économique largement supérieur.**

Classement des dix premiers pays selon la fréquence des manifestations et émeutes sur 2023-2024

(en nombre d'évènements)



Note : le classement n'inclut pas les pays affectés par un conflit armé.

Source : commission des finances d'après les données d'Axa Research

De très nombreux facteurs peuvent contribuer à un climat favorable à l'émergence de mouvements sociaux accompagnés de violences, qu'ils soient de nature politiques, économiques ou sociaux. Les travaux et réflexions les plus récentes des professionnels de l'assurance et de la réassurance ont permis d'identifier des facteurs émergents dont l'impact sur les risques dits sociaux est significatif. **Il est possible d'en citer trois principaux.**

Premièrement, **le changement climatique apparaît désormais comme un facteur d'accélération et de multiplication des épisodes d'émeutes dans le monde.** D'une manière générale, comme le relevait récemment une note du Fonds monétaire international¹ élaborée à partir de données relevées dans 168 pays, des températures plus élevées exacerbent les conflits préexistants. **La pression sur les ressources, l'insécurité alimentaire, les déplacements de population et les chocs économiques qui résultent d'évènements climatiques favorisent la violence politique.** Dans les pays en développement, les conditions climatiques affectent très largement le prix des denrées alimentaires et peuvent favoriser l'apparition d'émeutes de la faim. Dans les pays développés, les manifestations pour le climat, généralement pacifiques, peuvent conduire à des perturbations économiques. L'Apref relevait ainsi qu'en 2023, année la plus chaude recensée depuis 1850, le monde avait connu 1 157 manifestations environnementales contre seulement 530 l'année précédente.

Deuxièmement, **la montée des inégalités et des tensions sociales favorise la survenance d'émeutes et de mouvements populaires.**

La fédération France Assureurs a, dans sa cartographie prospective des risques pour 2025, identifier le potentiel perturbateur d'une « *augmentation de l'écart de revenus ou des conditions de travail entre les différentes professions et catégories sociales, accrue notamment par le recours croissant à l'intelligence artificielle (IA), avec une précarisation durable d'une partie de la population* »². Dans le même sens, la fragmentation croissante des groupes sociaux, pour des raisons culturelles, économiques ou urbanistiques, accroît les divisions et les potentielles oppositions au sein du corps social.

Troisièmement, **les réseaux sociaux favorisent l'émergence d'émeutes et de mouvements populaires et contribuent à structurer et diffuser ces mouvements.**

D'une part, **les plateformes numériques jouent un rôle de catalyseur des tensions et stimulent l'apparition d'épisodes sociaux violents.** En effet, les mécanismes d'organisation des contenus sur les plateformes numériques sont propices à une mésinformation du public³, voire à des opérations de désinformation⁴. Le Royaume-Uni a ainsi connu de violentes émeutes à l'été 2024, pour un coût de plusieurs millions de livres, suite à la diffusion sur

¹ [*Fonds monétaire international, « Adding Fuel to the Fire: How Weather Shocks Intensify Conflict », Sidra Rehman and Laura Jaramillo, juin 2024.*](#)

² [*France Assureurs, Cartographie prospective 2025 de l'assurance, 8^e édition, février 2025.*](#)

³ La mésinformation est définie par l'OCDE comme « la diffusion d'informations fausses ou inexacts sans le savoir et sans intention de tromper le public » (OCDE, [*Les faits sans le faux : Lutter contre la désinformation, renforcer l'intégrité de l'information*](#), 2024).

⁴ La désinformation correspond, toujours selon l'OCDE, à la création, présentation et diffusion délibérée d'informations fausses inexacts ou trompeuses dans le but de porter préjudice.

les plateformes numériques de rumeurs liant, de manière erronée, une attaque au couteau de trois jeunes filles à un demandeur d'asile¹.

En outre, de récents travaux du Sénat ont rappelé que ce type de biais endogènes aux réseaux sociaux **pouvaient être exploités par des États étrangers compétiteurs de la France dans le but d'encourager des troubles sociaux** et des manifestations violentes, au travers d'opérations d'influence malveillantes². **Sans déclencher ces manifestations, ce type d'opérations de manipulation vise essentiellement leur amplification.** Le service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum) a, par exemple, pu relever que des manœuvres informationnelles d'origine azerbaidjanaise avaient ciblé la France dans le contexte des émeutes de 2024 en Nouvelle-Calédonie³.

La diffusion de fausses nouvelles sur les réseaux sociaux est, par conséquent, identifiée par les assureurs comme un élément préoccupant. Le baromètre annuel 2024 de l'assureur Axa « Future Risks Report » a ainsi relevé qu'une majorité d'experts et du grand public⁴ pense qu'il existe *« un risque important que les prochaines élections dans votre pays soient suivies de violentes protestations de la part de personnes ayant cru à des fausses informations diffusées délibérément »*⁵.

D'autre part, **les réseaux sociaux permettent aux personnes participant aux émeutes et mouvements populaires de diffuser et de coordonner leurs actions.** Particulièrement utilisée par les émeutiers en métropole à l'été 2023 comme un outil logistique, la plateforme TikTok a fait l'objet d'une suspension par le Gouvernement en mai 2024 pour limiter son usage par les manifestants en Nouvelle-Calédonie⁶.

Au total, **assureurs et réassureurs soulignent unanimement la difficulté à anticiper le coût du risque social**, ce qui rend délicate toute anticipation de la survenance de tels événements dans les années à venir. **Le secteur ne dispose pas de modélisation et les risques sociaux présentent un aléa moral important.**

¹ [Le Monde, « Au Royaume-Uni, des émeutiers d'extrême droite dans les rues de Southport après une attaque au couteau », Julie Zaug, 31 juillet 2024](#), consulté le 29 mai 2025.

² [Rapport n° 739](#) (Session de droit en application de l'article 12 de la Constitution) fait par M. Dominique de Legge et M. Rachid Temal au nom de la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté, 23 juillet 2024.

³ Viginum/SGDSN, [Sur X et Facebook, plusieurs manœuvres informationnelles d'origine azerbaidjanaise ciblent la France dans le contexte des émeutes en Nouvelle-Calédonie](#), fiche technique, 17 juin 2024.

⁴ Respectivement 62 % et 69 %.

⁵ [Axa, « Future Risks Report », édition 2024.](#)

⁶ La décision a toutefois été invalidée par le juge administratif (Conseil d'État, juge des référés, 23 mai 2024, n° 494320).

De cette absence de prévisibilité découle une frilosité croissante des assureurs et surtout des réassureurs à l'égard de ce type de risques. **Par comparaison, le risque climatique fait l'objet de modélisations plus abouties et précises**, ce qui soulève avec moins d'acuité une problématique d'assurabilité. Comme le soulignent les représentants du secteur réassurantiel *« à la différence des aléas naturels ou des incendies, qui sont régis par des lois physiques, le comportement de l'humain et de la foule est difficile à prédire. Ainsi, la tournure que peuvent prendre les événements reste aléatoire et souvent imprévisible. Les objectifs des émeutiers vont varier en fonction de la raison initiale de leur colère, mais aussi des sujets sociétaux aigus dans le pays où ces événements se produisent »*¹.

L'assurance des émeutes et mouvements populaires dans les États étrangers

Dans un contexte international marqué par la progression des épisodes sociaux violents, deux grands modèles de prise en charge du risque « émeutes et mouvements populaires » coexistent.

D'une part, une minorité de pays ont mis en place un régime spécifique de prise en charge de ce risque, avec un monopole d'État.

En **Afrique du Sud**, le risque « émeutes et mouvements populaires », de même que le risque terrorisme, sont uniquement couverts par un assureur d'État organisé en pool, le *South African Special Risk Insurance Association* (SASRIA). Ce dernier propose aux assurés, pour chaque contrat souscrit une garantie couvrant ces deux risques. Cet opérateur se couvre ensuite auprès du marché privé de la réassurance.

En **Espagne**, la couverture du risque « émeutes et mouvements populaires » (EMP) est assurée par le *Consortio de Compensación de Seguros* (CCS). Cet organisme public intervient pour indemniser l'ensemble des risques exceptionnelles, qu'il s'agisse du risque de catastrophes naturelles ou des risques politiques (terrorisme, émeutes et mouvements populaires, sédition) ainsi que les dommages causés par les forces armées et les forces de l'ordre en temps de paix. Le CCS est financé par une prime complémentaire sur la police dommages aux biens/dommages automobiles/construction. Il n'a pas recours à la réassurance privée.

D'autre part, dans une majorité d'États, le risque EMP est pris en charge par le marché privé de l'assurance, les assureurs se couvrant ensuite auprès de réassureurs privés, avec des conditions variant dans les traités de réassurance.

Source : commission des finances, d'après les données de l'Aprel et les réponses de la Caisse centrale de réassurance au questionnaire du rapporteur

¹ [*Aprel, Note émeutes et mouvements populaires, Commission CAT, avril 2025.*](#)

b) Comme l'ont montré les événements récents, la France est particulièrement exposée au risque d'émeutes et de mouvement populaires

Si les risques politiques et sociaux se manifestent dans toutes les régions du monde, la France se trouve particulièrement exposée aux mouvements sociaux accompagnés de violences. Parmi les dix mouvements populaires les plus coûteux en termes d'assurance depuis 2018 dans le monde, **il importe de souligner que trois ont eu lieu en France, dont deux sur le territoire métropolitain**. Selon Allianz¹, si les troubles à l'ordre public constituent, au plan mondial, le principal risque pour plus de 50 % des entreprises interrogées par cet assureur, cette proportion monte à 80 % s'agissant de la France².

**Mouvements populaires les plus coûteux en termes assurantiels
depuis 2018 dans le monde**

(en millions d'euros constants)

Mouvement	Année	Pertes assurées
Émeutes au Royaume-Uni	2024	297
Émeutes en Nouvelle-Calédonie	2024	1 000
Émeutes en France métropolitaine	2023	700
Émeutes en Afrique du Sud	2021	1 900
Émeutes en Colombie	2021	138
Black Lives Matter aux Etats-Unis	2020	2 560
Émeutes au Chili	2019	3 200
Émeutes en Bolivie	2019	154
Émeutes à Hong-Kong	2019	92
Gilets Jaunes en France	2018	256

Source : Apref

¹ [Allianz Commercial, Political violence and civil unrest trends 2025, 2025.](#)

² Contre 62 % pour le Royaume-Uni, 58 % pour les États-Unis, 36 % pour l'Allemagne et 28 % pour l'Italie.

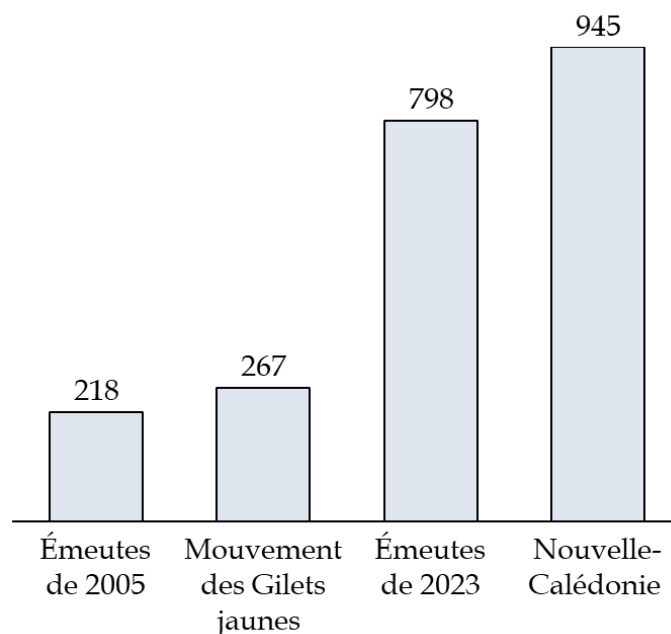
Deux caractéristiques communes peuvent être dégagées des derniers épisodes d'émeutes et de mouvements populaires selon les auditions menées par le rapporteur et les contributions écrites transmises par les assureurs interrogés :

- d'une part, **la diffusion de ces mouvements sur le territoire métropolitain est plus large**. Dans ses réponses au questionnaire du rapporteur, Smacl Assurance SA souligne l'étendue géographique et la diversité des cibles choisies par les émeutiers au cours des derniers épisodes. Cette extension participe de la difficile prévisibilité de ces mouvements ;

- d'autre part, **les épisodes d'émeutes et de mouvements populaires s'inscrivent dans la durée**. Les manifestations des Gilets jaunes se sont étalées sur plusieurs semaines tandis que les émeutes urbaines de 2023 ont duré plus d'une semaine.

Coûts des émeutes et mouvements populaires en France

(en millions d'euros constants)



Source : commission des finances d'après les données de France Assureurs

Du point de vue assurantiel, **le mouvement des Gilets jaunes, à l'hiver 2018-2019 a représenté, selon France Assureurs, un coût total de 267 millions d'euros**. L'indemnisation portait essentiellement sur des dégâts matériels et des pillages réalisés en marge des manifestations. **La seule journée du 16 mars 2019 a conduit à des dégradations d'un montant de 30 millions d'euros**, principalement concentrés sur des commerces parisiens. Les infrastructures routières ont également fait l'objet d'actes de vandalisme pour un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros. Ainsi que le soulignait

la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les coûts du mouvement des Gilets jaunes¹, **ce coût assurantiel ne représentait pas la totalité du préjudice subi par l'économie française**, notamment en raison des pertes indirectes pour l'activité des entreprises qui assurent peu ce type de risques. **Au total, la mission d'information de l'Assemblée nationale évaluait à 0,1 point de PIB le coût économique de ce mouvement².**

Dans le même sens, **les émeutes consécutives à la mort d'un jeune homme à l'été 2023³ ont représenté un coût économique significatif**, avec des conséquences notables sur la couverture assurantielle de notre pays. Les données transmises par France Assureurs indiquent un total de 798 millions d'euros de dommages liés à ces épisodes de violences, dont 200 millions d'euro transférés à la réassurance privée selon l'Apref. **Par rapport au coût des émeutes de 2005, ce montant équivaut à une multiplication par quatre.** Près de 90 % de ce préjudice financier a concerné les biens des entreprises et des collectivités territoriales. Il s'agit d'une différence notable avec 2005, lorsque 82 % des sinistres concernait des véhicules.

Comme pour les dégradations causées par le mouvement des gilets jaunes, le coût des émeutes de 2023 évalué par le secteur assurantiel doit être compris comme une estimation *a minima*, étant entendu qu'une partie des dommages n'a pas été déclaré ou fait l'objet d'une indemnisation par les assurances. Le Gouvernement de l'époque, de même que le rapport de la commission des lois sur ces événements⁴, **chiffraient à un milliard d'euros le coût des dommages directs.**

¹ [Rapport d'information n° 2167](#) (XV^e législature) par la mission d'information commune sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes », 17 juillet 2019.

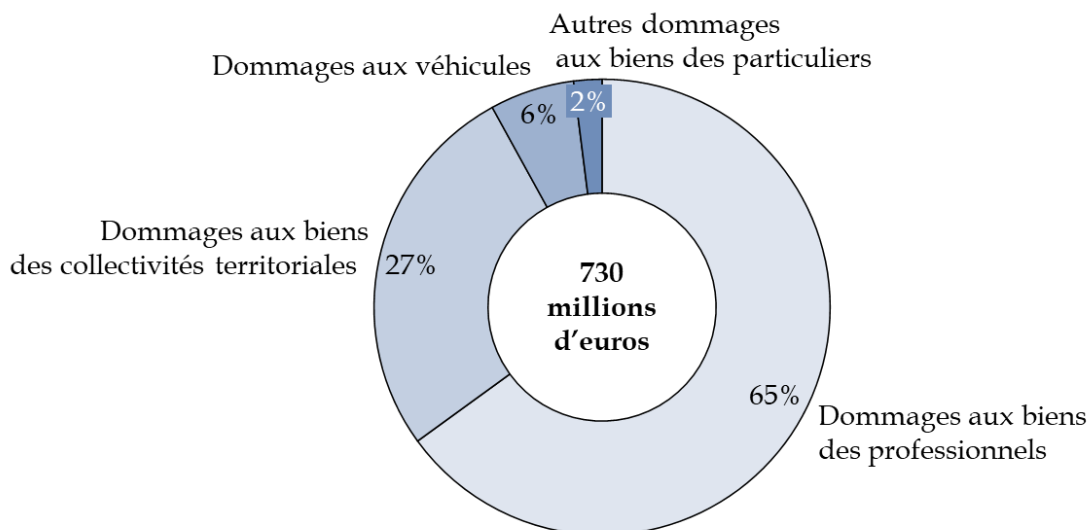
² Avec notamment une perte de chiffre d'affaires de deux milliards d'euros pour le secteur de la grande distribution, de 850 millions d'euros pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration et de 600 à 800 millions d'euros pour le secteur des transports.

³ Les émeutes se sont déroulées entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, avec un pic de violences entre les 29 et 30 juin.

⁴ [Rapport d'information n° 521](#) (2023-2024) fait par M. Jean-Noël Buffet au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023, 9 avril 2024.

Répartition du coût des sinistres déclarés à l'occasion des émeutes de 2023

(en millions d'euros et en pourcentage)



Note : données à jour de septembre 2023, le total des dommages a été revu à la hausse, à hauteur de 798 millions d'euros.

Source : commission des finances d'après les données de France Assureurs

Plus étendues et diffuses, **les actions des émeutiers ont présenté plusieurs caractéristiques nouvelles**, signalées par la commission des lois du Sénat, à savoir :

- d'une part, **une intensité des violences plus soutenues par rapport à 2005**, caractérisée, sur le plan des méthodes utilisées, par l'usage coordonné de mortiers d'artifice et, sur le plan des cibles visées, par des attaques directes et délibérées contre les forces de l'ordre et les élus¹ ;

- d'autre part, **une nette extension géographique des actes de violence**, 672 communes ayant été touchées contre environ 300 lors des émeutes de 2005. Si les troubles se concentraient en majorité en Île-de-France (42,5 % des dommages), d'autres régions ont été affectées, y compris dans des zones rurales.

Les mouvements de protestations qui ont traversé la Nouvelle-Calédonie en 2024 ont également conduit à une perturbation économique sans précédent pour ce territoire. L'adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat d'un projet de loi constitutionnelle modifiant le corps électoral en des termes identiques, le 14 mai 2024, a été le déclencheur d'une période d'émeutes. Face à l'ampleur de ces violences, le Gouvernement a instauré l'état d'urgence sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, entre le

¹ 684 faits de violence à l'encontre des élus et personnes chargées de mission de service public ont été recensés entre le 27 juin et le 7 juillet 2023 selon le rapport de la commission des lois cité supra.

16 et le 28 mai 2024. Avec plus de 3 300 sinistres déclarés, le coût de ces violences s'est élevé à 945 millions d'euros pour les assureurs, dont 500 millions d'euros transférés à la réassurance privée. Le montant total des dommages représenterait, selon la Collectivité de Nouvelle-Calédonie, **près de 2,2 milliards d'euros, soit 20 % du PIB de l'archipel**. Un an après cet épisode, l'économie calédonienne peine à se relever, en partie pour des raisons assurantielles¹. L'intensité des violences fait peser le risque qu'une partie des réassureurs internationaux excluent la Nouvelle-Calédonie de leur portefeuille. Cette éventualité a poussé des assureurs, comme Allianz, Groupama et Generali, à cesser de couvrir le risque « émeutes et mouvements populaires » dans leurs contrats dommages aux biens sur ce territoire².

Le fonctionnement du marché mondial de la réassurance

Les assureurs se protègent contre les risques en souscrivant une garantie auprès de réassureurs. L'Association des professionnels de la réassurance en France définit la réassurance comme « *un contrat par lequel une société spécialisée (le réassureur ou le cessionnaire) prend en charge une partie des risques souscrits par un assureur (la cédante) auprès de ses assurés* ». Le cessionnaire s'engage à prendre en charge une partie des sinistres en cas de réalisation du risque tandis que le cédant verse à son réassureur une partie des primes qu'il perçoit de la part des assurés. Le contrat de réassurance peut également comporter une prime et le processus de négociation est itératif afin de déterminer les conditions de couverture.

Deux principaux types de réassurance peuvent être relevés :

- la réassurance par traité ou obligatoire, dont l'objet est de réassurer une communauté de risques, par des couvertures de portefeuilles entiers cédés par branches principales sans distinction selon le risque ;
- et la réassurance facultative, qui vise à réassurer un risque précis et localisé, en particulier les grands risques.

S'agissant de la réassurance par traité, deux grands types de traités coexistent :

- d'une part, les traités non proportionnels, qui fonctionnent sur le principe de l'excédent de sinistre. Le réassureur intervient lorsqu'un seuil de sinistre prédéfini est franchi ;
- d'autre part, les traités proportionnels, dans lesquels le réassureur supporte une part du sinistre proportionnelle à la part de la prime qu'il perçoit.

L'activité de réassurance comme l'activité d'assurance, fait l'objet d'un agrément et d'une supervision par l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) dans le cadre du régime prévu par la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009, dite « Solvabilité II »³.

¹ [*Les Échos*, « Un an après les émeutes, la Nouvelle-Calédonie toujours au bord du gouffre », Ulysse Legavre-Jérôme, 12 mai 2025.](#)

² [*L'Argus de l'assurance*, « Sans intervention de l'État, des assureurs pourraient à terme se retirer de Nouvelle-Calédonie », Nathalie Tissot, 26 mai 2025.](#)

³ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

Historiquement, les compagnies d'assurance avaient recours à la réassurance pour les risques les plus difficilement assurables, comme les risques d'incendie. Aujourd'hui, le transfert de risque *via* l'achat d'une réassurance permet à l'assureur de se protéger contre les variations de résultats dans l'espace et dans le temps et de limiter ses besoins en fonds propres.

Par leur fonction de régulateur du risque liés aux grands événements internationaux, les entreprises de réassurance s'inscrivent dans un marché international. Le nombre limité de réassureurs internationaux, estimé à une centaine pour un chiffre d'affaires cumulé de 338 milliards de dollars, et leur taille leur permettent de diversifier leurs risques entre les différentes régions du monde. Leur solvabilité fait l'objet d'un suivi par les agences de notation.

Les conditions de réassurance ont une influence déterminante sur les conditions d'assurance : si, lors d'un exercice, un réassureur constate qu'il fait face à une sinistralité trop élevée pour lui, il exigera de l'assureur une vigilance plus grande avec ses assurés, des primes et des franchises plus élevées, ce qui se répercutera rapidement sur les assurés.

Source : commission des finances d'après le site internet de l'Aprel et les réponses au questionnaire du rapporteur

2. Les événements récents ont prouvé que les collectivités territoriales sont inégalement, mais spécifiquement, exposées aux risques d'émeutes

a) En 2023, les collectivités territoriales fortement visées

Les collectivités territoriales ont été particulièrement touchées par les émeutes de l'été 2023. Le rapport de notre collègue Jean-François Husson note que, si les dommages aux biens des collectivités ont représenté seulement 4 % des sinistres déclarés (624 déclarations), ils ont représenté **plus du quart (27 %) des 793 millions d'euros de dommages** assurés résultant des violences urbaines, soit environ 200 millions d'euros. Ce coût a été largement supporté par Smacl Assurances SA (65 millions d'euros) et Groupama (30 millions d'euros)¹.

Toutefois, au-delà des indemnisations versées par les assurances, « *le reste à charge pour certaines collectivités a été **considérable**.* »² En effet, comme l'a relevé notre collègue François Noël Buffet, « *le coût supporté par les assureurs ne correspond cependant qu'à une part des dommages aux biens résultant de ces émeutes, tous les sinistres n'étant pas nécessairement déclarés ou acceptés par les assureurs, lesquels n'ont pas toujours pris en charge la totalité du coût du*

¹ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

² Ibid.

sinistre. En outre, tous les biens publics ne sont pas assurés, l'auto-assurance étant fréquente dans le secteur public, notamment pour l'État. »¹

Le rapport d'Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès² fait un constat similaire : alors qu'une tendance à la baisse des dégradations et destructions de biens publics était constatée depuis six ans, **ces infractions se sont faites près de deux fois plus fréquentes durant les neuf jours qu'ont duré les émeutes de l'été 2023**, avec 1 259 infractions enregistrées, soit + 80 % par rapport à l'année précédente.

b) Les services publics : cibles des émeutiers

Comme en 2005, **les services publics ont été fortement touchés par les dommages résultant des violences urbaines**, générant un fort sentiment d'incompréhension de la part des élus. Comme la littérature sociologique l'a régulièrement constaté, « à chaque épisode violent, **les symboles de l'État et les équipements collectifs concentrent la colère des émeutiers** »³.

Si le contentieux avec la **police** est le plus structurant⁴, il peut également s'agir de bâtiments scolaires, **l'école** étant régulièrement la cible de dégradations : en 2005, 255 établissements scolaires avaient été endommagés, dont 92 collèges et 49 lycées⁵. Mais il peut également s'agir de **centres sociaux**⁶, des **transports publics**⁷ ou d'équipements socio-culturels, comme les **bibliothèques** ou les **médiathèques**⁸.

L'épisode de 2023 ne fait pas exception : « parmi les 2 508 bâtiments incendiés ou dégradés figurent 273 bâtiments des forces de l'ordre, 105 mairies et 243 écoles. De nombreux véhicules de police ou de gendarmerie font en outre partie des 12 031 véhicules incendiés. »⁹

¹ [Rapport d'information n° 521](#) (2023-2024) fait par M. François Noël Buffet au nom de la commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023.

² Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès, « [L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leurs groupements : état des lieux et perspectives](#) », avril 2024.

³ Didier Chavannet et Xavier Weppe, « [Pourquoi les émeutiers s'en prennent-ils aux services publics ?](#) », Revue française d'administration publique, n° 163, 2017, p. 631-644.

⁴ Ibid.

⁵ Alain Bertho, « Événements de novembre 2005 dans les banlieues françaises », Dossier documentaire, 32 pages, 2005.

⁶ Chavannet, Weppe, art. cit.

⁷ Mathias Boquet, Les banlieues entre ouverture et fermeture : réalités et représentations de l'enclavement dans les quartiers urbains défavorisés, Université du Havre, 2008.

⁸ Denis Merklen, Pourquoi brûle-t-on les bibliothèques en France ?, Villeurbanne, 2017.

⁹ [Rapport d'information n° 521](#) (2023-2024) fait par M. François Noël Buffet au nom de la commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023.

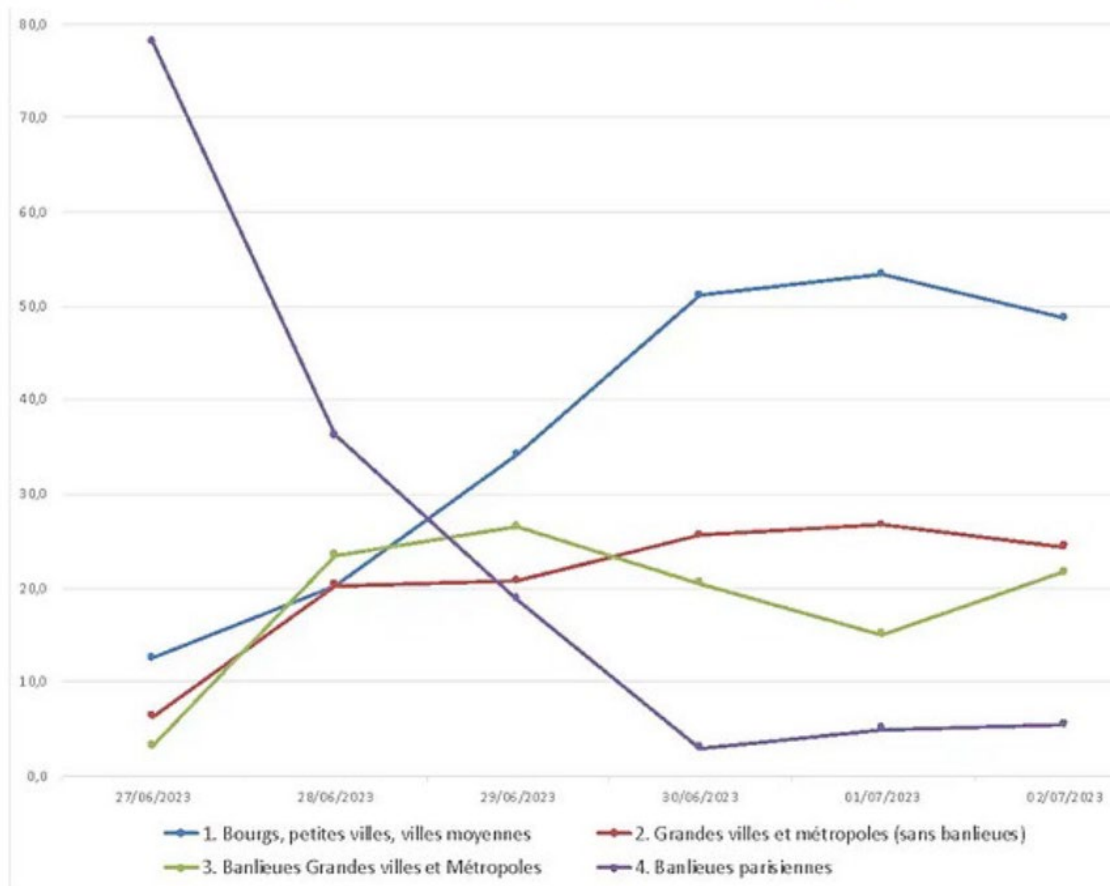
c) Des violences « urbaines » qui touchent également de petites communes rurales

Comme le relevait le rapport de notre collègue Jean-François Husson, les violences dites « urbaines » de 2023 – contrairement à celles de 2005 – se sont **propagées à l'ensemble du territoire, touchant des communes de toutes tailles**. À cet égard, le ministre de la cohésion des territoires soulignait d'ailleurs qu'il s'agissait « *d'une géographie nouvelle* ».

Ainsi, **en 2005, 25 départements et environ 200 communes avaient été touchés par les émeutes** – concentrés sur des zones urbaines et notamment dans des quartiers dits sensibles. En 2023, ce sont **66 départements et plus de 550 communes qui ont été le théâtre d'émeutes** ; cette fois, certaines communes présentent la particularité d'être faiblement peuplées, voire rurales – bien que les zones urbaines concentrent toujours 70 % des infractions.

**Types de communes touchées par les émeutes
entre le 27 juin et le 2 juillet 2023**

(en nombre de communes)



Source : Article « Analyse comparée et socio-territoriale des émeutes de 2023 en France – Marco Oberti et Maela Guillaume Le Gall (Sciences Po / Polytechnique)

d) *Des émeutes révélatrices des difficultés assurantielles des collectivités*

Selon les divers rapports remis à l'époque par le Sénat, ces violences urbaines ont « mis en évidence les **dysfonctionnements du marché assurantiel des collectivités** » et ont-elles été autant « les **révélateurs d'une atrophie de ce secteur** allant jusqu'à un risque d'insoutenabilité du système financier de l'assurance »¹ qu'un « cauchemar symptomatique des **fragilités du modèle assurantiel des collectivités territoriales** »².

En effet, c'est autant au niveau des émeutes elles-mêmes que des mesures qui les ont suivi que se sont cristallisés l'incompréhension et le mécontentement des élus locaux : à la suite des émeutes, **près de la moitié des communes ont vu leurs contrats résiliés** (avec des délais de préavis inférieurs à la durée nécessaire pour un appel d'offres) ou modifiés au motif du contexte socio-économique de la commune et du risque de répétition³, traduisant un **désengagement des assureurs** sur ce risque ou entraînant une couverture lacunaire et coûteuse.

Les modifications des contrats concernent la **hausse quasi systématique de la prime**, constatée dans plus de 87 % de communes. Elles portent surtout sur la **hausse des franchises**, chiffrée entre 20 et 100 % et franchissant le seuil de 2 millions d'euros pour certaines communes⁴. Par ailleurs, les collectivités ne disposent pas, en réalité, de choix, dans la mesure où leurs **appels d'offre demeurent trop souvent infructueux**.

¹ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

² [Rapport d'information n° 521](#) (2023-2024) fait par M. François Noël Buffet au nom de la commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023.

³ [Rapport d'information n° 521](#) (2023-2024) fait par M. François Noël Buffet au nom de la commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023.

⁴ « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION, SUR LE MODÈLE DU RÉGIME « CAT NAT », D'UN RÉGIME D'INDEMNISATION DU RISQUE D'ÉMEUTES ET DE MOUVEMENTS POPULAIRES

Le 2° du I du présent article insère un nouveau chapitre sur l'indemnisation du risque d'émeute et de mouvements populaires, composé des **nouveaux articles L. 12-11-1 à L. 12-11-7**, dans le code des assurances.

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE GARANTIE OBLIGATOIRE DANS LES CONTRATS « DOMMAGES AUX BIENS »

1. La définition d'une nouvelle garantie obligatoire

Le **nouvel article L. 12-11-1** crée une nouvelle garantie « facultativement obligatoire »¹. Cette garantie serait rattachée aux contrats « dommages aux biens » :

- souscrits par **toute personne physique ou morale autre que l'État**. Les collectivités territoriales ne seraient donc pas les seules bénéficiaires du nouveau régime, qui couvrirait également les personnes privées, professionnels et particuliers ;

- couvrant des **biens situés en France** ou des **véhicules terrestres à moteur (VTM)** ;

- contre les dommages résultant des **émeutes et des mouvements populaires**. L'article définit cette notion, considérant qu'« *une émeute est un mouvement séditionnel accompagné de violences et dirigé contre l'autorité en vue d'obtenir la satisfaction de certaines revendications d'ordre politique ou social* » et que « *constitue un mouvement populaire tout mouvement spontané ou concerté d'une foule désordonnée.* »

Par coordination, le 1° du I modifie l'article L. 121-8 du code des assurances afin de supprimer le principe, qui prévaut aujourd'hui, de non-couverture du risque d'émeutes et de mouvements populaires sauf stipulation contraire dans le contrat.

Deux autres articles permettent de tirer les conséquences de la création cette nouvelle garantie obligatoire attachée aux contrats « dommages aux biens ».

Le **nouvel article L. 12-11-2** régit le contenu des contrats incluant la nouvelle garantie. Il prévoit que les entreprises d'assurance insèrent une clause étendant leur garantie aux dommages résultant d'émeutes et de mouvements populaires, nonobstant toute clause contraire. Les clauses contraires sont réputées non-écrites.

¹ C'est-à-dire obligatoire dans le cas où un contrat d'assurance facultative est souscrit.

L'article prévoit également, sur le modèle du régime « Cat Nat », que des clauses-types obligatoirement insérés dans les contrats dommages aux biens sont définie par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Enfin, le **nouvel article L. 12-11-5** prévoit la possibilité pour l'assuré auquel que l'assureur refuse de couvrir au titre des émeutes et des mouvements populaires, l'assuré peut saisir le bureau central de tarification (BCT), qui impose à l'assureur de le couvrir et fixe le tarif. Un assureur qui refuserait ces conditions pourrait se voir appliquer la plus sévère des sanctions du régulateur : le retrait de son agrément.

Enfin, l'article précise que serait nulle toute clause des traités de réassurance qui tendrait à exclure le risque d'émeutes et de mouvements populaires de la garantie de réassurance en raison des conditions fixées par le BCT.

2. La définition et les modalités de financement et d'indemnisation de cette nouvelle garantie

Le **nouvel article L. 12-11-3** précise les caractéristiques de la garantie « émeutes et mouvements populaires ». Ainsi, la garantie ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'autre abattement que ceux fixés dans les clauses-types fixées par arrêté du ministre de l'économie (*cf. supra*). Si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, elles sont couvertes par la garantie « émeutes et mouvements populaires » dans les conditions prévues au contrat.

Il prévoit également les conditions de son financement et les modalités de versement de l'indemnisation.

La garantie est couverte, sur le modèle du régime « Cat Nat », par une surprime spécifique. Individualisée dans l'avis d'échéance, celle-ci est calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux unique, qui permet d'éviter une sélection par le risque et l'atrophie du marché, est appliqué au montant de la prime principal ou des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

L'indemnisation serait également soumise à une franchise, dont l'application est encadrée par le texte : la franchise ne peut être appliquée qu'une seule fois lorsque plusieurs émeutes ou mouvements populaires se succèdent à brève échéance. Cette franchise figure également dans chaque document transmis à l'assuré et elle lui est rappelée chaque année.

Quant au **nouvel article L. 12-11-4**, il précise les modalités d'indemnisation au titre de la nouvelle garantie « émeutes et mouvements populaires ». Une provision sur l'indemnisation est versée à l'assuré au plus tard dans les deux mois qui suivent :

- soit la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies ;

- soit, lorsqu'elle est postérieure, la date de publication de l'arrêté reconnaissant l'intensité exceptionnelle de l'évènement (*cf. infra*).

Si l'assureur manque à son obligation, la somme à verser est majorée du plein droit de l'intérêt légal jusqu'à son plein versement. L'assureur et l'assuré demeurent libres de définir au contrat des conditions plus favorables à l'assuré.

B. LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DE MUTUALISATION DU RISQUE D'ÉMEUTES ET DE MOUVEMENTS POPULAIRES

Le **nouvel article L. 12-11-6** crée un mécanisme de mutualisation du risque d'émeutes et de mouvement populaire. Ce mécanisme repose sur un **fonds de gestion des risques d'émeutes et de mouvements populaires**, auquel est affectée la surprime « émeutes » et qui intervient pour l'indemnisation des dommages résultant d'émeutes ou de mouvements populaires d'intensité exceptionnelle, **dans la limite d'un milliard d'euros**.

L'exposé des motifs de la proposition de loi indique que ce mécanisme est « *inspiré des modèles du régime « Cat Nat » et du régime de gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme (Gareat)* ». Les auteurs précisent que le choix de confier la gestion de ce fonds à une association à laquelle adhèreraient les assureurs résulte du souci de respecter l'article 40 de la Constitution, et **qu'ils appellent de leurs vœux l'intervention de la Caisse centrale de réassurance (CCR)**.

Dans le dispositif proposé, **l'émeute ou le mouvement populaire d'intensité exceptionnelle serait constaté par arrêté ministériel**, notamment à l'aune du montant des dommages qui en résulte. Sur le modèle du régime « Cat Nat », l'arrêté définirait les zones et les périodes ainsi que la nature des dommages pouvant faire l'objet d'une indemnisation par le fonds – aucune demande de reconnaissance d'une commune n'étant recevable lorsqu'elle intervient douze mois après le début de l'évènement.

C. L'APPLICATION DU DISPOSITIF

Le **nouvel article L. 12-11-7** renvoie à un décret en Conseil d'État d'établir les modalités d'application du nouveau régime, il précise également la teneur minimale de ce décret, qui devra préciser les conditions de mise en œuvre de la garantie et de l'indemnisation, le seuil minimal de dommages

caractérisant l'intensité exceptionnelle d'une émeute ou d'un mouvement populaire et les dérogations applicables à l'indemnisation des « grands risques ».

Le **II du présent article** prévoit définit les modalités d'entrée en application des dispositions du I : celles-ci seront **applicables aux contrats en cours** au moment de son entrée en vigueur, c'est-à-dire à compter du premier jour du treizième mois suivant la promulgation de la présente loi, date de son entrée en vigueur.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PROPOSER QUELQUES AMÉLIORATIONS À UN DISPOSITIF AUDACIEUX ET ATTENDU, TOUT EN ATTENDANT LA NÉCESSAIRE INTERVENTION DU GOUVERNEMENT

A) UNE DÉFINITION NÉCESSAIRE DU RISQUE D'ÉMEUTES ET DE MOUVEMENTS POPULAIRES

1. Une entreprise de définition nécessaire pour améliorer la couverture d'un risque particulièrement imprévisible

L'ensemble des personnes entendues a jugé souhaitable de définir plus précisément les émeutes et les mouvements populaires, qui serait même indispensable en cas de création d'un régime d'indemnisation reposant sur la solidarité nationale. Selon la documentation transmise au rapporteur par l'Association des professionnels de la réassurance en France (Apref), *« si la nature imprévisible des événements rend difficile l'évaluation et la tarification précises du risque, (...) une meilleure appréhension de la définition des évènements couverts serait de nature à ce que le marché comprenne mieux ce risque afin de pouvoir continuer à y apporter des solutions de couverture. »*

L'enjeu d'une définition est important, car la multiplication des notions peut impacter le niveau de couverture accordé tant en assurance qu'en réassurance. Une définition consolidée de ces deux notions permettra :

- de **mieux articuler ces deux notions avec d'autres notions voisines**, voire concurrentes ;

- de **proposer aux entreprises d'assurance et de réassurance un cadre clair d'intervention** sur le marché ;

- **d'objectiver**, autant que faire se peut, les critères de définition des émeutes et mouvements populaires afin de limiter au maximum la marge d'appréciation de l'autorité chargée de reconnaître l'existence d'un tel évènement, **dans l'optique de réduire l'aléa moral**.

Certes, les notions d'émeutes et de mouvements populaires sont moins objectivables que d'autres risques. Pour autant, les régimes d'assurance existants prévoient respectivement une définition des actes de terrorisme et des attentats¹, des catastrophes naturelles² et des catastrophes technologiques³.

2. Les définitions proposées doivent être précisées et exclure les cas de figure n'entrant pas dans leur champ

Si le présent article a pris l'initiative, saluée unanimement lors des auditions menées par le rapporteur, de proposer ces premières définitions, **ces dernières n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes**. De fait, l'usage du terme « *sédition* » en parallèle de l'expression « *dirigé contre l'autorité* » pouvait paraître redondant. De même, la limitation de l'émeute à « *certaines revendications d'ordre politique ou social* » pouvait sembler limitatif comme l'a souligné la CCR dans ses observations écrites.

La commission a, par conséquent, adopté un **amendement COM-4** visant à proposer une nouvelle définition aux deux catégories visées dans le présent article. **Cette proposition définit :**

- l'émeute, comme tout rassemblement de personnes, accompagné de violences et dirigé contre l'autorité en vue d'obtenir la satisfaction de revendications politiques, économiques ou sociales ;

- le mouvement populaire, comme tout rassemblement de personnes accompagné de violences et visant à troubler l'ordre public.

Deux critères communs sont ainsi utilisés pour identifier l'émeute et le mouvement populaire. Il s'agit, en premier lieu, d'un critère de masse ; l'émeute ou le mouvement populaire est un rassemblement de personnes. Il n'est apparu opportun au rapporteur de fixer un nombre minimal de personnes participantes, à l'instar du droit britannique⁴. La référence à un rassemblement a en revanche pour effet, aux yeux de la commission, d'**écarter de la garantie « émeute et mouvement populaire » les actions des commandos**, qui sont les faits de groupements plutôt que de rassemblements.

En second lieu, ce rassemblement de personnes doit être accompagné de violences dont découleront les dommages assurés. Il n'est toutefois pas nécessaire, à la différence du régime de responsabilité sans faute prévu par le code de la sécurité intérieure, que les participants aient commis un crime ou un délit.

¹ Par renvoi aux dispositions des articles 421-1 et 421-2 du code pénal.

² Article L. 125-1 du code des assurances.

³ Article L. 128-1 du code des assurances.

⁴ Où la qualification d'émeutes est retenue à compter de douze personnes. Le code pénal révolutionnaire des 25 septembre et 6 octobre 1791 retenait un seuil de quinze personnes pour la qualification d'attroupement.

S'agissant de l'émeute, outre les conditions précitées, la position de la commission des finances propose de retenir :

- **un critère contestataire**, les participants à l'émeute s'inscrivent dans la remise en cause de l'ordre établi ou d'une décision publique identifiée ;

- **un critère revendicatif**, qui découle du précédent critère. En se plaçant dans la contestation d'une décision ou d'un ordre établi, l'émeute vise à défendre la réalisation des attentes et des demandes politiques, économiques ou sociales de ses participants. L'expression « *revendications politiques, économiques ou sociales* » est pleinement exhaustive¹.

Concernant le mouvement populaire, **la définition proposée repose sur un critère finaliste : le rassemblement violent vise à troubler l'ordre public**. Ainsi définie, la notion permet de mieux appréhender les mouvements commettant des violences, sans afficher ouvertement une revendication, qui ont pu être observés au cours des dernières années, tout en excluant les comportements opportunistes de pillages – qui ont une autre finalité que de troubler l'ordre public.

En revanche, la commission n'a pas souhaité ajouter de critère relatif au caractère organisé de l'évènement. Ce faisant, les définitions proposées entendent se placer dans la **droite ligne de la jurisprudence** qui ne fait pas de la spontanéité un critère de qualification de l'émeute ou du mouvement populaire². Elles permettent à la fois de couvrir un rassemblement organisé et concertée et un rassemblement plus spontané et mal coordonné.

**Critères d'identification de l'émeute et du mouvement populaire
proposés par la commission des finances**

Critère	Émeute	Mouvement populaire
Critère de masse	un rassemblement de personnes	un rassemblement de personnes
Critère de violence	accompagné de violences	accompagné de violences
Critère contestataire	dirigé contre l'autorité	/
Critère revendicatif	en vue d'obtenir la satisfaction de revendications politiques, économiques ou sociales	/
Critère finaliste	/	visant à troubler l'ordre public

Source : commission des finances

¹ Pour autant, la notion parallèle de mouvement populaire permet de ne pas limiter l'application de ce régime à la satisfaction de revendications politiques, économiques ou sociales.

² Cass. 2e civ., 17 nov. 2016, n° 15-24116.

Le tableau ci-dessous propose une **typologie d'événements** selon qu'ils peuvent ou non faire l'objet d'une indemnisation au titre de la garantie « émeute et mouvement populaire » telle que définie par la commission des finances. Les notions d'émeute et de mouvement populaire devraient **permettre de couvrir de nombreux événements qui le sont aujourd'hui difficilement** par l'assurance privée.

On notera enfin l'**absence d'indemnisation des actions de commando, de pillage ou des actes de terrorisme** (*cf. infra*), ainsi que la possibilité pour les notions d'émeute et de mouvement populaire de **recouper la notion d'attroupement ou de rassemblement au sens du code de la sécurité intérieure**. Dans ce cas, les assureurs – ou le gestionnaire du fonds de mutualisation du risque prévu par le présent article – pourrait exercer directement contre l'État des **actions récursoires**.

**Classification indicative d'événements au regard de la garantie
« émeute et mouvement populaire »**

Exemple	Attroupement/ rassemblement (L. 211-10 CSI)	Émeute/ Mouvement populaire
Manifestation organisée et pacifique qui dégénère	X	X
Attroupement spontané qui commet des violences	X	X
Rétablissement violent d'un clan à la chefferie d'un village		X
Violences urbaines prolongées en réponse aux excès perçus des forces de l'ordre		X
Organisation d'un piquet de grève interdisant par la violence l'accès d'une usine aux ouvriers		X
Dommages causés à des biens par un groupe de grévistes, sur fond de conflit social mais sans lien direct avec ce conflit		X
Destructions aveugles de biens à l'occasion de désordres		X
Destructions de biens par des hooligans à la suite d'une manifestation sportive		X
Pillage opportuniste d'un commerce à l'occasion d'un rassemblement		
Actions de commando		
Attentat ou acte de terrorisme		

Note : les exemples cités sont tirés de la jurisprudence.

Source : commission des finances du Sénat

De plus, l'**amendement COM-4** exclut explicitement du champ des définitions choisies d'autres notions voisines, à savoir les actes relevant de la guerre civile et de la guerre étrangère et les actes de terrorisme au sens de l'article 421-1 du code pénal.

Inscrire cette exclusion de manière explicite dans le code des assurances **permet de clarifier la distinction entre ces différentes notions qui peuvent, comme l'ont montré les développements *supra*, parfois se recouper**. Ces actes ne relèveront pas de la couverture obligatoire introduite par le présent article.

Ainsi, **les actes relevant de la guerre civile ou de la guerre étrangère continueront**, en application de l'article L. 121-8 du code des assurances, **d'être exclus du contrat d'assurance**, sauf clause contraire.

S'agissant des actes de terrorisme, comme indiqué *supra*, **l'article L. 126-2 du code des assurances prévoit une extension de garantie obligatoire** de l'assuré pour les dommages matériels directs causés aux biens assurés par un attentat ou un acte de terrorisme dans les contrats garantissant les dommages d'incendie et les contrats garantissant les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur.

B) LE RÉGIME « CAT NAT », MODÈLE PERTINENT POUR ASSURER LA COUVERTURE DU RISQUE « ÉMEUTE » ?

1. Les vertus du modèle « Cat Nat » : garantir l'assurabilité du risque

Créé par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles¹ permet un **partage du risque public-privé**. Il repose sur une garantie obligatoire, contre les dommages résultant de catastrophes naturelles, dans les contrats d'assurance de dommages aux biens et pertes d'exploitation².

Cette garantie obligatoire permet une **couverture optimale du risque de catastrophe naturelle et prévient tout comportement d'antisélection de la part des assureurs**. En contrepartie de cette obligation, les assureurs peuvent souscrire une **offre de réassurance** auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), société à capitaux publics, qui bénéficie dans ce cadre de la garantie de l'État³. La garantie obligatoire est financée par le **paiement d'une surprime**, dont le montant, identique sur l'ensemble du territoire, est fixé par arrêté⁴.

¹ Codifié aux article L. 125-1 et suivants du code des assurances.

² Article L. 125-2 du code des assurances.

³ Article L. 431-9 du code des assurances.

⁴ Ce niveau est passé de 12 à 20 % au 1^{er} janvier 2025.

Le fonctionnement du régime repose sur trois niveaux d'indemnisation :

- un **premier niveau d'indemnisation pris en charge par l'assurance privée**, des dommages matériels résultant de catastrophes naturelles ;

- un **deuxième niveau, reposant sur l'offre de réassurance de la Caisse centrale de réassurance** ;

- un **troisième niveau avec l'intervention de l'État**, en cas d'épuisement des réserves de la CCR, au titre de sa garantie illimitée accordée à la CCR au titre de ses opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles. La garantie de l'État s'active lorsque le coût des sinistres sur une année dépasse 90 % des réserves de la CCR ; la diminution du niveau des réserves faisant mécaniquement baisser le seuil d'intervention de la garantie.

Au total, **le régime « CatNat » présente deux avantages principaux.**

D'une part, le régime permet une **couverture assurantielle de l'ensemble du territoire**, grâce à une surprime dont le montant est identique, quel que soit le risque pesant sur l'assuré. Aucun territoire ne se trouve donc exposé à un risque d'antisélection et le prélèvement d'une surprime unique renforce la solidarité entre les assurés.

D'autre part, **l'équilibre financier du système est assuré par l'intervention, en dernier ressort, de l'État**, au travers de sa garantie aux activités de la CCR. Si l'État garantit, *in fine*, le financement du nouveau régime, ce système n'expose pas directement les finances publiques.

Ces éléments expliquent le choix de l'auteur de la proposition de loi d'inscrire le dispositif dans un schéma largement inspiré de ce régime, avec une garantie facultativement obligatoire et la création d'un mécanisme para-public de réassurance.

Pour autant, il importe de souligner que le régime « CatNat » laisse peu de place à la réassurance privée. De fait, dans ce cadre, près de 95 % des assureurs se réassurent auprès de la CCR.

La transposition du régime « CatNat » à la couverture du risque EMP rapprocherait la France du modèle espagnol où le *Consortio de Compensación de Seguros* (CCS), qui assure à la fois le risque « CatNat » et le risque « émeutes et mouvements populaires », n'a pas recours à la réassurance. L'exclusion *de facto* de la réassurance privée de la couverture de ce risque ne devrait pas rencontrer d'opposition de la part des entreprises de ce secteur. L'Apref ayant confirmé, lors de son audition, le « *peu d'appétit* » des réassureurs pour le risque « émeutes et mouvements populaires ».

2. Transposé aux émeutes et aux mouvements populaires, le modèle du régime « Cat Nat » devrait permettre une meilleure prise en charge des risques liés aux troubles sociaux

Afin de préserver l'assurabilité du risque d'émeutes et de mouvements populaires, une nouvelle garantie serait obligatoirement incluse dans les contrats dommages aux biens, sur le modèle :

- de **l'extension de garantie « Cat Nat »** dans les contrats dommages aux biens (article L. 125-1 du code des assurances) ;

- de **l'extension de garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés aux biens assurés par un attentat ou un acte de terrorisme** dans les contrats garantissant les dommages d'incendie et les contrats garantissant les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur (article L. 126-2 du code des assurances) ;

- de **l'extension de garantie pour les dommages résultant des catastrophes technologiques** causés aux biens assurés dans les contrats multirisques habitation, conclus par les personnes physiques en dehors de leur activité professionnelle (article L. 128-2 du code des assurances).

La nouvelle extension de garantie obligatoire s'appliquerait aux contrats de l'ensemble des personnes physiques et morales, soit ceux des particuliers, des entreprises et des collectivités territoriales. L'État demeurerait la seule personne morale exclue du champ de cette garantie, en raison de l'aléa moral. **Ce large champ s'explique par la volonté de disposer :**

- d'une part, de la meilleure couverture assurantielle possible ;

- d'autre part, d'une assiette étendue pour permettre l'équilibre financier du nouveau régime. Lors de son audition le 3 mars 2025 par la commission des finances, M. Edouard Vieillefond, directeur de la Caisse centrale de réassurance, avait en effet souligné que *« si un tel régime était créé, il faudrait en outre une mutualisation maximale, du point de vue des territoires comme de celui des assurés, entreprises, collectivités locales et particuliers compris, pour que chacun puisse contribuer »*¹.

Le mécanisme d'une garantie obligatoire permet donc de **disposer d'une assiette large** de financement du nouveau régime de mutualisation du risque introduit par le présent article.

¹ [Audition du 3 mars 2025.](#)

3. Des ajustements demeurent nécessaires pour assurer la pleine opérationnalité du dispositif

a) Nécessaire au respect de l'obligation de garantie, l'intervention du bureau central de tarification (BCT) doit être précisée

Pour prévenir le non-respect des obligations d'assurance, le législateur a créé en 1958¹ le bureau central de tarification (BCT). Cet organe indépendant, composé paritairement d'assureurs et d'assujettis aux obligations d'assurance. **En cas de refus par l'assureur d'accepter un risque visé par une obligation d'assurance, le BCT rend un avis de tarification qui s'impose à l'assureur.** Il est compétent pour :

- l'obligation d'assurance de responsabilité civile automobile ;
- l'obligation d'assurance de responsabilité décennale et de dommages-ouvrage ;
- l'obligation d'assurance en matière de responsabilité civile des locataires (uniquement concernant les locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation), des copropriétaires et des syndicats de copropriétaires ;
- l'obligation d'assurance de responsabilité civile médicale ;
- l'obligation d'assurance en responsabilité civile pour les dommages causés par les remontées mécaniques ;
- la garantie contre les risques de catastrophes naturelles.

À titre d'illustration, le bureau central de tarification peut être saisi par tout assuré qui s'est vu refuser par une entreprise d'assurance, en raison de l'importance du risque de catastrophes naturelles auquel il est soumis, la souscription d'un des contrats qui ouvrent droit à la garantie « Cat Nat ». **Le BCT peut imposer à l'entreprise d'assurance concernée la souscription du contrat demandé comprenant la garantie contre les effets des catastrophes naturelles.**

Dans la même logique, le présent article introduit une nouvelle garantie facultativement obligatoire adossée à un contrat socle, la garantie émeutes et mouvements populaires, dont le BCT peut être saisi. Lors de son audition par le rapporteur, le bureau central de tarification **a souligné que l'exercice de cette nouvelle compétence pourrait rencontrer les mêmes difficultés que celles observées dans sa mission relative à la garantie « CatNat ».**

En premier lieu, **la seule présence d'une garantie obligatoire « émeutes et mouvements populaires » dans un contrat de garantie de biens ne créerait pas d'obligation pour les entreprises d'assurance de conclure de**

¹ Loi n° 58-208 du 27 février 1958 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur.

tels contrats. En matière de catastrophes naturelles, le juge administratif a considéré que le BCT ne pouvait être saisi que du refus par une entreprise d'assurances d'insérer une clause étendant la garantie aux dommages liés aux risques de catastrophe naturelle¹.

Or, en matière d'émeutes et de mouvements populaires, comme en matière de catastrophes naturelles, il existe un risque que les assureurs refusent la souscription du contrat socle pour des biens en raison de leur exposition au risque. Pour cette raison, s'agissant des « CatNat », la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles a précisé à l'article L. 125-6 du code des assurances qu'est susceptible de recours devant le BCT tout refus de souscription du contrat socle qui aurait pour origine l'importance du risque de catastrophe naturelle.

En second lieu, concernant les garanties facultativement obligatoires, l'avis de tarification du BCT **ne peut porter que sur la seule tarification de la garantie, c'est-à-dire la surprime.** Il existe pourtant un risque que les assureurs alourdissent la prime du contrat socle au regard de l'exposition au risque d'émeutes ou de mouvements populaires.

Pour anticiper ces difficultés, la commission a adopté un **amendement COM-6**, qui précise le rôle du BCT en indiquant :

- d'une part, que le bureau central de tarification peut être saisi du refus d'une entreprise d'assurance de souscrire un contrat dommages aux biens **en raison de l'importance du risque d'émeutes et de mouvements populaires auquel il est soumis ;**

- d'autre part, que, **dans sa mission de tarification, le BCT apprécie les tarifs de contrats de manière englobante et non pas au regard de la seule prime attachée à la garantie « émeutes et mouvements populaires ».**

b) La surprime devrait être affectée pour partie aux assureurs privés

Dans la rédaction proposée, **l'intégralité de la surprime « émeutes » est affectée au fonds de gestion de ce risque**, lequel n'interviendrait pour l'indemnisation que pour les événements d'intensité exceptionnelle reconnus par arrêté interministériels. **Il y a là une difficulté.**

En effet, le régime dont la création est proposée vise, par sa philosophie, à un **partage des risques entre l'assurance privée et un mécanisme de mutualisation public-privé.** Si le fonds de gestion du risque d'émeutes et de mouvements populaire est financé par abondement de la surprime perçue au titre de la garantie du même nom, obligatoirement souscrite dans les contrats dommages aux biens, **il n'a pas vocation à en recevoir l'intégralité.**

¹ Conseil d'État, 8^e et 3^e sous-sections réunies, 15 juin 2005, Département de Corse du Sud, n° 266970.

Dans ce schéma, **il convient que les entreprises d'assurance puissent conserver une partie de la prime pour financer la part d'indemnisation qui leur échoie**, à l'image de ce qui prévaut pour le régime d'assurance des catastrophes naturelles. En-deçà des seuils d'intervention du fonds de gestion, l'indemnisation des dommages serait en effet opérée par l'assurance privée.

Or, la rédaction actuelle du dispositif laisse entendre que l'ensemble de la surprime est reversé au fonds de gestion du risque « émeutes et mouvements populaires ». Pour cette raison, la commission des finances a adopté un **amendement COM-7** qui clarifie cette intention en indiquant **qu'une fraction, et non la totalité de la surprime, reviendrait au mécanisme de mutualisation**.

c) Le seuil d'un milliard d'euros apparaît insuffisant et devrait être rehaussé

Dans la rédaction actuelle, le fonds de gestion des risques d'émeutes et de mouvements populaire prend en charge l'indemnisation des événements d'intensité exceptionnelle, **dans la limite d'un plafond d'un milliard d'euros**.

Interrogé à ce sujet par le rapporteur, l'administration comme les réassureurs – public et privés – ont jugé ce seuil insuffisant. Selon la CCR, ce seuil de 1 milliard d'euros correspond à une **période de retour modélisée de 3 ans, ce qui paraît bas pour trois raisons** :

- d'un **point de vue financier**, un seuil fixé trop bas **expose les finances de l'État** à une fréquence d'intervention trop importante ;

- d'un **point de vue technique** : le rôle d'un mécanisme de mutualisation publique est d'intervenir sur les événements de pointe avec une période de retour suffisamment élevée ; **la période de retour d'intervention de l'État ne devrait pas être inférieure à 10 ans** (l'objectif est qu'elle soit de 40 ans pour le régime « Cat Nat ») ;

- d'un **point de vue de la carence de marché** : les réassureurs privés pour le marché français interviennent à partir de 750 millions d'euros jusqu'à 2,5 milliards d'euros par an et par événement, soit 5 milliards d'euros par an au total en cas de reconstitution de la capacité pour couvrir un deuxième événement. En d'autres termes, **le milliard d'euros est déjà partiellement couvert par la réassurance privée**.

Pour ces raisons, il apparaît opportun de **relever le seuil à 1,5 milliard d'euros**, montant qui est revenu régulièrement dans les auditions des réassureurs et de la DG Trésor.

Cette dernière a en outre indiqué qu'il **conviendrait de préciser si cette limite s'appliquera par événement ou par année** – là encore en distinguant l'année civile de l'année « glissante » – et qu'il serait opportun d'indexer le plafond de manière à tenir compte de l'évolution des coûts.

Dès lors, la commission a adopté l'**amendement COM-8** du rapporteur, qui procède :

- au rehaussement du plafond de 1 à 1,5 milliard d'euros ;
- à la précision que ce plafond s'applique par année civile ;
- à l'indexation de cette limite en fonction de l'indice des prix à la consommation.

C) UN MÉCANISME DE MUTUALISATION QUI DEVRA ÊTRE COMPLÉTÉ PAR LE GOUVERNEMENT

1. Une intervention de la CCR, écartée dans le texte pour respecter l'article 40 de la Constitution, est souhaitable

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *pour des raisons de compatibilité avec les règles de la recevabilité financière, la gestion de ce fonds serait confiée à une association à laquelle adhéreraient les entreprises d'assurance proposant des contrats incluant une garantie « émeutes et mouvements populaires ».* »

En effet, il est probable que, **si la caisse centrale de réassurance (CCR) avait été mentionnée dans le texte initial de la proposition de loi, celle-ci eût créé une charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution.** Comme l'indique le rapport du Président Raynal sur le sujet, « *certaines entités, bien que de nature privée, entrent dans le périmètre de l'article 40 en raison de la garantie de l'État dont elles bénéficient. C'est le cas, notamment, de la caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme intégralement détenue par l'État.* »¹

Si les auteurs de la proposition de loi ont souhaité éviter de contrevenir aux règles de recevabilité financière, **ils n'en appellent pas moins de leurs vœux une intervention de la CCR** dans leur exposé des motifs. Entendu par le rapporteur, **le directeur général de la CCR a indiqué que la caisse serait tout à fait prête à intervenir**, quel que soit le mécanisme envisagé (cf. *infra*).

Toutefois, à ce stade, **l'intervention de la CCR nécessite l'intervention du Gouvernement**, soit par une initiative de sa part, soit par le soutien qu'il apporterait à un amendement parlementaire.

¹ [Rapport d'information n° 100](#) (2024-2025) fait par M. Claude Raynal sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, déposé le 30 octobre 2024.

2. Depuis la réforme de la LOLF de 2021, aucune garantie de l'État ne peut être octroyée en dehors d'une loi de finances

La Caisse centrale de réassurance **est habilitée, pour une série de risques, à délivrer aux assureurs qui en font la demande une couverture de réassurance.** Pour ces interventions, elle bénéficie d'une garantie illimitée de l'État.

Il est évident que, pour piloter efficacement le fonds introduit au présent article et proposer par ce biais des activités de réassurance, **la CCR doit pouvoir bénéficier de la garantie de l'État.** En effet, en l'état du droit, les articles L. 431-4 et suivants du code des assurances ne permettent pas à cette société de réassurer le risque d'émeutes et de mouvements populaires avec la garantie de l'État.

Toutefois, deux obstacles s'opposent à l'autorisation d'une telle garantie dans la présente proposition de loi :

- d'une part, **les règles de la recevabilité financière prohibent la création ou l'aggravation d'une charge publique par les parlementaires.** Or, en ouvrant la possibilité juridique d'une dépense publique, autoriser l'octroi d'une garantie de l'État est assimilé à une charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution ;

- d'autre part, en application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **l'autorisation de l'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime relève du domaine exclusif des lois de finances.** Plus précisément, une telle autorisation doit figurer en seconde partie de loi de finances.

Auditionnée par le rapporteur, la sous-direction des assurances et de l'économie sociale et solidaire de la direction générale du Trésor a confirmé l'avancement des travaux du Gouvernement et confirmé que **le projet de loi de finances pour 2026 pourrait comprendre une disposition autorisant l'octroi de la garantie de l'État à la Caisse centrale de réassurance.**

Une telle disposition, appelée de ses vœux par le rapporteur, permettrait de finaliser l'opérationnalité du régime d'assurance introduit par le présent article et confirme l'opportunité de la proposition de loi dans son ensemble.

3. Dans ce cadre, la commission des finances se montrera ouverte au dialogue quant au dispositif de mutualisation le plus pertinent du risque d'émeutes

a) Le fonctionnement du mécanisme de mutualisation pourra être ajusté

La commission des finances a également noté que le fonctionnement du dispositif de mutualisation du risque d'émeute ébauché par le présent article n'était qu'**une possibilité parmi d'autres**. En effet, une fois admise l'intervention de la CCR avec la garantie de l'État, **plusieurs mécanismes de mutualisation pourraient être adoptés**, qui suscitent inégalement l'enthousiasme des différents acteurs.

Le mécanisme de mutualisation du risque d'émeute pourrait s'inspirer, pour s'en tenir aux seuls dispositifs français :

- du **modèle du régime « Cat Nat »**, qui repose sur la réassurance du risque par la CCR, celle-ci prenant en charge, au premier euro, une quote-part de 50 % de l'indemnisation des sinistres résultant des catastrophes naturelles – **ce modèle a la faveur de France Assureurs** qui y voit un facteur de responsabilisation de l'État, que sa participation au premier euro inciterait au maintien de l'ordre ;

- du **modèle du régime de la gestion de l'assurance et de la réassurance des risques d'attentat et d'actes terrorisme (Gareat)**, fondé – pour ce qui concerne les grands risques par exemple – sur la prise en charge par l'assurance privée des dommages jusqu'à 500 millions d'euros, sur la réassurance de « Gareat Grand Risque » entre 500 millions d'euros et 2,1 milliards d'euros, et enfin sur la CCR qui délivre à Gareat une couverture illimitée avec la garantie de l'État – ce modèle aurait comme avantage d'être **relativement protecteur des deniers publics** ;

- des **modèles reposant sur des fonds**, tel que celui du fonds de garantie des opérateurs de voyages et de séjour (FGOVS) créé par la **loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022**, abondé par des dotations de l'État ou des primes.

Le dispositif proposé – notamment pour des raisons de compatibilité avec l'article 40 de la Constitution – **se présente comme un mélange des deux derniers modèles**, en prévoyant un fonds (qui à terme devrait être géré par la CCR) intervenant pour l'indemnisation des seuls dommages dépassant un certain seuil.

La commission des finances serait toutefois prête à envisager l'un ou l'autre de ces trois modèles, et **invite le Gouvernement et les assureurs à se saisir de la proposition de loi comme le véhicule de leurs discussions** devant la représentation nationale.

b) Le champ d'application du présent article et la question néo-calédonienne

Plusieurs auditions ont été l'occasion d'attirer l'attention du rapporteur sur la question du champ géographique d'application du présent article, et notamment sur son **application à la Nouvelle-Calédonie**. En effet, en l'état du texte, les émeutes et les mouvements populaires intervenant sur le Caillou ne bénéficieraient pas du mécanisme de mutualisation du risque qu'il prévoit.

Il semble cependant, comme l'a suggéré le directeur général de la CCR lors de son audition par le rapporteur, que **l'applicabilité de ce régime en Nouvelle-Calédonie requière l'intervention du législateur organique**, le droit des assurances étant régi par la loi du pays de Nouvelle-Calédonie¹.

Sur ce sujet encore, la commission des finances se montrera ouverte à toutes les propositions qui apparaîtraient au cours des débats.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Article 22 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 juin 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur, sur la proposition de loi n° 542 (2024-2025), visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales.

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales. Ce texte nous est connu, puisque nous l'avons très largement cosigné.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur. – Le 27 mars 2024, la mission d'information de notre commission des finances remettait au Sénat un rapport intitulé *Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales*. Le rapporteur de cette mission, notre collègue Jean-François Husson, avait mis au jour les difficultés croissantes des collectivités territoriales face à leurs assureurs.

Ce constat a par la suite été partagé par un autre rapport, remis au Gouvernement par Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès.

Je ne citerai que quelques chiffres, particulièrement marquants, issus de la consultation des élus locaux menée dans le cadre de notre mission d'information : 60 % des collectivités répondantes ont indiqué rencontrer au moins un problème avec leurs assureurs, ce chiffre s'élevant même à 90 % pour les communes de plus de 10 000 habitants ; 94 % des collectivités répondantes ont indiqué avoir subi une hausse de leur prime d'assurance ; 27 % des collectivités répondantes ont indiqué que leurs assureurs leur avaient imposé une hausse de leur franchise. Enfin, de nombreuses collectivités faisaient état de leurs difficultés à conserver, voire à trouver un assureur : 20 % des répondantes avaient vu leur contrat résilié unilatéralement ; parmi elles, 41 % n'avaient reçu qu'un préavis inférieur à quatre mois ; et 24 % des collectivités répondantes ont été confrontées à un appel d'offres infructueux.

Le rapport de notre mission a fait état des raisons de cette situation : le marché de l'assurance des collectivités, à la suite d'une guerre des prix, a été déserté par de nombreux acteurs. Il est aujourd'hui fortement duopolistique, Groupama et SMACL Assurances SA se partageant une grande partie du marché. Ces dysfonctionnements du marché de l'assurance des collectivités, sur lesquels notre commission avait saisi l'Autorité de la concurrence, expliquent en grande partie les difficultés actuelles des collectivités vis-à-vis de leurs assurances.

Toutefois, ces difficultés ont été rendues insupportables par la hausse de la sinistralité, qu'il s'agisse des inondations qu'ont connues plusieurs territoires ces dernières années ou des émeutes de 2023, lesquelles ont causé des dommages quatre fois plus importants que les violences urbaines de 2005. La multiplication des émeutes, qui affecte tout particulièrement nos collectivités, soulève une difficulté majeure qui pourrait se traduire, à terme, par l'absence de couverture assurantielle de ce risque.

Face à ces constats, le gouvernement d'alors n'a guère pris la mesure de ces difficultés. Les travaux du Sénat, en particulier de notre commission des finances, ont permis des avancées : le rapporteur général a fait adopter, au sein du projet de loi Simplification, un amendement visant à imposer un préavis d'au moins six mois aux résiliations unilatérales des contrats d'assurance des collectivités territoriales. Nous avons également adopté, en octobre dernier, la proposition de loi de notre collègue Christine Lavarde visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Mais une réponse spécifique aux difficultés des collectivités territoriales se fait encore attendre.

Il faut reconnaître au Gouvernement actuel de s'être davantage intéressé au sujet, en organisant, le 14 avril 2025, un « Roquelaure de l'assurabilité des territoires ». Toutefois, les annonces du Roquelaure, pour bienvenues qu'elles soient, laissent bien des élus un peu sur leur faim.

C'est dans ce contexte qu'intervient la proposition de loi qui est soumise à notre examen de ce matin. Déposée par le rapporteur général de notre commission, elle vise à traduire un certain nombre des recommandations du rapport de notre mission d'information, ainsi que du rapport Chrétien-Dagès. Elle est composée de trois chapitres, chacun composé de deux articles.

Le chapitre I^{er} vise à conforter la concurrence sur le marché de l'assurance privée des collectivités territoriales.

À cette fin, l'article 1^{er} prévoit de confier à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) une mission de suivi spécifique du marché de l'assurance des collectivités territoriales. Il précise également que les prérogatives de mise en garde dont dispose l'ACPR peuvent s'appliquer à des pratiques commerciales s'exerçant à l'égard des collectivités territoriales. Cet article vise à répondre aux faiblesses du suivi par les autorités de supervision du segment du marché de l'assurance privée des collectivités.

L'article 2 vise à créer un observatoire des tarifs assurantiels appliqués au secteur public, notamment aux collectivités territoriales, conformément à une recommandation du rapport Chrétien-Dagès. Il s'agirait non pas d'une nouvelle structure, mais de l'octroi d'une nouvelle mission au Comité consultatif du secteur financier (CCSF), lequel remet déjà un rapport public annuel sur les tarifs bancaires. Cet observatoire devrait permettre un meilleur suivi des pratiques commerciales sur le marché de l'assurance des

collectivités, pour prévenir une nouvelle atrophie du marché et pour documenter la hausse de la sinistralité.

Le chapitre II entend rééquilibrer les relations entre les assureurs et les collectivités territoriales.

L'article 3 traduit une recommandation phare du rapport de notre mission d'information, qui était de développer la médiation en assurance auprès des collectivités et d'accompagner celles d'entre elles qui demeurent sans assurance. Il permet ainsi aux collectivités d'avoir recours à un dispositif de médiation dans les litiges qui les opposent à leurs assureurs. Cette rédaction, plus élargie que celle du Gouvernement – limitée au cadre d'un « sinistre » –, a recueilli l'approbation du médiateur de l'assurance lui-même.

En outre, le présent article permet aux collectivités de saisir le médiateur pour bénéficier d'un accompagnement dans leur recherche d'assurance. Sur ce point, il paraît préférable de coordonner le dispositif de la proposition de loi avec la création, annoncée par le Gouvernement lors du Roquelaure de l'assurabilité des territoires, d'une cellule d'accompagnement *ad hoc* dénommée « Collectiv'Assur » et rattachée à M. Arnaud Chneiweiss *intuitu personae*, et non en sa qualité de médiateur. C'est pourquoi je vous invite à adopter mon amendement COM-2, qui supprime la référence au médiateur pour l'accompagnement des collectivités dans leur recherche d'assurance.

Enfin, l'article 3 prévoyait d'inscrire dans le code des assurances que la saisine d'un médiateur suspend le délai de prescription. Si certains juristes avaient recommandé cette inscription, les auditions ont démontré que cette suspension est déjà prévue par l'article 2238 du code civil. Pour cette raison, je vous propose l'amendement COM-1, qui supprime cette disposition.

L'article 4 entend systématiser les franchises dans les contrats d'assurance conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements pour garantir les dommages à leurs biens. Cette mesure vise, d'une part, à responsabiliser les collectivités territoriales qui souscrivent un contrat d'assurance, en encourageant une démarche de prévention, et, d'autre part, à recentrer les contrats d'assurance sur les risques les plus significatifs.

Quant au chapitre III, il a l'ambition d'assurer une couverture de l'ensemble des risques, en particulier de ceux qui sont liés aux émeutes.

L'article 5 porte l'élargissement de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC), pour qu'elle puisse désormais aussi couvrir le risque « émeutes et mouvements populaires ». Jusqu'ici circonscrite aux événements climatiques ou géologiques, cette dotation, élargie, constituera un dispositif de référence pour sécuriser les collectivités et leur patrimoine. Elle permettra de leur apporter une

indemnisation rapide sur leurs biens non assurables, sans dépendre de la constitution d'un dispositif *ad hoc* par le Gouvernement.

En outre, l'élargissement du périmètre de la DSEC apparaît préférable à la création d'une nouvelle dotation dédiée à l'indemnisation des violences urbaines.

J'en viens enfin à l'article 6, qui constitue la principale disposition de la proposition de loi. Celui-ci introduit, sur le modèle du régime « CatNat », un régime d'indemnisation du risque d'émeute. Si ce régime ne concerne pas spécifiquement les collectivités, il trouve sa place dans le présent texte en raison de l'importance des dommages causés aux biens de collectivités lors des émeutes de 2023 – ils en représentaient plus du quart.

Les termes d'« émeutes » et de « mouvements populaires », issus du code des assurances, sont définis par la proposition de loi. Les auditions m'ont conduite à proposer un amendement afin de modifier cette définition. Je vous propose de considérer qu'une émeute est définie par sa masse, qui implique un « rassemblement de personnes », par l'usage de la violence et par ses aspects contestataires et revendicatifs, qui en font un mouvement dirigé contre l'autorité en vue d'obtenir la satisfaction de revendications. Si cette définition permet bien de couvrir les premières émeutes qui ont suivi la mort du jeune Nahel en 2023, elle ne permet pas d'inclure les violences aveugles qui ont pu se produire à l'occasion de ces émeutes. C'est pourquoi la définition du mouvement populaire, plus large, serait celle d'un rassemblement de personnes usant de la violence, mais spécifiquement dans le but de troubler l'ordre public. Ce critère finaliste permet de couvrir les cas de violences aveugles, tout en excluant les cas de pillages opportunistes et d'actions de commandos. Il convient également d'exclure les actes terroristes et les actes de guerre, étrangère ou civile. Si cette définition pourra continuer à être affinée durant la discussion parlementaire, je vous propose d'adopter mon amendement COM-4, qui constitue un premier pas en faveur d'une définition précise du phénomène.

Le nouveau régime d'indemnisation des émeutes et des mouvements populaires serait, comme le régime « CatNat », fondé sur une garantie obligatoirement attachée aux contrats « dommages aux biens ». En cas de refus d'assurance par un assureur, les assurés pourront saisir le bureau central de tarification (BCT), qui fixe lui-même les termes du contrat. Pour assurer une meilleure opérationnalité de ce mécanisme, mon amendement COM-6 prévoit de préciser les conditions dans lesquelles le BCT pourra intervenir : saisi d'un refus en raison du risque émeute, il devra néanmoins tenir compte de l'équilibre du contrat dans sa globalité.

Le risque « émeutes et mouvements populaires » serait couvert par une surprime, comme dans le modèle du régime « CatNat ». En l'état du texte, cette surprime est intégralement affectée à un mécanisme de mutualisation du risque. Toutefois, dès lors que le système proposé repose sur un partage du

risque entre l'assurance privée et la réassurance publique-privée, il convient également de partager la surprime – c'est du reste le cas dans le régime « CatNat ». Mon amendement COM-7 procède à cette modification.

Il faut enfin aborder le mécanisme de mutualisation proposé par la proposition de loi. Celle-ci crée un fonds qui serait chargé de l'indemnisation des émeutes et des mouvements populaires « d'intensité exceptionnelle ». Afin de respecter l'article 40 de la Constitution, les auteurs du texte n'ont pas fait intervenir la Caisse centrale de réassurance dans la gestion de ce fonds. Il conviendrait, d'ici la séance publique, que les discussions avec le Gouvernement permettent d'aboutir sur ce point. Toujours est-il que l'intervention du fonds serait limitée à 1 milliard d'euros : au-delà, la prise en charge reposerait sur une garantie de l'État. Ce plafond de 1 milliard d'euros a été jugé trop bas lors de plusieurs auditions. Aussi, je vous propose un amendement COM-8 visant à rehausser ce plafond à 1,5 milliard d'euros.

Pour conclure, chers collègues, je vous propose d'adopter les articles 1^{er}, 2, 4 et 5 de la présente proposition de loi sans modification et d'adopter les articles 3 et 6 modifiés par les neuf amendements que je vous présente – les amendements COM-3, COM-5 et COM-9 sont rédactionnels.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La situation catastrophique du marché des assurances aux collectivités territoriales se redresse – jusqu'alors seules deux compagnies d'assurances intervenaient sur ce marché. Le Gouvernement a proposé des mesures réglementaires, c'est un premier pas. Mme le rapporteur améliore les mesures proposées par la proposition de loi. Je pense notamment à l'ajustement du rôle du médiateur de l'assurance, plusieurs personnes entendues en audition ayant estimé que la solution initiale n'était pas pleinement opérationnelle.

Je salue le travail accompli pour permettre d'envisager une garantie émeute et mouvement populaire par le biais de notre initiative parlementaire. Nous pourrions d'ailleurs inscrire ce dispositif dans le prochain projet de loi de finances, si le Gouvernement y souscrit et si le Parlement parvient à un accord. Ce dispositif répondrait aux attentes des collectivités locales, qui ont été confrontées à des impasses.

J'ai à nouveau interrogé les communes de plus de 3 000 habitants de mon département de Meurthe-et-Moselle. Il ressort de ces échanges que les collectivités ne sont pas toujours privées de couverture, mais subissent une forte hausse des tarifs, même dans les petites communes, ainsi qu'un relèvement des franchises, voire certaines exclusions. Ainsi, même si nous avons l'impression que les problèmes assurantiels des collectivités territoriales seraient réglés, la correction en cours du marché s'accompagne de modifications substantielles. Il serait utile que les deux assemblées et le Gouvernement parviennent à une solution stabilisée d'ici à la fin de l'année.

Mme Nathalie Goulet. – Je salue l'importance du travail mené, qui s'inscrit dans une démarche de suivi. Il est rare que nous procédions aussi systématiquement à de telles évaluations, qui permettent de maintenir le lien avec les collectivités territoriales. C'est une démarche exemplaire, qui illustre l'efficacité notable de notre commission.

La question du pillage – les événements du week-end dernier en témoignent – doit nous inviter à réfléchir à l'amélioration du fonds d'indemnisation des victimes d'une part, à régler le problème de la couverture assurantielle des pillages d'autre part. Les actes de ce week-end répondent non pas à une revendication politique ou sociale, mais relèvent d'une volonté de piller ou de casser. Si ces violences se multiplient, il faudra créer s'assurer de leur prise en charge. Je rappelle qu'il existe un fonds pour la sécurité intérieure de l'Union européenne, destiné notamment à soutenir financièrement les États-membres en matière de prévention, de lutte contre la criminalité et de préservation de la sécurité intérieure. Il conviendrait d'explorer cette piste, car d'autres États membres pourraient être confrontés aux mêmes enjeux. La Commission européenne pourrait démêler un certain nombre de problèmes.

M. Grégory Blanc. – Nous ne déposons pas d'amendement sur la question des franchises, mais cette question mérite d'être creusée avant l'examen du texte en séance.

Quelle est la position du Gouvernement à propos de vos amendements relatifs au médiateur, qui réduisent la portée initiale du texte ?

Par ailleurs, un grand syndicat agricole a organisé une mobilisation dans ma commune, classée en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), contre une grande enseigne de distribution. Des tracteurs se sont rassemblés, la manifestation a causé plusieurs centaines de milliers d'euros de dégâts. Ces dommages, bien que subis par une collectivité, ne résultent pas d'une attaque dirigée contre une autorité publique. La définition retenue dans le texte permet-elle d'inclure cette situation ?

Mme Ghislaine Senée. – J'aimerais une précision sur l'article 6, qui instaure un mécanisme de mutualisation du risque émeute, auquel je suis favorable. Cette disposition s'applique-t-elle uniquement aux garanties dommages aux biens des contrats des collectivités, ou bien également aux assurances habitation des particuliers ?

Mme Isabelle Briquet. – Il nous faudra veiller à ce que les franchises ne deviennent pas prohibitives, à la suite de l'adoption de la mesure prévue dans le texte et visant à les systématiser. C'est un mécanisme qu'il faut encadrer.

Par ailleurs, une interrogation subsiste sur la notion de mouvement populaire, qui, à mon sens, n'implique pas nécessairement une forme de violence. Faut-il en préciser la portée, ou son sens s'impose-t-il de lui-même dans le cadre du code des assurances ?

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur. – Madame Goulet, il est essentiel de maintenir le lien avec les collectivités ; c'est un axe central de notre démarche.

Il conviendra de mieux mobiliser les fonds européens, bien sûr.

La précision apportée concernant les mouvements populaires est utile : ceux-ci peuvent être pris en compte dans la couverture proposée, y compris dans les cas de pillage.

Le principe de la franchise devra s'appuyer sur les pratiques actuelles, largement éprouvées et qui semblent faire consensus. Nous souhaitons acter le principe de la franchise, tout en renvoyant à un décret et à la discussion aux partenaires pour qu'ils déterminent le bon niveau de franchise.

L'exemple cité par M. Grégory Blanc entre bien, à mon sens, dans le champ de l'article 6 : il s'agit d'une manifestation ayant dégénéré, ce qui correspond à la situation visée par le texte.

Le médiateur voit ses missions élargies : il peut intervenir non seulement en cas de conflit avéré, mais également en amont de la signature du contrat, voire en l'absence d'assurance. Cette disposition vise à offrir un accompagnement dans des cas emblématiques.

Madame Senée, la mutualisation de la surprime concernera les particuliers, les entreprises et les collectivités. Son coût, estimé à 0,5 % de la prime par un auditionné, resterait modéré.

Enfin, madame Briquet, la notion de mouvement populaire qui figure dans le code des assurances ne recouvre pas son sens sociologique.

M. Claude Raynal, président. – Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre de ce texte inclut les dispositions relatives au suivi et au contrôle des pratiques commerciales appliqués au secteur public en matière d'assurances ; aux modes de règlement amiable des différends en matière d'assurances ; à l'accompagnement des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'assurances ; aux relations contractuelles entre les collectivités territoriales et leurs groupements d'une part, et leurs assureurs d'autre part ; au contenu des contrats d'assurance souscrits par les collectivités territoriales et leurs groupements ; aux dotations de l'État aux collectivités territoriales pour la prévention des risques et la réparation des dommages qui en résultent ; à l'assurance des émeutes et des mouvements populaires.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement COM-10, qui vise à élargir l'accompagnement à la recherche d'assurance aux sociétés d'économie mixtes. Il me semble qu'au regard de l'intention des auteurs de la proposition de loi et des enjeux différents qui concernent des entreprises, le sujet mérite d'être traité différemment.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'amendement COM-3 est adopté, de même que les amendements COM-4, COM-5, COM-6, COM-7, COM-8 et COM-9.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Proposition de loi visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales			
Chapitre I^{er} : Conforter la concurrence sur le marché de l'assurance des collectivités territoriales			
Article 1^{er}			
Article 2			
Chapitre II : Rééquilibrer les relations entre les assureurs et les collectivités territoriales			
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CIUNTU, rapporteur	1	Suppression d'un alinéa relatif au caractère suspensif de la médiation	Adopté
M. LEFÈVRE	10	Extension de la médiation aux EPL	Rejeté
Mme CIUNTU, rapporteur	2	Articulation du dispositif avec la cellule Collectiv' Assur'	Adopté
Article 4			
Chapitre III : Assurer une couverture de l'ensemble des risques			
Article 5			
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CIUNTU, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
Mme CIUNTU, rapporteur	4	Définitions des émeutes et mouvements populaires	Adopté
Mme CIUNTU, rapporteur	5	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Mme CIUNTU, rapporteur	6	Précision du rôle du BCT	Adopté
Mme CIUNTU, rapporteur	7	Précisions sur les conditions d'abondement du fonds de gestion par la surprime EMP	Adopté
Mme CIUNTU, rapporteur	8	Dimensionnement du fonds EMP	Adopté
Mme CIUNTU, rapporteur	9	Correction d'une erreur matérielle	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté, lors de sa réunion du 7 mai 2024, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 292 (2023-2024) visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales.**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

Ce périmètre comprend :

- les dispositions relatives au suivi et au contrôle des pratiques commerciales appliqués au secteur public en matière d'assurances ;
- les dispositions relatives aux modes de règlement amiable des différends en matière d'assurances ;
- les dispositions concernant d'accompagnement des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'assurances ;
- les dispositions relatives aux relations contractuelles entre les collectivités territoriales et leurs groupements d'une part, et leurs assureurs d'autre part ;
- les dispositions relatives au contenu des contrats d'assurance souscrits par les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- les dispositions concernant les dotations de l'État aux collectivités territoriales pour la prévention des risques et la réparation des dommages qui en résultent ;
- les dispositions concernant l'assurance des émeutes et des mouvements populaires.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale des collectivités locales

- M. Yoann BLAIS, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Pierre MADELIN, adjoint au chef de bureau des concours financiers de l'État ;
- M. Louis METAIS-LISSOWSKI, chef de bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ;
- M. Florentin BERTHEAS, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique.

Sous-direction du conseil juridique et du contentieux de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur

- Mme Pascale LÉGLISE, directrice.

Direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers

- M. Guillaume DELALOY, adjoint à la sous-directrice du droit de la commande publique.

Sous-direction des assurances et de l'économie sociale et solidaire de la direction générale du Trésor

- M. Philippe GUYONNET-DUPERAT, sous-directeur ;
- M. Clément ROBERT, chef du bureau Assur1 « Marchés et produits d'assurance ».

Caisse centrale de réassurance

- M. Édouard VIEILLEFOND, directeur général.

France Assureurs

- M. Paul ESMEIN, directeur général ;
- M. Christophe DELCAMP, directeur des assurances dommages et responsabilité ;
- Mme Viviana MITRACHE, directrice des Affaires publiques France.

France Urbaine

- M. Bastien TALOC, conseiller fonction publique territoriale et institutions ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère parlementaire.

Association des professionnels de la réassurance en France (Aprel)

- M. Alexis VALLERON, délégué général ;
- M. Arthur DUTEL, président de la Commission Cat.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) - Banque de France

- M. Jean-Paul FAUGÈRE, vice-président de l'ACPR.

Bureau central de tarification

- Professeur Laurent LEVENEUR, président ;
- M. Aurélien CRESSELY, directeur technique.

La Médiation de l'assurance

- M. Arnaud CHNEIWEISS, médiateur de l'assurance ;
- Mme Marie-Cécile LETZELTER, secrétaire générale de La Médiation de l'Assurance.
- M. Alain CHRÉTIEN, vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité - maire de Vesoul.
- M. Jean-Yves DAGÈS, ancien président de Groupama.

*

* *

- Contributions écrites -

- Axa France
- Smacl Assurances SA

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-542.html>