

Article proposé à la revue « annales de la recherche urbaine »

Sonia Guelton

Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris XII

guelton@univ-paris12.fr

Les inégalités spatiales en matière de risque lié à la malveillance : la contribution des assureurs

Il est admis que la malveillance caractérise les quartiers urbains en difficulté. C'est effectivement sur ces territoires que se déroulent de façon répétée des agressions et détériorations physiques. On les recense tout particulièrement lors de manifestations collectives comme celles de novembre 2005 en France. Le climat d'insécurité ambiant repousse l'installation des populations et des entreprises. Ceux qui y vivent sont souvent des populations fragiles et démunies. Ils sont pourtant confrontés à un paradoxe économique puisqu'ils supportent aussi les dégâts provenant de la malveillance, et en payent le coût.

Les violences urbaines ont été l'occasion de mettre face à ces populations les institutions qui ont une certaine responsabilité dans la gestion de ces événements. A côté des pouvoirs publics, les assureurs sont directement concernés. Ils interviennent dans le dédommagement des sinistres et dans la préconisation des mesures de prévention. Leurs analyses sont pourtant peu diffusées hors des milieux professionnels et leurs interventions mal connues.

La question posée par cet article est celle de la contribution des assureurs à la gestion de la concentration du coût des sinistres sur les plus pauvres. Opèrent-ils à travers leurs indemnisations une redistribution du coût de la malveillance des zones fragilisées vers les zones moins concernées ? Contribuent-ils ainsi à une certaine justice sociale et au rétablissement d'un équilibre économique entre les quartiers ? Leur logique marchande n'est-elle pas inverse, au contraire, de faire payer plus cher les primes des contrats portant sur les zones plus risquées, avec pour conséquence de renforcer le coût pour les plus démunis ? Quelles articulations peut-on identifier avec l'action publique, dont l'objectif est de réduire les difficultés économiques des quartiers ?

Pour répondre à ces questions, l'approche développée¹ considère les modalités contractuelles des principaux assureurs en France. Elle porte sur les contrats d'assurance des biens et examine la façon dont les dommages sont indemnisés lorsqu'ils sont provoqués par malveillance, souvent appelée dans ce cas vandalisme. Les rapports des services de la police judiciaire² rendent compte de leur importance au compte des faits de « délinquance de voie publique », et estiment à 45% leur part dans le total des crimes et délits répertoriés en 2007. Mais la malveillance prend également d'autres formes, les agressions contre les personnes et la délinquance économique et financière. Ces événements soulèvent des enjeux et des impacts d'un ordre différent. Ils renvoient à des contrats d'assurance spécifiques qui n'ont volontairement pas été examinés.

¹ L'article reprend une partie d'une recherche réalisée dans le cadre du programme exploratoire de recherche prospective en Europe du Plan urbanisme Construction et Architecture, Guelton S., 2007.

² Direction centrale de la police judiciaire, 2008.

Les éléments de réponse s'articulent en trois points.

- Tout d'abord, la malveillance est appréciée par les assureurs par le double biais de la sinistralité et du montant des indemnités versées. Ces critères conduisent à identifier des territoires à risque. L'hypothèse doit être vérifiée que ces espaces sont également des quartiers urbains en difficulté socio-économique, caractérisés notamment par la politique de la ville.
- Ensuite, les modalités contractuelles répondant à la malveillance permettent de faire la part entre l'éventualité d'un surenchérissement de la protection assurancielle dans ces quartiers et une redistribution entre les assurés et entre les territoires.
- Finalement une confrontation est faite des mesures de prévention mises en oeuvre par les pouvoirs publics, les assureurs et les personnes dont les biens sont exposés. La complémentarité des efforts ne va pas de soi.

Quels sont les territoires de la malveillance identifiés par les assureurs ?

La malveillance est essentiellement étudiée à partir des infractions qu'elle génère, mais également au regard des motifs socio- démographiques et politiques qui la favorisent³. La cristallisation sur certains espaces géographiques est une réalité vécue par les habitants mais dont on a encore du mal à souligner la réalité statistique.

La malveillance est caractérisée par des actes volontaires de dégradation ou de destruction de biens sans intention de se les approprier mais dans le but de gêner, de dégrader ou de détruire. Elle est répertoriée statistiquement par les services de police et de gendarmerie qui enregistrent les plaintes et les incidents sur la voie publique. Leurs rapports annuels sont une source d'information riche et, depuis peu donnent une lecture géographique des faits déclarés. L'approche des assureurs au regard de ces événements pose, en revanche, plusieurs difficultés. D'une part, la malveillance n'apparaît pas directement dans les statistiques. En effet, les assureurs ne constatent que les sinistres, leur origine intentionnelle, accidentelle ou par malveillance n'étant pas systématiquement renseignée. D'autre part, les informations spatiales fournies sont peu utiles pour la problématique, car elles ne mentionnent que le lieu de résidence de l'assuré. Il peut bien sûr être différent de celui des dommages. Pourtant lors des violences urbaines de novembre 2005, les assureurs se sont intéressés à la question de la répartition géographique des sinistres et les ont inventoriés par département.

Les résultats des analyses de ces deux sources statistiques pour 2005 convergent. Ils confirment la forte différenciation spatiale du phénomène à l'échelle départementale. La plupart des départements ne sont pas exposés aux faits de malveillance : la moitié n'enregistre que 15% des faits déclarés aux services de police et 8% des dommages identifiés par l'assurance en novembre 2005. A l'inverse, les événements se concentrent sur une dizaine de départements. Parmi ceux pour lesquels le plus grand nombre de dégradations des biens a été déclaré aux services de police, 8⁴ ont également enregistré le plus grand nombre de sinistres assuranciers. Ils comptent un tiers des dégradations sur les biens et 40% des sinistres constatés par les assurances.

³ Regards sur l'actualité, 2006.

⁴ Ce sont les départements de Seine Saint Denis, du Nord, du Rhône, des Yvelines, du Val d'Oise, des Hauts de Seine, du Val de Marne et de Seine et Marne

L'indicateur des incendies volontaires de véhicules, souvent présenté comme représentatif des émeutes urbaines, rend compte de la même répartition spatiale. Les cartes 1 et 2 suivantes confirment que ces incendies se situent dans les mêmes zones géographiques lors des violences urbaines qu'en moyenne sur l'ensemble de l'année. Elles mettent aussi en évidence la concentration des faits: un quart des départements a concentré 70% des incendies annuels et 77% des sinistres automobiles de novembre 2005.

Carte 1

Carte 2

Cette concentration en nombre se double d'une concentration en coût. Si les données du ministère de l'intérieur ne permettent pas de chiffrer le coût de la malveillance, les indemnités versées par les assureurs en donnent une approche. Elles ont été évaluées à 150 millions d'euros pour 2005. La carte 3 en donne la répartition départementale. Compte tenu de la Seine Saint Denis où 37% des indemnités ont été versés, 7 départements concentrent 60% des remboursements. La géographie du coût des sinistres confirme le constat précédent du faible nombre de territoires pour lesquels la malveillance pose problème. Les assureurs sont donc confrontés à des risques concentrés sur le territoire et dont les montants de sinistres peuvent être élevés. En ont-ils une connaissance plus précise ?

Carte 3

Les analyses à une échelle communale et infra communale sont plus rares. Elles n'apportent que peu d'éléments pour démontrer que la concentration départementale se double d'une concentration systématique sur quelques quartiers urbains emblématiques ou caractéristiques, ceux sur lesquels les taux d'échec scolaire, de chômage et le nombre de logements sociaux sont les plus élevés. Les rapports des services de police soulignent bien l'existence de quartiers plus exposés que d'autres. Mais les enquêtes manquent et ne permettent pas de conclusions généralisables. Par ailleurs, l'Observatoire des zones urbaines sensibles confirme ce constat d'incertitude⁵. Il souligne que l'importance relative des faits de délinquance à l'intérieur et hors des ZUS n'est pas systématique. Pour certaines infractions, les taux de survenance par habitant sont effectivement supérieurs dans les ZUS. On lit sur le tableau 1 que le taux d'incendies volontaires pour 1000 habitants est double dans les ZUS relativement à celui de la circonscription de sécurité publique (CSP) d'appartenance. Mais le taux de véhicules incendiés reste identique. A l'inverse, d'autres incidents sont plus rares dans les ZUS : c'est le cas des vols dans les lieux publics.

Tableau 1

Cette incertitude pose problème aux décideurs publics comme aux assureurs pour la conduite d'une politique circonstanciée. Pourtant, les positions qui se dégagent des contrats d'assurance montrent le sens des actions d'ores et déjà entreprises.

Une discrimination spatiale dans les modalités contractuelles ?

Les principaux contrats d'assurance concernés par la malveillance portent sur l'assurance des biens des particuliers, des biens professionnels et de ceux des collectivités locales. En France, ils sont proposés à 80% par des sociétés d'assurance (comme AXA, AGF...) et des sociétés d'assurance mutuelle dite avec intermédiaires (MMA, GROUPAMA,...). Sur des segments

⁵ Délégation Interministérielle à la Ville, 2006.

de marchés ciblés, opèrent aussi des mutuelles sans intermédiaire comme la MACIF, la MATMUT. En particulier, la SMACL⁶ est spécialisée sur l'assurance des collectivités locales. L'offre des banques se développe actuellement pour l'assurance automobile et l'habitation des ménages. Toutes ces institutions n'ont généralement pas de positionnement géographique marqué et leur clientèle est nationale.

Ces assureurs ont deux niveaux de traitement de la malveillance. Le cadre général des contrats ne fait pas état de différenciation notable selon que les sinistres interviennent par faits de malveillance ou pour d'autres motifs. Pourtant une vision des clauses appliquées au cas par cas démontre que l'assureur pratique une sélection de la clientèle et de ses risques qui conduit à éliminer les situations de malveillance caractérisée et par suite, à discriminer les territoires les plus exposés.

Peu de discrimination dans l'application générale des contrats d'assurance des biens

Les conditions généralement appliquées en cas de malveillance sont bien représentées par les contrats d'assurance des biens des particuliers. La concurrence y est forte sur un marché banalisé. Elle incite à garantir des conditions d'assurance claires et non discriminatoires.

Bien qu'elle soit reconnue comme un facteur aggravant des vols et des incendies de certaines habitations collectives (copropriétés, immeubles HLM,...), les assureurs n'adoptent pas de position distincte pour les sinistres qui lui sont liés. Les primes annuelles étant identiques pour tous les assurés, le coût des sinistres est supporté collectivement. Les contrats mettent donc en pratique les vertus de la mutualisation sur lesquelles se fonde le principe de l'assurance : les assurés moins touchés par les sinistres payent pour ceux qui en supportent. Cet effet redistributif joue également en terme spatial, les territoires les moins exposés au vandalisme payent les sinistres survenant sur les territoires les plus exposés.

Ce mécanisme se base sur deux éléments des contrats : des clauses d'exclusion aux effets limités, et une tarification indifférenciée au regard de la malveillance.

La plupart des contrats prévoient le remboursement d'un sinistre s'il est provoqué par une effraction, ou associé à un vol. Les autres événements, comme ceux du vandalisme, sont généralement exclus de l'indemnisation. Ils peuvent faire l'objet d'une extension de garantie qui entraîne alors une augmentation de la prime. La situation varie pourtant selon l'objet des contrats. Dans le contrat habitation, la tendance des assureurs est de ne pas exclure les faits de vandalisme. Mais le remboursement des graffitis ou les détériorations « gratuites » ne sont normalement pas acquis en cas d'émeute. Dans le contrat automobile, les remboursements des incendies, ainsi que les bris de glace, ne sont pas prévus dans le contrat minimum et doivent faire l'objet d'une souscription complémentaire.

Ces exclusions n'ont que peu de réalité effective. La pratique tend à généraliser les extensions de garantie pour un coût supplémentaire minime. De source FFSA en 2006, 82% des assurés automobiles les ont contractées. De plus, à la suite des émeutes de novembre 2005, plusieurs compagnies d'assurance ont accordé l'indemnisation au delà des conditions contractuelles, sans franchise ou en l'absence même de garantie spécifique.

Il faut aussi considérer que les événements qui restent exclus des contrats (graffitis) provoquent surtout de la gêne. Le coût de la réparation technique que l'assurance considère,

⁶ Société Mutuelle d'Assurance des collectivités locales

n'est souvent pas d'un montant élevé. En général, la victime ne va pas en demander le paiement par l'assurance, soit par négligence, soit parce qu'elle estime que l'indemnisation sera trop faible. Les assurés craignent également que l'assureur ne réagisse aux demandes d'indemnisation en modifiant les termes du contrat et en augmentant son coût. C'est notamment un principe appliqué dans les contrats automobiles dans le cas de sinistres répétés. Il y a donc un commun accord à ne pas les faire supporter par l'assurance.

L'existence de différences tarifaires selon les territoires est largement admise par les assurés. Une enquête sur l'offre d'assurance habitation proposée par 8 compagnies pour 2005 a permis de confirmer la grande différence du niveau de la prime annuelle selon la localisation. Pour un même contrat -type⁷, elle varie de 1 à 1.5 selon les régions, et de 1 à 3 selon les villes pour une même compagnie. Mais la prime varie également entre les compagnies pour une même ville dans des proportions parfois plus fortes (de 1 à 4 à Metz par exemple). Le lieu géographique n'est donc pas apprécié de la même façon pour tous.

Les assureurs expliquent ces différences. Mais la malveillance n'y contribue apparemment pas.

La prime prend en compte différents facteurs de risque propres à l'assuré lui-même, et notamment la propension à subir les dommages en relation avec son âge, ses revenus, le type d'habitat individuel ou collectif, etc.... L'ambiance locale, caractérisée par la sécurité et le risque de malveillance, ne semble pas être considérée parmi les principaux facteurs à l'origine du niveau de la prime, que ce soit par défaut ou par volonté explicite. Ce discours doit être relativisé. Les contraintes de la concurrence et de l'offre généralisée par les réseaux informatiques rendent nécessaire une politique d'affichage commercial. La mise en évidence d'une discrimination entre villes ou quartiers pour des motifs d'insécurité pourrait avoir des conséquences commerciales désagréables. L'affichage d'une politique « sociale » par la prise en charge très large des sinistres a un effet d'image plus positif, pour un coût qui, jusqu'à présent, peut être réparti sur le grand nombre d'assurés. L'effet politique est aussi financièrement tenable.

Une discrimination résultant de la sélection des risques

La faible considération de la malveillance dans les tarifs des contrats d'assurance des biens, peut laisser supposer que les retombées financières de ces événements sont faibles pour l'assureur. Le tableau 2 illustre le coût des dommages caractéristiques de la malveillance et le compare à leur fréquence. Pour la plupart des sinistres, le coût moyen est effectivement réduit. Chaque événement pris de façon isolé ne présente pas un enjeu fort pour l'assureur.

Tableau 2

Pourtant, lorsqu'il y a une augmentation de la fréquence des sinistres, un cumul dans le temps, ou sur un assureur, les remboursements peuvent poser problème. Le coût des émeutes

⁷ L'enquête a été réalisée en décembre 2005 pour un appartement mis en location en résidence principale et comportant 3 pièces sur 80 m². L'évaluation de la prime annuelle pour les mêmes conditions de garanties contractuelles a été demandée aux assureurs MAIF, MACIF, GMF, Assurone, GAN, AXA, MMA et GAP Assurance. La comparaison spatiale porte sur une localisation dans les villes Préfectures de région et, en Ile -de-France, dans les communes des 7 départements, et deux arrondissements de Paris

urbaines approche celui des risques industriels⁸. L'assureur doit veiller à ce que les primes reçues équilibrent les indemnités versées.

Pour se prémunir des remboursements excessifs, l'assureur dispose alors de deux moyens : la possibilité de refuser de contracter, et les restrictions contractuelles.

Dans le but d'éviter le risque de malveillance sur des territoires exposés, l'assureur a la faculté de ne pas proposer ses services. Effectivement, il ne voudra pas s'engager sur des situations dont il ne connaît pas les enjeux en termes d'aléa. Il évite ainsi les « nouveaux risques » ou les « clients inconnus ». Il abandonnera également les contrats lorsque la situation de l'assuré se détériore, lorsque le coût des sinistres, ou leur fréquence, augmente sensiblement.

Du fait de l'incertitude sur ses origines et sa fréquence, le risque de malveillance lui pose ainsi souvent problème.

L'assureur peut évaluer les risques d'un nouveau client dans l'éventualité, rare, où il a connaissance de ses sinistres antérieurs. Il peut aussi demander un audit pour évaluer les risques potentiels. Mais l'étude est coûteuse pour les petits commerçants et pour les particuliers. Elle est alors faite par l'assureur, de façon relativement sommaire, à l'aide d'un questionnaire. Celui cherche à identifier les composantes du risque par la nature du bien et sa localisation : qualité ou marque du véhicule, type d'habitat collectif ou individuel, configuration du local, accessibilité... Pour les commerçants et les artisans, le profil d'activité est aussi un facteur important. Certaines situations paraissent particulièrement exposées, comme les jeunes entrepreneurs, et des secteurs d'activités comme les bijoutiers ou les pharmaciens,.... Au dire des assureurs, le contexte d'insécurité territoriale est encore à l'étude et influence les décisions à la marge. Lorsqu'il est pris en compte, le risque de malveillance aggravé est apprécié à l'aide des statistiques démographiques et sociologiques locales, issues des sources officielles, ou sur la connaissance du terrain par les personnes – relais des compagnies d'assurance : courtiers, agents ou inspecteurs. Les assureurs ne semblent pas avoir constitué à ce jour des références internes suffisantes pour apprécier les situations problématiques. Ils sont en attente d'appui scientifique.

La sélection de la clientèle risquée est pourtant pratiquée.

Elle peut provenir d'une décision de la direction de la compagnie d'assurance. Tel a été le cas en 1998 pour le refus d'assurer les habitations en Corse, du fait de la répétition incontrôlée d'attentats. On comprend que peu d'assureurs affichent des décisions d'exclusion territoriale caractérisée.

Elle provient surtout du travail des agents d'assurance⁹. Il est reconnu qu'ils ciblent la clientèle et les villes « à potentiel », sur des créneaux porteurs pour l'assurance où l'acceptabilité de payer est forte pour un risque mineur. La situation inverse d'abandonner les créneaux susceptibles de pertes est donc de mise. Réalisés par chaque agent, la sélection et ses critères restent pourtant diffus, peu identifiables ou généralisables.

⁸ A titre de comparaison, l'incendie dans le tunnel sous la Manche en 1996 a coûté 192 millions d'euros et les inondations de la Somme en 2001 ont induit 250 millions d'euros de dommages

⁹ cf. Argus de l'assurance du 30 mars 2007 « Les agents généraux à l'honneur »

Enfin, dans le cas des contrats avec les collectivités locales, le refus d'assurer prend la forme d'une absence de réponse aux appels d'offre. Ainsi en 2003, une enquête de l'Association des maires des grandes villes de France estimait que 25% des appels d'offre sur les contrats d'assurance n'avaient obtenu aucune réponse. En 2006, une autre enquête de l'association des maires de France ne fait état d'aucun appel d'offre infructueux. Mais le marché se trouve aujourd'hui très segmenté : les appels d'offre ne reçoivent souvent qu'une seule réponse dans les grandes villes qui sont aussi les plus risquées !

Le refus d'assurer provient plus fréquemment d'une augmentation des sinistres d'un client. Souvent les commerçants y sont confrontés à la suite de malveillance répétée. La réaction, souvent rapide des assureurs, peut être une des raisons pour laquelle de nombreux incidents de faible importance ne leur sont pas déclarés. Une dégradation sur un bâtiment public provoque la même réaction sur le contrat de la collectivité locale. L'assureur propose une augmentation significative de la prime comme alternative à la rupture du contrat. A la suite des violences urbaines de 2005, nombre de collectivités locales concernées ont été amenées à renégocier leur contrat. Les augmentations de prime ont pu atteindre 30%.

Mais l'assureur évite de refuser d'assurer un territoire, craignant les conséquences médiatiques mal maîtrisées. Il préfère utiliser des clauses contractuelles sélectives moins apparentes.

Parmi les plus classiques, la franchise permet de ne pas rembourser les sinistres dont le coût est de faible importance. Elle dispense l'assureur de supporter le coût de la multiplication d'événements.

Les franchises ont un rôle majeur et discriminatoire dans la protection contre la malveillance. Négociées par contrat et par objet, les franchises appliquées lors de vandalisme s'adaptent au contexte et pèsent sur les territoires les plus fragilisés. Même si par exception lors des émeutes urbaines, certains assureurs n'ont pas appliqué de franchise pour le remboursement des dégradations sur les biens privés, la plupart des commerçants, et les collectivités locales, supportent donc eux-mêmes le coût de réparation de ces petits dommages.

La multiplication des faits pose alors problème. Une commune a évalué le coût de réparation annuel¹⁰ des bris de vitre sur le mobilier et les bâtiments publics à 37 000€, la franchise maximum acceptable étant évaluée à 2000€ par incident.

Mais l'assureur cherche aussi à éviter les événements isolés au coût excessif. L'expérience de 2005 a mis en évidence des remboursements d'un montant non envisagé, de l'ordre de 2 millions d'euros pour la dégradation d'édifices municipaux. En réaction, les compagnies ont cherché à réévaluer les franchises dans les grandes villes supposées plus vulnérables. On a pu observer des augmentations de 4 900€ à 1 500 000€, de 3 800 à 2 millions d'euros ! La collectivité locale a le choix d'accepter, ou de remettre le marché à la concurrence.

Dans le même but, l'assureur peut également prévoir des plafonds de remboursements. Dans les contrats d'assurance habitation, l'assureur ne rembourse pas au delà d'une valeur déclarée des biens assurés. Pour les collectivités locales, un plafond de garantie est systématiquement imposé par type de biens et par nature de sinistre. Si tous les clients d'une compagnie d'assurance subissent en même temps un dommage sur leurs édifices publics, l'assureur pourrait effectivement être mis en difficulté.

¹⁰ Hors violences urbaines

C'est à ce titre que la SMACL a dû modifier les clauses relatives au vandalisme en 2006. D'après les informations relevées auprès des communes franciliennes et de l'association Villes et banlieue, les conditions se sont sensiblement durcies pour les communes où se sont déroulées les émeutes !

Plusieurs communes ont alors eu, pour réaction, de retirer une partie de leurs biens du contrat d'assurance. En effet, chaque contrat avec une collectivité locale précise explicitement la liste des biens protégés par l'assurance. La liste est établie par la collectivité dans la rédaction de son appel d'offre. L'assurance peut la modifier. Il n'est pas rare que certains biens ne fassent pas l'objet d'une couverture assurancielle. Le mobilier urbain est, par exemple, souvent exclu du contrat. En pratique, il est garanti par d'autres moyens, par exemple par le recours à des sociétés privées d'entretien.

On s'aperçoit qu'un nombre non négligeable de communes qui s'estiment exposées à la malveillance mettent en place des systèmes internes de protection de leurs bâtiments et n'ont alors pas recours à l'assurance. Le choix de l'auto assurance a des raisons diverses. L'arbitrage financier entre le coût de la réparation et le coût de l'assurance compte. Mais les choix politiques sont importants. L'aversion des élus face au risque est également un élément psychologique décisif. Le conseil de spécialistes, les auditeurs et les « risk-manager » peut être d'une grande utilité. Le travail de ces experts n'est pas facilité par la faible disponibilité de l'information sur les événements, et par les gains relatifs qu'ils peuvent négocier auprès des assureurs. C'est par une gestion interne du risque que se trouve vraisemblablement le plus grand potentiel de gains en protection à faire valoir auprès des assureurs. Car si la sinistralité diminue, l'assureur sera alors enclin de réduire effectivement ses primes.

La complémentarité des efforts de prévention de la malveillance sur les territoires ?

Le dialogue des assureurs avec leurs clients ne repose pas seulement sur les modalités de réparation des sinistres. L'assureur préconise des démarches de protection dans le but de minimiser la fréquence des événements. Sur les quartiers à risque, il faut aussi compter avec l'intervention de la puissance publique. Elle y mène des actions continues pour la prévention des sinistres, notamment par ses politiques de sécurité, et ses pouvoirs réglementaires. Parfois, elle épaulé les citoyens ou les entreprises dans leur démarche d'assurance, et dans certains cas elle dédommage directement les victimes. Les assureurs sont réticents à participer à ces actions de prévention. Ils souhaitent maintenir un partage des responsabilités.

Une complémentarité inégale selon les territoires entre les assureurs et leurs assurés

Lorsque l'assureur suspecte l'éventualité de sinistres et en particulier lorsque le contexte local paraît peu sûr, il assujettit la signature des contrats à la réalisation d'aménagements qui visent à limiter le nombre d'agressions ou d'en réduire les effets. Si, à la suite de ces aménagements, l'assureur constate une diminution de la sinistralité, il peut réduire la prime. Le système fonctionne lorsque l'assuré conserve le même assureur pendant plusieurs années. Il pourrait conduire sur le long terme à une réduction spatiale de l'insécurité. Mais il n'apparaît pas efficace avec les commerçants et les collectivités locales des territoires en difficulté qui changent souvent d'assureur et font jouer la concurrence. Pour eux, le coût de la protection est peu partagé et les retours faibles.

Un aperçu des conditions de la négociation entre assureur et assuré sur la question de la protection rend compte de ses spécificités.

- Les mesures de protection demandées aux particuliers sont le plus souvent limitées à la pose d'équipements de fermeture ou de systèmes de surveillance. Dans les quartiers considérés comme particulièrement exposés à la malveillance, l'assureur va rendre nécessaire la pose de verrous, de porte blindée, de système d'alarme, ou pour les véhicules il va imposer les tatouages, un système de coupe-circuit... Toutefois les exigences de l'assureur s'adaptent également à la capacité de l'assuré à supporter ces dépenses. Pour conserver sa clientèle, et peut être son image sociale, il n'impose pas des portes blindées dans tous les pavillons et ménage les populations peu aisées.

- Dans le cas des commerces, les installations nécessaires sont généralement précisées à la suite d'une visite du site ou, lorsque l'entreprise est plus importante, d'un diagnostic de sécurité.

Sur les territoires sensibles, les mesures demandées tendent à être plus sophistiquées. Avec certaines professions exposées à la malveillance, des conventions contractuelles ont été formalisées. Celles de la Mutuelle d'assurance des buralistes (MUTEDAF), et de la mutuelle d'Assurance des Pharmaciens, MADP, en sont des exemples. Elles permettent des extensions de garantie, notamment aux cas de vandalisme, dans des conditions d'indemnisation favorables, avec pour contrepartie des exigences très poussées de l'assureur quant au fonctionnement de l'activité.

Pour les autres activités, la profession a diffusé un « guide de la protection contre les cambriolages et le vandalisme pour les petits commerces et bureaux en Zone Urbaine Sensible » (Avril 1996). L'assureur, ou son intermédiaire, adapte les recommandations de ce guide à la situation spécifique et aux moyens financiers de l'assuré. Selon des estimations réalisées sur la ville de Montreuil¹¹, des mesures de protection ont été exigées auprès des commerçants seulement dans 50% des cas. Considérant¹² que l'achat et la pose d'une serrure renforcée coûtent entre 600 et 800€, la protection coûte environ un an de prime. Comme avec les particuliers, l'assureur peut alors sacrifier aux objectifs sociaux.

Pourtant, en dépit de l'accompagnement proposé par l'assurance, ses enjeux ne semblent pas majeurs pour les commerçants de ces quartiers. Nos enquêtes en Seine- Saint - Denis rendent compte des faibles attentes de la protection assurancière. De façon spontanée, des mesures alternatives se développent : surveillance privée, système d'alerte collective, autodéfense. D'autres commerçants préfèrent déménager. Le rôle de l'assureur semble, au final, accessoire. De plus dans ces quartiers, les enjeux patrimoniaux peuvent prendre le pas des objectifs commerciaux et détourner l'assurance de son objet. Le propriétaire du local n'a que peu d'intérêt à se protéger contre les agressions lorsque l'activité commerciale n'est qu'un alibi dans l'attente d'une plus value foncière...

- Les collectivités locales ont des relations particulières avec les assureurs du fait du mode de contractualisation.

En amont du contrat, ce sont elles qui réalisent le diagnostic de sécurité pour préparer leur cahier des charges. Elles demandent parfois l'aide d'un auditeur externe. L'assureur ne participe pas à ce diagnostic. Il ne peut être à la fois conseiller et prestataire ! A la signature du contrat, l'assureur a également peu de possibilités d'inclure des obligations de prévention

¹¹ En Seine Saint Denis

¹² Évaluation approximative sur demande auprès de professionnels

ou de précaution liées aux conditions de garantie. De telles clauses sont souvent contestables d'un point de vue juridique.

Quelques repères sont néanmoins admis de façon réciproque. Ils sont résumés dans le tableau 3. Ils vont dans le sens d'un encouragement à la mise en place de mesures de protection.

Tableau 3

Lorsque l'appel d'offre n'est pas obligatoire¹³, ou dans le but de préparer le cahier des charges, les auditeurs et les courtiers sollicités peuvent alors jouer le rôle de prescripteur. Ils proposent des solutions adaptées en matière d'assurance, ou d'auto assurance. Ils accompagnent le plus souvent leurs interventions de recommandations sur les mesures de gestion du risque à développer. La politique de protection contre la malveillance est une de leur préoccupation importante. Parmi d'autres, Marsh joue typiquement ce rôle auprès des collectivités locales en proposant une gamme de services du diagnostic des risques, à l'assistance au montage de l'appel d'offre ou au courtage, jusqu'au suivi des incidents. Il participe, avec d'autres partenaires de l'assurance (AMRAE) et des collectivités locales (cadres territoriaux) d'un effort de sensibilisation des collectivités à la protection et la prévention des risques.

Sur la durée, pourtant, la collectivité locale pourrait entretenir un dialogue avec son assureur et prendre des mesures de protection en envisageant de meilleures conditions contractuelles. Cette situation se rencontre auprès des petites communes qui ne sont pas soumises aux appels d'offre. Le correspondant local de leur compagnie d'assurance accompagne son action commerciale de conseils personnalisés¹⁴. En comparaison, les grandes communes ont des relations très distantes avec leur assureur. Les échanges se font essentiellement au moment du renouvellement des contrats, pour faire valoir auprès des assureurs les actions menées et justifier les demandes contractuelles.

Un partage étanche sur le territoire entre les assureurs et les pouvoirs publics

Les assureurs ont été sollicités à plusieurs reprises pour prendre des mesures de soutien aux zones urbaines en difficulté. Les annonces ne semblent pas être suivies de fait. La profession estime que les champs de responsabilité doivent être respectés. A l'Etat et ses institutions décentralisées reviennent le contrôle et la charge de la sécurité publique et de ses risques collectifs dans les quartiers. L'assureur circonscrit son métier à la gestion des événements aléatoires et individuels. La question de savoir si les violences urbaines relèvent ou non de la responsabilité de l'Etat n'est pas tranchée.

L'Etat et les institutions locales se mobilisent à côté des assureurs pour quelques situations exceptionnelles. Il faut distinguer les actions qui visent à réparer la malveillance ou à la prévenir, à l'occasion des émeutes urbaines ou dans les cas plus diffus.

¹³ Les communes n'ont pas l'obligation de recourir à l'appel d'offre lorsque le montant de la prime annuelle reste inférieur aux seuils de 200 000€. C'est le cas de beaucoup des 30 000 petites communes de moins de 2500 habitants.

¹⁴ Des assureurs comme Groupama leur proposent des services de conseil à l'assurance et d'accompagnement comme une offre de télésurveillance «ACTIVEILLE Communes », d'ingénierie de la prévention et de la gestion des crises «CAB'ASSUR ».

En matière de réparation des dommages, les pouvoirs publics sont divisés.

L'action de l'Etat porte sur les événements inédits et exceptionnels. Elle peut prendre la forme d'une incitation à la création d'un fonds mutuel, comme le fonds d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. La mutualisation s'exerce, dans ce cas, entre l'ensemble des assurés, l'Etat n'étant que garant du système.

Certains assureurs considèrent que les troubles sociaux à l'origine d'une concentration de faits de vandalisme ont la nature d'événements exceptionnels et doivent également pouvoir bénéficier d'une intervention de l'Etat¹⁵. Le gouvernement français n'a pas admis cette responsabilité en ce qui concerne les événements de 2005. Plusieurs pays se penchent, aujourd'hui sur cette question, et notamment en Angleterre¹⁶. Elle n'est pas aujourd'hui tranchée.

Plusieurs collectivités territoriales vont dans le sens des assureurs et contribuent à la réparation des dommages. En 2005, la Région Ile-de-France a abondé pour 20 millions d'euros un fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales franciliennes¹⁷ et pour 2 millions d'euros un dispositif de solidarité en faveur des victimes de dégradations de véhicules. Quelques communes ont également alloué une aide aux victimes.

Mais les collectivités locales s'impliquent surtout dans la prise en charge des dépenses liées à la délinquance quotidienne.

Fréquemment, les communes réparent les actes de malveillance sur les lieux publics (en nettoyant les espaces publics) ou sur les propriétés privées (en nettoyant les graffitis, enlevant des véhicules incendiés...). A titre d'exemple, la commune d'Aix-en-Provence enlève les tags pour un coût annuel de 1 022 000€ et la mairie de Montpellier pour 1.5 million en 2006. Ces expériences se multiplient, démontrant que les villes réagissent à la malveillance au-delà même de la gestion des espaces publics. Certes elles ont un enjeu de paix sociale et une responsabilité vis à vis de leurs administrés. Il est pourtant surprenant qu'elles ne provoquent pas de dialogue avec les assureurs. On peut même considérer que ces interventions jouent le jeu des assureurs. Elles les exonèrent d'une indemnisation quelconque, entérinant la segmentation des territoires réalisée par les systèmes de franchise présentés ci-dessus.

Les Pouvoirs Publics interviennent surtout pour la prévention des dommages

Les institutions gouvernementales, par le biais des forces de police et de gendarmerie, par les actions de la Justice ou de la Politique de la ville, contribuent à la prévention de la malveillance.

Les régions relayent ces politiques en co-finançant les actions de prévention et de sécurisation conduites par des collectivités publiques ou des associations. La région Ile de France consacre une partie de ses fonds « sécurité » aux équipements des commissariats et des bureaux de

¹⁵ selon la Loi relative à la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements, du 7 janvier 1983, codifiée à l'article L 2216-3 du Code général des collectivités territoriales "L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens..."

¹⁶ Milne Jane, 2003.

¹⁷ Conseil régional d'Ile de France, délibération n° 58-05 du 9 novembre 2005.

police et aux équipements publics facilitant¹⁸ l'accès au droit : maisons de la justice, espaces de médiation .

A une échelle plus fine, le rôle des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) suivis depuis 1997 par les Contrats Locaux de Sécurité (CLS) est reconnu. Les Chambres de Commerce et d'industrie y sont souvent impliquées. Elles s'appliquent à mettre en évidence les difficultés des commerçants à s'assurer et à promouvoir la prévention face à l'insécurité urbaine.

De leur côté, les assureurs ne semblent pas répondre à ces sollicitations. Ils sont absents de ces initiatives locales. Ils ne participent pas à ces conseils, ni n'investissent dans ces opérations...

Pourtant des débuts de concertations ont vu le jour en 1996. A la mise en place du Pacte de relance pour la ville, l'insécurité dans les quartiers a soulevé de vifs débats, et plus particulièrement sur les conséquences pour l'installation des commerçants et des artisans dont les politiques soulignent le rôle important pour la dynamique sociale locale. Dans les situations les plus tendues, les difficultés à s'assurer conduisent à écarter ces activités de certains quartiers urbains. La question est récurrente à travers le temps. A Vault en Velin, les commerçants continuent à avoir de grandes difficultés pour trouver un assureur.

Des solutions partenariales ont été discutées. Un « protocole relatif à la sécurisation et à l'assurance des sites commerciaux et artisanaux des zones urbaines sensibles »¹⁹ prévoit une intervention conjointe sur les ZUS, pour permettre aux commerçants et artisans de trouver une assurance dans des conditions économiques viables, moyennant un effort de prévention au niveau de l'installation d'équipements de protection et de surveillance subventionnée par l'Etat.

D'autres mesures auraient été étudiées et éventuellement expérimentées, comme un contrat d'assurance adapté dans un département de la première couronne²⁰. Nous n'avons pas trouvé les bilans prévus à l'appui de ces démarches, et il ne semble pas que les expériences aient été renouvelées.

Conclusion

La forte concentration spatiale de la malveillance dans l'espace urbain pose la question de la mutualisation de ses coûts. Les assureurs ne sont pas indifférents à la question. Elle ne constitue pourtant pas une priorité dans leurs analyses et la plupart des dommages sont pris en charge collectivement par l'ensemble des assurés sur le territoire national. Néanmoins une certaine désaffection pour assurer les quartiers en difficulté les encourage à se positionner à minima sur les contrats, en appliquant des limites de garanties. Les négociations contractuelles ont pour conséquence de faire supporter les dommages répétitifs ou exceptionnels par les victimes sur les espaces les plus concernés. L'intervention des pouvoirs publics propose une alternative encore discutée à l'échelle nationale et locale. La géographie de la redistribution opérée dans les deux cas est un thème qui ne peut laisser indifférent les uns et les autres.

¹⁸ Elle prend en charge 35% à 45% du montant HT des travaux pouvant atteindre 80% pour les sites relevant de la politique de la ville.

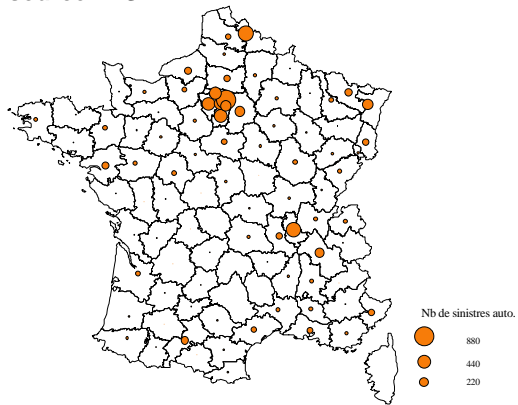
¹⁹ signé le 25 mars 1997

²⁰ Citation du vice président délégué de la FFSA, L'Argus, 28 Janvier 1997

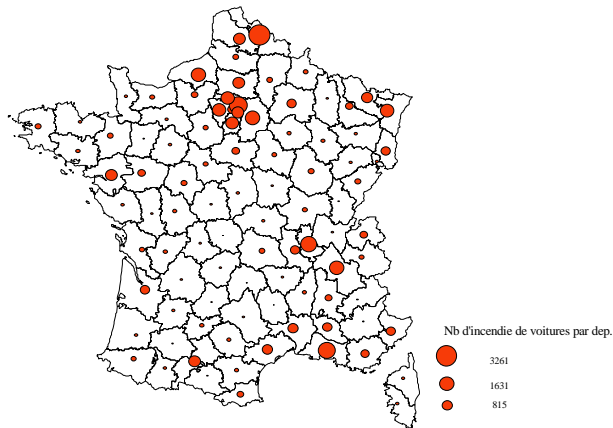
Références bibliographiques

- Betbeze J.P. et Bentoglio G., (2005) « L'Etat et l'assurance des risques nouveaux », rapport du groupe de projet TELEMAQUE pour le Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation française, 110 p.
- Bui-Trong L., (2000) *Violences urbaines : des vérités qui dérangent*, Paris, Ed. Bayard Culture, 180 p
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, (1996) *L'assurance des commerçants dans les quartiers en difficulté, analyse et préconisations*, Paris, CCIP.
- Cohen, M. A., (1990) "A note on the cost of crime to victims", in *Urban Studies*, 1990, no 27, p. 125-132.
- Délégation Interministérielle à la Ville, (2006) Rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles, Paris, DIV.
- Didier E., Nevanen S., Robert Ph. (responsable scientifique) et Zauberman R., (2006), « Enquêtes locales 2005 sur la victimation et l'insécurité », in *Etudes et données pénales*, Mars 2006, n° 99 et n°103, Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Chapitre sur « Insécurité, victimations et territoires », pp 101-105
- Direction centrale de la police judiciaire, (2006) *Criminalité et délinquance constatées en France par les services de police et les unités de gendarmerie : année 2005*, Paris, Direction centrale de la police judiciaire, 2 tomes
- FFSA, (2006a) rapport sur l'assurance française en 2005, Paris, FFSA
- FFSA (2006b) « Violences urbaines d'octobre et novembre 2006 », *Etude*, mars 2006
- Godefroy T. et Palle C. (1998) « Coûts du crime. Une estimation monétaire des délinquances (1992-1996) », *Etudes et données pénales*, 1998 n° 79, CESDIP
- Guelton, 2007, *Les assureurs face aux risques d'insécurité liés à la malveillance*, Œil / PUCA, Ministère de l'écologie et du développement durable, 130 p.
- Mansion Y. (1999) « Les assureurs face au risque urbain » in *Risques* n°38 Av 1999, pp 17-18
- Marsh, (2006) *La gestion des risques : comment optimiser votre marché d'assurance ?* Journée professionnelle du 15 décembre 2006, Ville de Saint Ouen.
- Mellerio F., (2001) *Faciliter la prévention et renforcer la sécurité des commerces*, Rapport de la CCIP et du CRCI présenté au nom de la Commission du commerce intérieur et adopté à l'Assemblée Générale du 14 juin 2001
- Milne J., (2003) *Riot Damages Act 1886 consultation: a response by the Association of British Insurers*, London, ABI, 7 p.
- OCDE (2003) *Assurance et risques environnementaux: Une analyse comparative du rôle de l'assurance dans la gestion des risques liés à l'environnement*, Presse de l'OCDE
- Problèmes économiques (2006) dossier Assurance : « Nouveau risques et assurabilité » in *Problèmes économiques* (mars 2006) n°2-985 pp 1 – 34
- Regards sur l'actualité, 2006, *Comprendre les violences urbaines*, n°319 mars 2006, Paris, La documentation française.
- Richard Dubourg R. & Hamed J. (2005 juin) *The economic and social costs of crime against individuals and households 2003/04*, Online Report 30/05, United Kingdom, Home Office. Research, Development and Statistics Directorate
- Sontag K. (2005) *Le contrat d'assurance des communes*, éd. Le Moniteur, coll. Analyse juridique, Paris, 356 p.
- Thieffry C. & Wissocq D., (2006) « Les faits d'insécurité dans l'habitat social », in *INHES / OND rapport 2006*, pp 241-252

Carte 1 : Nombre de déclarations à l'assurance de véhicules incendiés en octobre – novembre 2005, source FFSA



Carte 2 : Nombre de véhicules incendiés pendant l'année 2005, Source : ministère de l'intérieur



Carte 3 : Montant des indemnités versées pour sinistre en octobre – novembre 2005, source FFSA

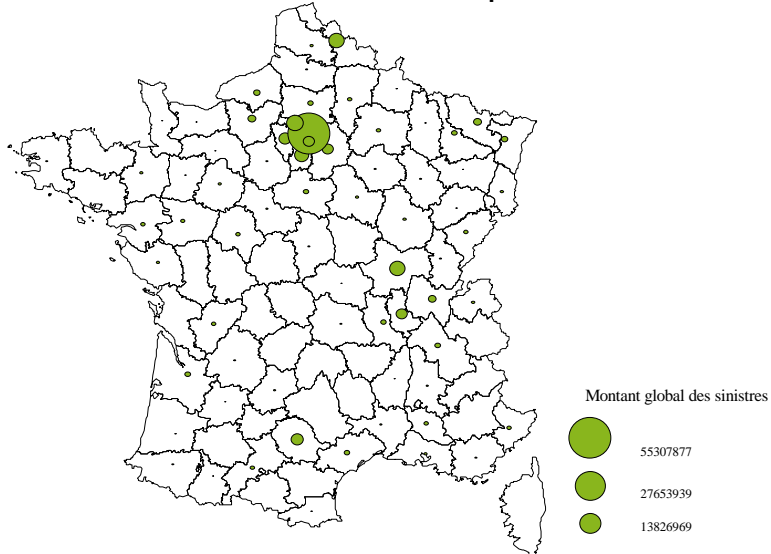


Tableau 1 : Faits constatés par la police nationale en ZUS et dans leurs circonscriptions, 2005					
Catégories d'infractions	Faits en ZUS		Faits en CSP		taux ZUS / taux CSP
	Nbre	p/1000 hbts	Nbre	p/1000 hbts	
Incendies volontaires de biens publics	2 034	0.47	5 016	0.20	2.31
Incendies volontaires de biens privés	14 305	3.40	35 626	1.45	2.28
Autres destructions et dégradations de biens publics	7 058	1.65	25 600	1.04	1.57
Autres destructions et dégradations de biens privés	28 789	6.72	124 840	5.07	1.31
Destructions et dégradations de véhicules privés	35 908	8.39	197 682	8.03	1.03
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux ou lieux publics	18 352	4.28	182 928	7.43	0.57
Cambriolages de locaux industriels, commerciaux ou financiers	6 371	1,39	41 699	1,69	0,87
Champ : 675 ZUS de Métropole et des DOM (hors Paris) dépendantes de 269 circonscriptions.					
Traitement : ONZUS de Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, DGPIJ.					
Source : Extrait de DIV, 2006, p119					

Tableau 2 : Nature des risques liés à la malveillance – des exemples

Coût / fréquence	faible			fort
Faible	Dégradation d'entrée d'immeubles collectifs (1000€)	Vol de véhicule (2 060€) Incendie arrêt de bus (3 500€)	Incendie d'habitation (moy. 2005 : 6 000€)	Incendie d'entrepôt, magasin (mondial moquette : 9.4 millions d'€ en 2005)
		Incendie véhicule (moy. 2005 : 3000€)		
Elevée	Bris de glace auto (280 €) Incendie de bac à ordures (150€) Graffitis (15 à 60€/an/m²)		Dommege - Habitation détérioration matériel informatique (15000€) Dommege commerçants -	

Sources : les montants ont été relevés par l'auteur dans différentes études (FFSA, 2006^c, Thieffry C. & Wissocq D., 2006), et accessoirement dans les journaux des mairies sur le web, ils ne constituent que des approximations ou des exemples

Tableau 3 : Principes de tarification de l'assurance des collectivités locales

Objet	Indications sur le surcoût tarifaire	
Patrimoine immobilier	Matériaux ininflammables >75%	Pas de majoration 0%
	Matériaux ininflammables >50%	Majoration + 15%
	Matériaux inflammables > 50%	Majoration + 75%
Franchises (euros par survenance)	5 000	0%
	15 000	-7%
	50 000	-12%
	100 000	-25%
	500 000	-40%
Protection	Elémentaire	0%
	Alarme incendie	Réduction -40%
	Avertisseurs anti vol	Réduction -30%
Taux de sinistralité	< 30%	Réduction -20%
	< 60%	0%
	< 90%	Majoration +20%

Source : Marsh, 2006

Notice bibliographique

Sonia Guelton est diplômée HEC et Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12.

Elle travaille sur les approches économiques et gestionnaires appliquées aux projets d'urbanisation, et plus particulièrement aux territoires en déshérence : terrains militaires en reconversion, sites pollués, Zones franches urbaines. Elle expérimente ainsi les analyses foncières, les analyses socio-économiques, l'évaluation des projets en partenariat.

Elle a contribué à l'analyse des pratiques fiscales communautaires dans le Cahier n°13 du GRIDAUH (2005) sur *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*. Ses derniers articles dans la revue « Etudes foncières » portent sur « les économistes en aménagement? » (2008, à paraître) et « La notation des projets urbains » (avec Th. Asselin n°130, nov.- déc. 2007, pp 12-16). Elle a réalisé plusieurs rapports de recherche pour le PUCA avec Navarre F. et Rousseau MP. (2008) *L'Economie de l'aménagement, Etat des lieux de la recherche*, PUCA, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, et pour le PREDIT avec Fritsch B., (2005) « *L'influence des territoires sur les différences d'estimation des coûts environnementaux des transports* », PREDIT – groupe 07, ministères chargés de la recherche, des transports, de l'environnement et de l'industrie.

guelton@univ-paris12.fr

Résumé

Les statistiques disponibles permettent de caractériser la malveillance par sa très forte concentration dans le temps et dans l'espace. L'approche des assureurs complète et confirme celle du ministère de l'intérieur. L'insécurité ambiante qui règne alors dans ces territoires repousse l'implantation des populations et des activités et contribue au déséquilibre social urbain. Les assureurs peuvent, par leur contribution à la mutualisation du coût des dommages, participer de la réduction de ces difficultés. Au contraire, la logique marchande qui applique une prime d'assurance élevée sur les territoires les plus risqués, peut conduire à accentuer les déséquilibres. L'article rend compte des objectifs de l'assurance sur les biens relativement à la malveillance et de la façon dont les pratiques concourent au coût de la malveillance. Il interroge le partage des coûts de réparation et aussi de protection entre les individus localisés dans les quartiers en difficulté, les assureurs et les pouvoirs publics. La complémentarité des efforts ne va pas de soi.